



INFORME FINAL DE AUDITORIA

PROYECTO N° 1.04.0.00
CONTRATACIONES DEL SERVICIO DE
HIGIENE URBANA
ANALISIS ESPECIAL
Contenedores Ecológicos
AUDITORIA LEGAL Y FINANCIERA
PERIODO 1998

Buenos Aires, Febrero de 2002



AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

PRESIDENTE

DR. VICENTE MARIO BRUSCA

AUDITORES GENERALES

LIC. DANIEL RODRÍGUEZ

DRA. GABRIELA SERRA

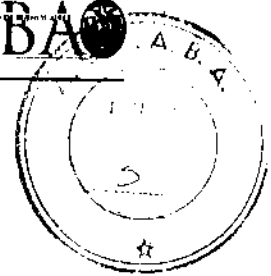
DR. JORGE ARGÜELLO

DR. NICOLÁS CORRADINI

DRA. NOEMÍ FERNÁNDEZ COTONAT

DR. JOSÉ MARÍA PAZOS

Av. Corrientes 640 piso 5° Capital Federal



CÓDIGO DEL PROYECTO:

1.04.0.00

NOMBRE DEL PROYECTO:

Contrataciones del Servicio de Higiene Urbana

Análisis Especial:

Contenedores Ecológicos Diversificados (CED)

OBJETO

Documentación vinculada con la operatoria de colocación y compra de los CED Citimac

OBJETIVO

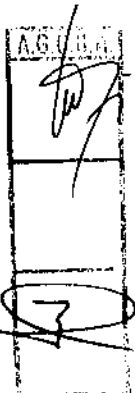
Analizar los aspectos legales, técnicos y financieros de la colocación de Contenedores Ecológicos Diversificados (CED) Citimac

JURISDICCIÓN:

30 – Secretaría de Producción y Servicios

EQUIPO DESIGNADO:

Dra. Lorena Clienti
Dr. Edgardo Díaz
Dr. Roberto Sánchez



**Informe Final de Auditoría
Proyecto N° 1.04.0.00**

DESTINATARIO

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

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe surge como consecuencia del análisis efectuado en la auditoría sobre "Contrataciones del Servicio de Higiene Urbana – Año 1998" (Proyecto N°1.04.0.00), a través de la cual se controlaron los aspectos legales, técnicos y financieros relacionados con la Licitación Pública Nacional e Internacional para la Contratación de los Servicios de Higiene Urbana (Expediente N° 72.612/96, Lic.14/97) y las contrataciones derivadas de dicha Licitación¹.

Oportunamente, el Colegio de Auditores consideró conveniente profundizar el análisis del tema objeto de este informe, cuyos resultados se exponen a continuación.

2. ALCANCE

El análisis que se presenta fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires aprobadas por ley 325/99 de la CABA.

Se efectuó un relevamiento legal, técnico y financiero que abarcó actuaciones sustanciadas entre los años 1997 y 2001, período en el cual la Secretaría de Producción y Servicios cambió su nombre por el de Secretaría de Obras y Servicios Públicos² y la Dirección General de Higiene Urbana fue transferida desde esta Secretaría a la de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable³.

A los efectos de tal relevamiento, se practicaron los siguientes procedimientos:

- Recopilación y análisis de la normativa aplicable.
- Circularizaciones a distintas dependencias del GCBA y a la Inspección General de Justicia.
- Entrevistas

¹ El Informe Final de Auditoría del proyecto mencionado fue aprobado por el Colegio de Auditores de la AGCBA en agosto de 2001 y puede consultarse en Internet (www.agcba.gov.ar).

² Según Decreto N° 496, (B.O.C.B.A N° 661 26/03/99)

³ Según Decreto N° 654 del 10/05/01, Art.32.

- Inspección ocular de carpetas de pago en Contaduría General y Tesorería General de la Ciudad.

La documentación analizada, referida a la solicitud de colocación de CED por parte de la empresa Citimac SA y a las actuaciones del GCBA relacionadas con su aprobación y con las directivas e instrucciones a las empresas prestatarias del servicio de higiene urbana y al CEAMSE, se circunscribe a la obrante en el expediente N° 48.309/99 (Reclamo Administrativo)⁴. Cabe aclarar que las notas y resoluciones incluidas en tal expediente no se encuentran certificadas por la Administración.

Asimismo, se tomó vista de los expedientes N° 39062/01 y N° 39.063/01, originados en solicitudes de las empresas AEBA SA y ECOHABITAT SA, ambas adjudicatarias de la Lic.14/97, por reconocimiento de costos asociados a los servicios de vaciado y limpieza de los cestos CITIMAC.

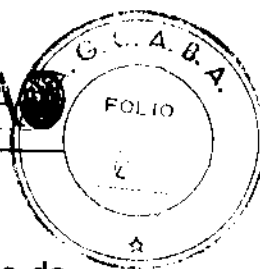
3. ACLARACIONES PREVIAS

- 3.1. Con fecha 21 de febrero de 1997 la empresa CITIMAC SA presenta una Nota (Registro N° 4065) al Gobierno de la Ciudad por la que solicita autorización para la colocación de contenedores ecológicos diversificados (CED) en parques, plazas, plazoletas, jardines, espacios verdes y calles peatonales de la Ciudad, destinados para recolección de residuos del transeúnte.

