

INFORME FINAL DE AUDITORIA

PROYECTO N° 5.25.02.00

Habilitaciones, Verificaciones
y Clausura de Establecimientos
Geriátricos Privados
Habilitados por el Gobierno de
la Ciudad.

Auditoria de Legalidad.

AÑO 2001

Buenos Aires, Marzo de 2003

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 piso 5º Capital Federal

Presidente

Dr. Vicente Mario Brusca

Auditores Generales:

Dr. Jorge Argüello

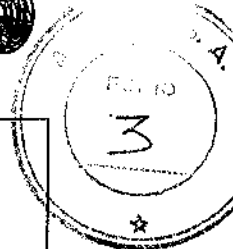
Dr. Nicolás Corradini

Dra. Noemí Fernández Cotonat

Dr. Daniel Rodríguez

Dra. Gabriela Serra

Dr. José María Pazos



NOMBRE:

DIRECCIÓN GENERAL DE VERIFICACIONES Y HABILITACIONES.

CÓDIGO DE PROYECTO:

5.25.02.00

PERÍODO BAJO EXAMEN:

AÑO 2001

DIRECTOR DE PROYECTO:

DR. PEDRO GOMEZ DE LA FUENTE

AUDITOR A/C DE LA SUPERVISION:

DR. JUAN IGNACIO VÁZQUEZ PISANO

EQUIPO DE TRABAJO:

ARQ. ADOLFO VÁZQUEZ.

DRA. MARIA ANDREA DIAZ ROBLEDO.

DR. HUGO ROSENTHAL.

SR. FEDERICO FLEITAS

OBJETO:

Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones. Legalidad de los actos administrativos y operacionales en materia de habilitaciones, verificaciones y clausuras de establecimientos geriátricos privados habilitados por el Gobierno de la Ciudad.

OBJETIVO

Evaluar y controlar los aspectos legales de los actos administrativos y operacionales en materia de habilitaciones, verificaciones y clausuras de los establecimientos geriátricos privados habilitados por el Gobierno de la Ciudad. Verificar el procedimiento adoptado constatando la aplicación de las normas vigentes.

Alcance:

Verificar la adecuación legal de los actos administrativos y operacionales en materia de habilitación, verificación y clausura de los geriátricos privados habilitados por la Ciudad de Buenos Aires, sobre la base de pruebas selectivas determinadas.

Jurisdicción:

25. Secretaría de Gobierno

Programa Presupuestario:

122.- (Habilitar y Controlar locales de Industria, Comercio, Servicios y Espectáculos públicos).

Unidad ejecutora: Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones.

Crédito original: \$ 4.886.505

Vigente: \$ 1.381.879,38 (1)

Devengado: \$ 1.381.879,38 (2)

(1Y2): datos obtenidos del sistema SISR -cierre provisorio del 29/01/02



Informe Final de Auditoría
Proyecto N° 5.25.02.00

DESTINANTARIO

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



En uso de las facultades conferidas por el Art. 135 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 70 (artículos 131, 132 y 136), la Auditoría General efectuó un examen en el ámbito de la ex Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto que se detalla a continuación.

I. OBJETO

Legalidad de los Actos Administrativos y Operacionales en materia de habilitación, verificación y clausura de geriátricos privados habilitados por el Gobierno de la Ciudad.

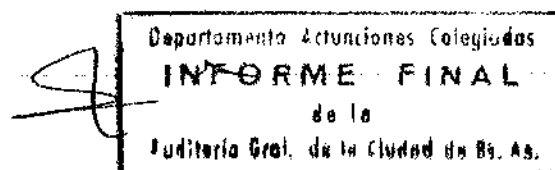
I.1 OBJETIVO

Evaluar y controlar los aspectos legales de los actos administrativos y operacionales en materia de habilitaciones, verificaciones y clausuras de los geriátricos privados habilitados por el Gobierno de la Ciudad. Verificar el procedimiento adoptado constatando la aplicación de las normas vigentes.

II. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES establecidas en el artículo 6° de la ley 325.

La naturaleza y alcance de los procedimientos de auditoría aplicados se determinaron sobre la base de un relevamiento normativo preliminar, y el posterior control de acatamiento por el Organismo auditado a las normas imperantes en materia de habilitación, verificación y clausura de los geriátricos. Asimismo, se verificó *in situ* el estado de los establecimientos, constatando su



adecuación a la normativa aplicable para la habilitación y correcto funcionamiento.

En cumplimiento de la mencionada planificación, se practicaron los siguientes procedimientos:

1. Requerimiento de información a los siguientes Organismos:

- Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Subsecretaría de Descentralización.
- Archivo Gral. de la Ciudad de Bs. As.
- Unidad de Contralor de Geriátricos Privados (UCGP).

2. Análisis del marco normativo.

3. Examen de la documentación proporcionada.

4. Relevamiento de circuitos administrativos implementados.

5. Entrevista con los siguientes funcionarios:

- Sr. Interventor del Organismo.
- Director de Actividades Especiales.
- Director de Clausuras.
- Jefe de Departamento Locales Especiales.
- Jefe de Departamento Legales
- Coordinadora de la UCGP.