A tal efecto, la empresa se compromete a:

- a. soportar por cuenta propia el costo del mantenimiento y/o reposición de los CED, "mientras dure el plazo permitido para la explotación comercial".
- b. soportar por cuenta propia el costo del vaciado diario, limpieza y desinfección de los CED, "mientras dure el plazo permitido para la explotación comercial".

⁴ Habiendo sido solicitada la documentación a la Dirección General Administrativa y Legal de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (Nota AGCBA N° 1954) y atento a la modificación de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo de la Ciudad, la respuesta, proveniente de la Dirección General de Higiene Urbana (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable) a través del Jefe de Departamento de Relevamiento de Servicio (nota del 18 de agosto de 2001), informa que "no obra en esta área documentación relacionada a la Empresa Citimac, toda vez que los trámites en que esta DGHU ha tenido intervención (Exptes.39063/01, 48309/99 y 39062/01) en la actualidad se encuentran en la Subsecretaría Procuración General". La nota agrega que el registro 6727-DGHU-00, que trata sobre el mismo tema, se encuentra en la Subsecretaría Administrativa de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Esta AGCBA no pudo tomar vista de dicho registro (solicitado por Nota AGCBA N° 3046) debido a que no pudo ser localizado por la Administración; el Subsecretario del área informa, al 18/12/01 (Providencia N° 3025-SPyS-01), que aquella Secretaría se encuentra abocada a su exhaustiva búsqueda.



- c. ceder sin cargo alguno al GCBA, dos espacios comunicacionales de 0,15m por 1,60m en la cúpula de los CED CTIMAC, para su uso exclusivo, quedando la mano de obra y materiales del cartel por cuenta del GCBA.
- d. tomar una póliza de seguro contra daños y perjuicios que pudiera ocasionarle a terceras partes los CED instalados en la Ciudad, deslindando al Gobierno de toda responsabilidad.

CITIMAC SA expresa que los CED son de su propiedad antes, durante y después de finalizado el plazo concedido para su instalación y agrega que "El Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires contará con el servicio de los Contenedores Ecológicos Diversificados CITIMAC en forma absolutamente gratuita y sin cargo alguno para todas las etapas de funcionamiento."

- 3.2. Por nota del 24/02/97, el Director General de Servicios Públicos comunica a la empresa CITIMAC SA que autoriza la colocación de los Contenedores Ecológicos Diversificados, "en un principio en la zona de Higiene Urbana por Administración para lo cual acompaño listado de plazas, parques y plazoletas de las zonas de Villas y Flores". Con respecto a las demás zonas y hasta la resolución del proceso licitatorio en curso en esa fecha, la nota indica que la empresa deberá gestionar la autorización ante CEAMSE y CLIBA Ingeniería Ambiental SA.

El Director General de Servicios Públicos, por Nota N° 202-DGSP-97 del 26 de marzo de 1997, solicita autorización al Director General de Obras Públicas para "...efectuar trabajos en la vía pública motivados en la instalación de contenedores ecológicos que la empresa CITIMAC colocará en plazas y paseos oportunamente indicados...". En respuesta a la misma, a través del Informe N° 4240-DGOP-97 del 9 de abril de 1997, el Director General de Obras Públicas "toma conocimiento de la autorización otorgada a la empresa CITIMAC SA" y expresa que tanto dicha empresa como BECA SA (empresa seleccionada por CITIMAC para la efectiva colocación de los CED⁵) "no se hallan inscriptas en el Registro Municipal de Empresas de Obras en la Vía Pública" y que deberán inscribirse. A tal efecto acompaña al informe, modelo de nota para inscripción, y listado de documentación y requisitos a cumplimentar por las empresas⁶.

⁵ En nota de CITIMAC al Director General de Servicios Públicos de fecha 26 de marzo de 1997, además de informar que la firma BECA hará la colocación de los contenedores, expresa "Adjunto a Ud. el pedido realizado a CITIMAC por Beca SA para el permiso para trabajar en la vía pública, en razón que comenzaremos la colocación de los contenedores ecológicos el día 2 de abril de 1997".

⁶ El apoderado de CITIMAC SA toma vista del informe N° 4240 el 30/04/97. Asimismo, por Informe N° 6791-97 del Director General de Obras Públicas al Director General de Servicios Públicos, se comunica que a la fecha (22 de mayo de 1997) no se ha recepcionado documentación referente a la inscripción de ambas empresas.

- 3.3. Con fecha 8/10/97 la Secretaría de Producción y Servicios dicta la Resolución N° 576⁷, por la que (Art.1°) instruye al CEAMSE para que "celebre un convenio con MANLIBA SA para la colocación de 1000 nuevos Cestos Papeleros y el levantamiento de los colocados en zonas céntricas los que serán reemplazados por Nuevos Cestos de recolección diferenciada a ser colocados por el GCBA", siendo el encargado de dar las instrucciones para su implementación, el Director General de Servicios Públicos.

En dichas instrucciones se expresa que a partir del 10/10/97 la contratista MANLIBA SA iniciará el retiro de los cestos papeleros -indicando las calles y avenidas donde se encontraban- y que esto sería hecho "en coincidencia con la colocación de cestos por parte del GCBA, mediante la contratista CITIMAC". También señalan tales instrucciones, que "la tarea de reemplazo deberá estar terminada para el 20/10/97", que la atención completa de los nuevos cestos estará "a cargo del GCBA a través de la empresa CITIMAC", que los residuos diferenciados recogidos serán entregados a MANLIBA SA. donde esta indique dentro de la Ciudad de Buenos Aires.

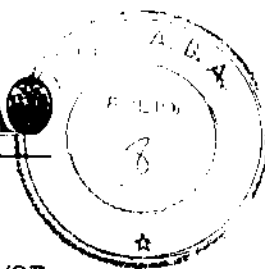
Asimismo, las instrucciones se completan diciendo que MANLIBA SA. "colocará los 1000 nuevos cestos papeleros en su zona de atención en lugares a definir por la Dirección General de Servicios Públicos"; la colocación se iniciaría antes del 15/10/97 debiendo estar finalizada antes de 31 del mismo mes.

- 3.4. Cabe consignar que paralelamente a toda la tramitación descripta, se hallaba en pleno desarrollo el proceso licitatorio que tenía por objeto adjudicar a empresas privadas la prestación del servicio de recolección de residuos y limpieza de la Ciudad.

Con respecto a tal proceso (Licitación 14/97) se verificó el siguiente desarrollo cronológico:

- la convocatoria a Licitación Pública Nacional e Internacional se efectúa por Decreto 87/97 el 31/01/97;
- la presentación de las ofertas se produce el 10/04/97;
- la apertura de los Sobres N° 2 se efectúa el 01/10/97 y

⁷ Que en sus considerandos expresa: Que el Decreto 174/96 dispuso la prórroga de la encomienda al CEAMSE para la recolección de residuos y limpieza de las calles de la Ciudad de Buenos Aires, mediante la contratación de terceros; Que aún no se ha adjudicado la licitación pendiente a efectos de permitir economías de costo de los servicios indicados y es menester redimensionar y/o ajustar algunos de ellos; Que el GCBA debe continuar con la instalación de Cestos Papeleros en la vía pública en virtud de la importante demanda registrada en el último período; Que el GCBA se propone la colocación de cestos de mayor valor estético y que permitan la recolección diferenciada con el objeto de generar conducta en el camino al reciclaje.



- d. la adjudicación a las nuevas contratistas se realiza el 28/10/97, firmándose las contratas el 31/10/97 y estipulándose que el comienzo de las prestaciones contratadas será a partir del 31/01/98.

El pliego de bases y condiciones de la citada licitación, preveía, en su Art. 80, la colocación de contenedores para recolección diferenciada de residuos⁸ e indicaba que los oferentes debían cotizarlos en el precario del Anexo VII. En este anexo se especifica que los contenedores serán de 1m3 de capacidad con indicación de clases de residuos a recibir (mínimo tres: vidrio, metal y papel y cartón).

- 3.5. Por Nota N° 40.174-DGSP-97 del 25/11/97, dirigida al Secretario de Producción y Servicios, el Director General de Servicios Públicos expresa: "Ante la necesidad de colocación de contenedores específicos en las distintas zonas, se recabó detalle de los que cada uno de los distintos contratistas había previsto proveer conforme a sus precarios. Se combinó, en definitiva, que podían utilizarse los provistos por la firma CITIMAC estableciendo las empresas un precio en común para todas de \$567,35 más IVA por cada unidad, valor que surge de promediar los precios de Roggio-Ormas (\$470), FCC-DYCASA (\$454,55) e IMPSA (\$493,83) con un coeficiente de corrección de 1.20, producto de relacionar las capacidades ofrecidas con las de los contenedores CITIMAC de 1.2 m3."

La nota agrega: "Las empresas propusieron el pago de los mismos contra la certificación que emitirán el 28/02/98 por los trabajos iniciados el 1° de ese mes" y detalla las cantidades de contenedores ya colocados que serán facturadas en las distintas zonas y la distribución de la compra de 262 restantes hasta completar los "500 previstos originalmente"⁹, "quedando aclarado que el servicio de operación y mantenimiento quedará, hasta el 31-01-98 a cargo del GCBA".

Lo resuelto es notificado por la Dirección General de Servicios Públicos a las nuevas empresas adjudicatarias de los servicios de recolección de residuos el 5/12/97¹⁰, y se expresa que las respectivas facturaciones se incorporarán a los certificados a emitir el 28/02/98.

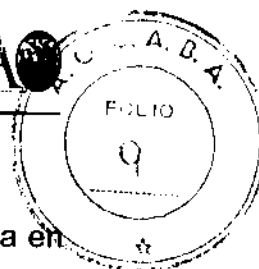
- 3.6. La Secretaría de Producción y Servicios, a través de las Resoluciones N° 227 del 03/04/98 y N° 251 del 08/04/98, aprueba la provisión y

⁸ El Art.80 del PBC de la Lic.14/97 indica que los adjudicatarios deberán incorporar técnicas para recolección diferenciada "hasta un 10% del total en peso a partir del segundo año de operación".

⁹ La distribución por zona mencionada en la nota es la siguiente:

Zona 1 ROGGIO-ORMAS (CLIBA)	133
Zona 2 FCC- DYCASA (AEBA)	132
Zona 3 IMPSA (ECOURBANA-SOLURBAN)	117
Zona 4 Transporte 9 de Julio (ECOHABITAT)	118
Total	500

¹⁰ Nota N° 40.186-DGSP-97, dirigida a CLIBA SA y Nota N° 40.187-DGSP-97, dirigida a AEBA. En tales notas se menciona que los CED existentes están instalados en las zonas 3, 4 y 5 por lo que "...los mismos serán facturados por las firmas ECO URBANA (117) y ECOHABITAT (118)".



colocación de contenedores de recolección diferenciada y los adjudica en la siguiente forma¹¹:

a) Por Resolución N° 227/98:

Zona 3 – SOLURBAN SA, 117 CED, a \$686,49 c/u, total \$80.319,33.

Zona 4 – ECOHABITAT SA, 118 CED, a \$686,49 c/u, total: \$81.005,82.

b) Por Resolución N° 251/98:

Zona 2 – AEBA SA, 132 CED, a \$686,49 c/u, total: \$90.616,68

Zona 1 – CLIBA SA, 300 Mini CED, a \$304,82 c/u, total: \$91.446,00.

3.7. El GCBA, abonó a las empresas adjudicatarias de la Lic.14/97 los CED CITIMAC colocados según el siguiente detalle:

EMPRESA	ZONA	CANTIDAD DE CED	EXPT. PAGO	FACTURA N°	IMPORTE	FECHA PAGO
CLIBA SA	1	300 MINI	6582/98	0000-00000007	91.302,00	26/06/98
AEBA SA	2	132	8709/98	0000-00000026	90.616,68	01/07/98
SOLURBAN	3	29	6121/98	0000-00000003	80.319,74	29/07/98
	5	88				
ECOHABITAT	4	60	6108/98	0000-00000002	83.262,27	03/07/98
	5	58				
ECOHABITAT*				N/C 000-000022	2.256,45	03/0798
TOTAL		667			343.244,24	

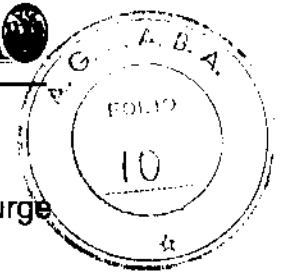
* Nota de Crédito por ajuste factura N° 0000-00000002 del 4/03/98, por diferencia de precio en la fijación de la incidencia de Ingresos Brutos. Carpeta de Pago N° 6108/98 ECOHABITAT SA.

3.8. El 27/08/99, se presenta la Empresa CITIMAC SA, a través de su apoderado, e interpone Reclamo Administrativo (expediente 48039/99) por el que pide se le abone suministros y servicios y se cumpla con lo dispuesto en el Art.1° de la Resolución 576/97¹²

¹¹ Los precios unitarios incluyen IVA. Los 300 mini CED adjudicados en la Zona 1 a CLIBA SA surgen de la nota del 03/02/98 (DGSP), por la que se solicita a CITIMAC SA el reemplazo de los 133 CED previstos en un primer momento por 300 mini CED, justificando el mismo en el menor tamaño de los contenedores que se adaptan mejor a las características de la Zona 1.

¹² El expediente N° 48.309 se inicia con fecha 27/8/99 como consecuencia de la interposición por parte de la empresa Citimac SA de un reclamo administrativo con el siguiente objeto (fs. 11 y 12): "1) Se abone el suministro de 48 contenedores ecológicos diversificados (CED), solicitados en forma directa por el GCBA y aún impagos. 2) Se determine y abone el servicio de vaciado, limpieza y desinfección de CED instalados desde febrero de 1997 a junio de 1998. 3) Se determine el precio y abone el servicio de mantenimiento y/o reposición de los mismos entre febrero de 1997 a junio de 1998. 4) Se determine y abone el precio de la cesión de un espacio comunicacional al GCBA de 15 cm por 160 cm en el lugar más alto y visible de cada uno de los CED solicitados en forma directa por el GCBA desde su instalación hasta el momento del efectivo pago de dicha cesión de uso, y desde entonces hasta que cese el GCBA en el uso o se abonen los CED respectivos y sea propietaria de los mismo. 5) Se ordene el cese de la mora administrativa y cumpla con el Art.1° de la Resolución N° 576/97, se impartan a través de la Dirección General de Servicios Públicos las instrucciones pertinentes a la implementación del Convenio entre el CEAMSE y MANLIBA SA y completen las cantidades de 1000 CED estipulados (restando los ya colocados) a fin de hacer cesar el perjuicio que ha





De la intervención de la Administración en el expediente 48.309/99 surge como relevante, a los efectos de esta auditoría, lo siguiente:

- El Director General Técnico Administrativo y Legal de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Transporte y Tránsito envía cédulas de la empresa CITIMAC SA¹³ a los dos domicilios declarados por la misma intimando a que denuncie domicilio real, bajo apercibimiento de notificar todas las actuaciones en el domicilio legal (en cumplimiento de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad).
- La misma Dirección General remite las actuaciones al CEAMSE para que agregue la información que posea sobre la empresa CITIMAC SA. Dicho organismo responde¹⁴: "la Unidad de Inspección CEAMSE no tiene ningún tipo de ingerencia respecto a los contenedores Citimac y su operatoria. Se solicita aclarar qué es lo que se requiere informar respecto al tema".
- El 6/9/2000 el Jefe de Departamento de Relevamiento de Servicio de la D.G.H.U del GCBA, informa al Director General de Higiene Urbana que:
a) Esa Dirección no cuenta con antecedentes o documentación de la que surja el pedido de los contenedores reclamados por CITIMAC SA; b) Que el servicio de vaciado y limpieza ha sido ejecutado por las empresas Concesionarias en las Zonas 1, 2, 3 y 4 y hasta el 31/01/98 las tareas de operación y mantenimiento estaban a cargo del GCBA; c) Que el CEAMSE informa vía e-mail¹⁵ que no se encuentran registradas las empresas ECA COMAC SA (sic) ni CITIMAC como así tampoco se registran ingresos de éstas a plantas de transferencias entre los meses de febrero del '97 a junio del '98 con residuos recogidos de los CED; d) Se desconoce si se efectuaron reposiciones de los cestos y f) Cita las Resoluciones 227 y 251 de la SPyS por las que se aprobaron la provisión y colocación de los CED.
- El 20/3/2001, nuevamente el Jefe del Departamento de Relevamiento de Servicio, en respuesta a requerimiento de la Dirección General Administrativa y Legal de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, informa que, de acuerdo a las constancias de archivo durante el mes de abril/98 se encontraban colocados en la Ciudad 667 CED y a la fecha (marzo 2001) se encuentran en depósito la cantidad de 425 CED que fueron retirados de la vía pública por la Dirección de Higienización dependiente del Ente de Higiene Urbana. También informa que desconoce la situación de revista de la empresa reclamante en el Registro Municipal de empresas de Obras en la Vía Pública y que, con respecto a la relación de las empresas CITIMAC SA y BECA SA con el

traído a ésta empresa la dilación en términos de costos financieros por acopios, lucro cesante y daño emergente, respecto de los cuales formulamos expresa reserva de derechos."

¹³ Con fecha 8/10/99 y 12/10/99.

¹⁴ Por fax 165 del 25/11/99.

¹⁵ Del 10/8/2000.

GCBA no tiene otra información que la que se desprende del contenido del expediente de Reclamo Administrativo.

- El Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable se dirige a la Procuración General, a través del Informe N° 176-SMAyDS/DL-2001, del 25/07/01 acerca del reclamo administrativo formulado por Citimac S.A. En el mismo realiza un resumen y análisis de los hechos, emite opinión y remite las actuaciones a Procuración General para que se expida sobre el reclamo¹⁶.
- Con fecha 19/10/01, la Procuración General, con carácter previo a dictaminar, devuelve el expediente 48.309/99 a la Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público, para que agregue información que solicita y luego "los actuados podrán volver a dictamen de esta Procuración General, ello, sin que los elementos aportados determinen ab initio el análisis jurídico final"¹⁷.

3.9. Por último, mediante notas presentadas a la DGHU de fechas julio y noviembre de 2000, las empresas AEBA SA y ECOHABITAT SA, adjudicatarias de la Lic.14/97 en Zona 2 y Zona 4, respectivamente, solicitan se les abone el servicio de limpieza de los CED desde que

¹⁶ Con fecha 16/04/01 el Director General Administrativo y Legal de la Secretaría de Obras y Servicios públicos había elevado las actuaciones a Procuración General, pero ésta las devolvió (26/04/01) en virtud de que la elevación debía provenir del Secretario o Subsecretario e indicar en forma concreta y definida la cuestión sobre la que se solicita opinión jurídica (art.2° y 3° Dec.N°11.258-50, modificado por Dec.N°5.385-77). Dado que por Dec.654 del 10/05/01 la DGHU es transferida a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (art.32), es su responsable quien se hace cargo de remitir las actuaciones a Procuración General.

¹⁷ La Procuración General solicita a la Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público:

- 1) Copia autenticada por Escribano Público: a) del Acta de Directorio de la Sociedad CITIMAC SA de la cual resulte el carácter de Presidente del señor Marcelo MAGAGNINI y b) de la registración en la IGJ de dicha Acta. Deberá intimarse al presentante a cumplimentar tales requerimientos en forma fehaciente (Dec.N°1510-GCBA-97)
- 2) Copia autenticada del acto administrativo por el cual se habría aprobado la contratación con la citada empresa para el suministro de 48 contenedores y los servicios de vaciado y limpieza
- 3) Se agreguen las actuaciones administrativas por las cuales habría tramitado dicha contratación
- 4) Se agregue Orden de Servicio o de Provisión, en copias autenticadas, que la Administración hubiere emitido a tales efectos
- 5) Se agregue el Reg.N°4065-97, completo y en su ejemplar original
- 6) Informe técnico de la repartición controlante de la referida instalación de cestos en la cual se deje constancia de su efectiva instalación y de donde surja la conformidad con el servicio prestado, desde el inicio de las instalaciones que habría tenido lugar en 1997 hasta la fecha actual
- 7) Conformidad o por el contrario observaciones que le merezcan a dicha repartición controlante, los precios que pretende cobrar la empresa (\$567,35 por cesto)
- 8) Informe de la Repartición Técnica Controlante respecto al espacio comunicacional, del cual se habría servido el GCBA según la peticionante, veracidad de tales planeos, actos administrativos u órdenes de servicio que hubieran emanado de la Administración a tales efectos.

comenzaron sus prestaciones¹⁸. Dichas notas dieron origen a los expedientes 39062/01 y 39063/01, los que también fueron remitidos a Procuración General (en abril de 2001) y luego devueltos por ésta a la Secretaría de Medio Ambiente con solicitud de agregado de información.

4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

Sobre CITIMAC SA.

- 4.1. Al momento de ser autorizada por la DGSP para la colocación de Contenedores Ecológicos Diversificados, CITIMAC SA no estaba constituida como sociedad comercial¹⁹.
- 4.2. CITIMAC SA no dio cumplimiento al art. 60 de la Ley de Sociedades, que dispone que todas las designaciones y cesaciones deben ser inscriptas en los registros correspondientes. Tampoco la Sociedad presentó los Balances de los ejercicios económicos de los años 1997 a 2000. Ello conforme lo informado por la Inspección General de Justicia en Oficio 437.337 del 15/08/01.
- 4.3. Al interponer el Recurso Administrativo que dio origen al expte.48.309/99, CITIMAC SA no dio cumplimiento al art. 36 inc. a) y al art. 42 del Decreto 1510 (Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad), ya que no denunció su domicilio real. Fue intimada a su cumplimiento a los domicilios constituidos²⁰.

Sobre la relación entre CITIMAC SA y el GCBA.

- 4.4. La notificación que la Dirección General de Servicios Públicos hace a CITIMAC SA²¹, comunicándole que "autoriza la colocación de CED", configura jurídicamente un permiso que remueve una prohibición, como es, en este caso, la de ocupar espacios en la vía pública²², sin que ello determine relación contractual alguna con el GCBA. Abona esto último el hecho que, tal permiso se confiere en relación a una solicitud en la que

¹⁸ AEBA SA cuantifica el costo del servicio hasta el 30/4/00 en \$231.412,86 y ECOHABITAT SA hace lo propio hasta el 31/10/00 en \$55.469,90

¹⁹ La nota de solicitud lleva fecha 21/2/97, la de autorización 24/2/97; Citimac SA se constituye como tal con fecha 18/3/1997 y figura inscripta desde el 8/4/97 en la Inspección General de Justicia (bajo N° 3430, Libro 121, T° A), habiendo establecido sede social en Av. Córdoba 827, 7° A de Capital Federal.

²⁰ En uno de ellos no hubo respuesta y en el otro, sus ocupantes declararon no conocer a la empresa.

²¹ Nota referida a Registro 4065 del 24/2/97.

²² En términos de la Ordenanza 34421/78 que en el Anexo II Capítulo I establece que para el ejercicio de toda actividad comercial e industrial en el ejido de la Ciudad de Buenos Aires, deberá solicitarse habilitación o permiso municipal según corresponda. La distinción entre autorización y permiso está dada en que en la primera la respectiva actividad no está prohibida, mientras que en el permiso, se trata siempre del otorgamiento de un derecho nuevo al particular, que configura una excepción a una prohibición.

queda explicitada la gratuidad para la Ciudad de todo lo ofrecido por la empresa.

Asimismo, en la documentación analizada no se obtuvieron constancias de que efectivamente CITIMAC haya adquirido, en algún momento, entidad de Contratista, independientemente de que se la mencione como tal en las instrucciones que emanan de la Res.N°576-SPyS-97. De la misma manera, no se obtuvieron constancias de que CITIMAC haya convenido con el GCBA algún tipo de explotación comercial en referencia a los CED.

- 4.5. El Director General de Servicios Públicos carecía de facultades suficientes para otorgar autorización o permiso alguno para la colocación de los CED. De acuerdo con las Responsabilidades Primarias aprobadas por Decreto 4/95²³, tales facultades correspondían al Director General de Obras Públicas. Sin embargo, cabe agregar que, con fecha posterior²⁴, aquel funcionario, solicita autorización al Director General de Obras Públicas para efectuar trabajos en la vía pública motivados en la instalación de CED por parte de CITIMAC SA y éste, en su respuesta "toma conocimiento" de la autorización.²⁵
- 4.6. Al momento de conceder la Dirección General de Servicios Públicos el permiso para la colocación de los CED, ni CITIMAC SA ni BECA SA (empresa a la que CITIMAC derivó la tarea concreta de colocación) se encontraban inscriptas en el Registro Municipal de Empresas de Obras en la Vía Pública²⁶.
- 4.7. La Res. N° 576-SPyS-97, si bien instruye en su Art.1° a levantar cestos papeleros colocados en zonas céntricas "los que serán reemplazados por nuevos cestos de recolección diferenciada a ser colocados por el GCBA"²⁷, no especifica cantidades²⁸. Según surge de la documentación analizada²⁹, en un principio se había instruido colocar y abonar 500 CED CITIMAC, los que luego se transformaron en 667 contenedores al reemplazarse 133 correspondientes a Zona 1 por 300 más pequeños.

²³ El Decreto 4/95 efectúa la descripción de la función primaria del Director General de Obras Públicas y el Director General de Servicios Públicos. El Decreto 12/96, vigente a la fecha que nos ocupa, en su art. 4° aprueba solamente la estructura de primeros niveles del Organismo Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y establece que hasta tanto no se dicten las normas respectivas, las unidades de menor nivel mantendrán las responsabilidades vigentes y la dotación ocupada a la fecha.

²⁴ Nota 202-DGSP-97 del 26/3/97.

²⁵ Informe 4240-DGOP-97.

²⁶ Según surge del Informe 6791/97, del Director General de Obras Públicas, hasta el 22/5/97, dichas empresas aún no habían cumplimentado la inscripción en el Registro.

²⁷ Y en las instrucciones referidas a tal resolución se aclara "mediante la contratista CITIMAC".

²⁸ Sólo se mencionan cantidades en la instrucción referida a que MANLIBA SA "colocará 1000 nuevos cestos papeleros en su zona de atención en lugares a definir"

²⁹ Nota N°40.174-DGSP-97, Nota N°40.186-DGSP-97, Nota N°40.187-DGSP-97, Res.N°227-SPyS-98 y Res.N° 251-SPyS-98.

Sobre la superposición con el desarrollo de la Lic.14/97

- 4.8. La colocación de contenedores diversificados estaba contemplada en el pliego de bases y condiciones de la Lic.14/97 (Art. 80, Anexo VII del PBC y Circular con Consulta N° 14) cuyo proceso se desarrollaba concomitantemente a todo el tratamiento de la propuesta de CITIMAC; incluso las empresas oferentes cotizaron los mismos. Por lo que resulta contradictorio con dicho pliego el hecho que se haya instruido a las empresas adjudicatarias de la lic.14/97 a adquirir CED a Citimac y facturárselos al GCBA.
- 4.9. No obra en el expediente analizado documentación respaldatoria que avale técnicamente la decisión de reemplazar los cestos especificados en el pliego licitatorio por los de CITIMAC.

Sobre la operatoria de compra y el precio

- 4.10. Mediante la Nota N° 40.174-DGSP-97³⁰, se introduce, de hecho, la compra de los CED, contrariando el carácter de gratuidad por el cual se otorgó el permiso a CITIMAC SA para la colocación de los mismos. En este sentido, las Resoluciones N° 227-SPyS-98 y 251-SPyS-98 por las cuales se aprueba la provisión y colocación de CED y se los adjudica a las empresas concesionarias del Servicio de Recolección de Residuos y Limpieza de la Ciudad (Lic.14/97), resultan contradictorias con los considerandos de la Res. N° 576-SPyS-97 que hacen referencia a "permitir economías de costo de los servicios indicados".
- 4.11. El precio estipulado para los CED ya colocados y a colocar (según la Nota mencionada en 5.10) surge de la multiplicación del promedio de los precios ofrecidos por las empresas adjudicatarias de la Lic.14/97 por un índice de corrección de acuerdo con el volumen diferencial de los contenedores. De tal manera, no se constató fundamento técnico suficiente para determinar dicho precio, ya que no se utilizaron precios testigo ni se dio la oportunidad a otras empresas de cotizar idéntico producto.
- 4.12. Las Notas N° 40.174-DGSP-97 y N° 40.186-DGSP-97³¹, hacen referencia a la colocación y facturación de 133 CED en la Zona 1; sin embargo, por nota posterior a CITIMAC³² se solicita sustituir los 133 CED por 300 contenedores de menor tamaño. Según surge de las Res N° 251-SPyS-97³³, el precio unitario de los 300 "mini CED" fue de \$304,82. Tampoco en este caso pudo constatarse fundamento técnico debidamente justificado para la decisión del cambio ni para la definición del precio.
- 4.13. Fueron abonados a través de las Concesionarias SOLURBAN SA y ECOHABITAT SA, 146 CED colocados en la Zona 5 atendida por Administración y por lo tanto excluida de la Licitación 14/97.

³⁰ 25/11/97

³¹ Dirigida a CLIBA SA, 5/12/97.

³² 3/2/98

³³ 8/4/98

- 4.14. Con respecto a los 48 CED, por cuya instalación y atención CITIMAC reclama el pago³⁴, no se obtuvieron constancias ni de su solicitud por parte del GCBA ni de su efectiva colocación y atención. Cabe agregar que la empresa tampoco aporta pruebas de lo mismo en el expediente N° 48.309/99.

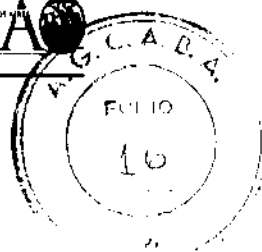
Sobre las características y utilidad de los CED CITIMAC

- 4.15. No consta en la documentación analizada la existencia de estudios y análisis técnicos que convaliden la utilidad de las características físicas de los CED (tamaño, materiales, diseño). Por el contrario, consta: a) que se solicitó reemplazar 133 CED por 300 mini CED en Zona 1 "que por su menor volumen se adaptan a las características de la Zona permitiendo su colocación sin perturbar el tránsito peatonal en avenidas y calles importantes"; b) de los 667 cestos colocados hasta abril de 1998, 425 fueron retirados por la Dirección de Higienización; c) el Director General de Inspección y Control Administrativo de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos en su informe del 18/01/01 expresa: "Lo ocurrido con estos contenedores llama a la reflexión acerca de las características que debe tener todo elemento destinado al mobiliario urbano, las que pueden sintetizarse en dos conceptos esenciales: resistencia del material para el uso correspondiente y elección de materiales de escaso o nulo mantenimiento. Es preciso enfocar la crítica en las características proyectuales del elemento donde la existencia de numerosas partes móviles incrementa la posibilidad de roturas" ; d) de los 60 contenedores instalados originalmente en Zona 4, al 27/11/00 (informe del agente verificador y del Jefe de Relevamiento de Servicios) quedaban en pie sólo 37, 31 de los cuales mostraba un estado regular y 6 estaban rotos; e) al 30/06/00 un relevamiento sobre los CED colocados en Zona 2 menciona que los 38 relevados, ubicados en su mayoría en el contorno del lago Regatas, presentan en su totalidad deterioros estructurales tales como tapas rotas o sueltas, aros de bolsas faltantes o rotos, abolladuras del cuerpo, falta de pintura, entre otras deficiencias; f) la DGHU informa el 26/03/01 que no puede realizar informe técnico sobre el tema porque no cuenta con antecedentes documentales que se lo permita.

Sobre el servicio de vaciado y limpieza y el mantenimiento de los CED CITIMAC

- 4.16. La documentación que ordena la provisión de los CED no especifica claramente las responsabilidades en cuanto a costos de los servicios de vaciado, limpieza, mantenimiento y reposición de los mismos. En esta debilidad se basaron las empresas adjudicatarias de la Lic.14/97 para reclamar se le abonen los servicios prestados a los CED desde que comenzaron tales prestaciones.

³⁴ Según la empresa reclamante, fueron colocados 23 CED en Plaza de Mayo y 25 CED en Plaza Rodríguez Peña, a requerimiento del GCBA (Expte.48.309/99 fs.15 bis).



5. CONSIDERACIONES FINALES

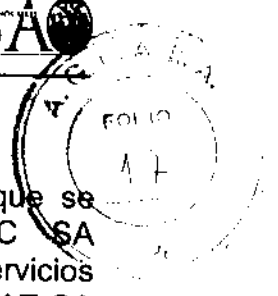
Del análisis realizado sobre la documentación puesta a disposición de esta AGCBA³⁵ surge que en varios aspectos la tramitación de la colocación de contenedores ecológicos diversificados CITIMAC se apartó de los procedimientos normados, ya que:

- a) La empresa CITIMAC no estaba inscrita en la Inspección General de Justicia ni en el Registro Municipal de Empresas de Obras en la Vía Pública al momento de ser autorizada a colocar los CED.
- b) La autoridad que otorgó el permiso de colocación no tenía atribuciones para hacerlo.
- c) Una propuesta realizada y aceptada en términos de gratuidad se transformó en una prestación onerosa.
- d) Toda la tramitación de la propuesta de CITIMAC se hizo en un lapso en que se estaba desarrollando la Lic.14/97 que ya preveía la colocación de contenedores diversificados.
- e) Se acordó el pago de los contenedores a través de las empresas adjudicatarias de la Lic.14/97, incluso abarcando la zona donde el servicio de Higiene Urbana se presta por Administración.

Cabe consignar que, de considerar la Administración que los CED CITIMAC, por sus características y funcionalidad, cubrían una necesidad pública a ser atendida oportunamente, debió haber decidido su compra siguiendo el procedimiento prescripto por la norma (Ley de Contabilidad, Dec. N° 5720/72 y modificatorios)³⁶

³⁵ Al respecto, cabe volver a mencionar (ver Alcance), que ante el requerimiento de esta AGCBA por documentación sobre el tema, la Administración remitió el contenido del expte.48309/99 y que según consta en expte.39062/01 la DGHU no puede indicar las circunstancias de modo, tiempo y lugar por la que se dispuso oportunamente la instalación de los contenedores CITIMAC, con precisión del acto administrativo en que se fundan. A su vez, el asesor legal de la DGAYL expresa en su informe agregado al expte.39063/01 que "no se advierte acto administrativo alguno que permita conocer de que disposición legal surge la instalación de los contenedores CITIMAC, ni cuál fue la contratación con arreglo a la normativa que autorizó su compra". Finalmente la Procuración General, al remitir el expte.48.309 a la Secretaría de Medio Ambiente solicita se agregue "copia autenticada del acto administrativo por el cual se habría aprobado la contratación con la citada empresa (CITIMAC) para el suministro de 48 contenedores y los servicios de vaciado y limpieza".

³⁶ En cuanto a los procedimientos para las compras y contrataciones, en tanto no se dicten normas que lo reemplacen, la Ciudad de Buenos Aires adopta las vigentes a nivel nacional. Estas indican que toda compra (o contrato) que realice el Estado se hará por regla general previa licitación pública. No obstante lo anterior, cuando el valor estimado de la operación supere los \$100.000 y no exceda el millón de pesos, (montos vigentes a la fecha del caso que nos ocupa) puede aplicarse el procedimiento de licitación privada. Este debió haber sido el procedimiento aplicado, dado que el monto total de la operación de compra de los CED autorizados por las Resoluciones N° 227 y 251 alcanzó \$343.244,24.



Por lo tanto, y sin perjuicio de la continuidad de las tramitaciones que se originan en el reclamo administrativo interpuesto por CITIMAC SA (expte.48.309/99) y en las solicitudes de reconocimiento de costos por servicios de vaciado y limpieza de los CED por parte de AEBA SA y ECOHABITAT SA (exptes.39062/01 y 39063/01), se recomienda iniciar las acciones correspondientes a los efectos de deslindar responsabilidades respecto de la operatoria de colocación y posterior compra de dichos CED³⁷.

Dr. Vicente M. Brusca
Presidente
Auditoría General de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires



³⁷ En los expedientes 48309/99, 39062/01 y 39063/01 ha tomado intervención la Procuración General a pedido de la Administración. Al 9/11/01 estos expedientes se encontraban en dependencias de la Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público, jurisdicción a la que Procuración General solicitó agregar información, previo a dictaminar.