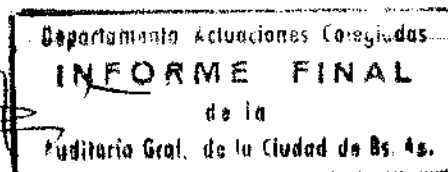
6. Control de acatamiento a las normas imperantes en materia de habilitación, verificación y clausura.

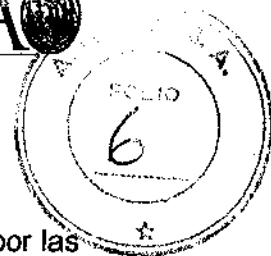
7. Se tomó conocimiento que los geriátricos privados habilitados en la Ciudad ascienden a novecientos noventa y nueve (999), seleccionando una muestra aleatoria con reemplazo de repeticiones mediante el sistema Excel del 10% de los mismos (100 geriátricos).

8. Se verificó "in situ" el 10% de la muestra (10 establecimientos), a fin de constatar su adecuación a la normativa aplicable. A efectos de su determinación, se seleccionó uno de cada diez geriátricos (ver limitaciones al alcance Pto.III.ap."c").

Las tareas de campo del presente informe se desarrollaron en el período comprendido entre el 21 de diciembre de 2001 y el 25 de octubre de 2002¹.

¹ El proyecto original fue dividido en 2 subproyectos: a) hoteles contratados, b) geriátricos privados. Ello motivó que las tareas de campo del presente fueran suspendidas entre los meses de marzo y julio del presente.





III. LIMITACIONES AL ALCANCE

La realización de la presente auditoría se vio limitada en su alcance por las siguientes circunstancias:

- a) La DGVH no informó el resultado de las actuaciones realizadas con motivo de denuncias formuladas por particulares derivadas por los CGP².
- b) No se pudo proceder a la compulsión de treinta y siete (37) expedientes de la muestra seleccionada³.
- c) No se pudo ingresar al geriátrico "San Albino", sito en Jean Jaures 396⁴.

La falta de respuesta de la Dirección auditada a los requerimientos de información formulados por el equipo auditor (ver notas al pie N°2 y 3), motivó que el Colegio de Auditores Generales decidiera poner en conocimiento de dicha circunstancia al Sr. Jefe de Gobierno y a la Legislatura de la Ciudad, recomendando la iniciación de las acciones pertinentes (art.14 Ley 325).

IV. ACLARACIONES PREVIAS

El Poder Ejecutivo de la Ciudad como persona jurídica pública estatal, tiene a su cargo la administración de la Ciudad, de conformidad con las atribuciones y deberes establecidas en la Constitución de la Ciudad (art. 104) y en las leyes que reglamentan su ejercicio.

En este marco, la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones tiene como misión el control y/o verificación del cumplimiento de las normas que se dictan en ejercicio de ese poder estatal⁵, con relación a las actividades comerciales e industriales, de servicios y de espectáculos y diversiones públicas que funcionan en locales o establecimientos, así como de las actividades que se desarrollan en la vía pública dentro del ámbito geográfico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

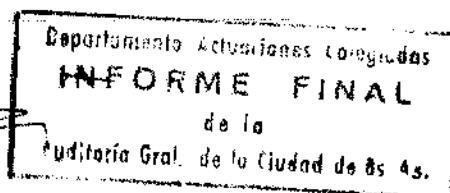
El concepto de habilitación o permiso municipal, según corresponda, se fundamenta en las facultades de reglamentación y supervisión que ejerce el

² Solicitada por Nota AGCBA N° 738/02, reiterada por nota AGCBA N° 835/02.

³ Mediante Notas AGCBA N° 2552/02 y reiteratoria N° 2671/02, fueron solicitados 23 exptes de habilitación a la Dir. Gral. de Habilitaciones y Permisos, no obteniendo respuesta. El resto de los exptes. (14) no pudieron ser auditados atento que algunos se encontraban en distintas áreas de Gobierno y otros no fueron localizados en el Archivo.

⁴ El equipo de auditoría concurrió con un inspector de DGVH, no siendo atendidos en dicho establecimiento.

⁵ GORDILLO, Agustín A., "Tratado de Derecho Administrativo" T.II, pág. XII-29. "La supresión de la noción "poder de policía" no implica una transformación profunda de los pilares y planteos del derecho administrativo, lo que se suprime es la noción, no el poder estatal para restringir los derechos individuales: ese poder existe, pero no puede científicamente llamárselo "poder de policía, ni puede ser conceptualmente connotado en forma particular alguna, en lo que respecta a la restricción a los derechos individuales.



Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires respecto al ejercicio de toda actividad comercial o industrial – entre otras - que tenga lugar en el ejido de la Ciudad.

De conformidad con las responsabilidades primarias asignadas, la Dirección General auditada debe intervenir en ejercicio del poder estatal antes aludido, en todo lo atinente al proceso de habilitación y control de los establecimientos geriátricos de la Ciudad.

En ese orden, tiene a su cargo el otorgamiento de las habilitaciones de acuerdo a las disposiciones legales que rigen la materia, aplicando las normas vigentes de uso y verificación que se refieren a los locales, las cosas y las actividades que importa a la seguridad, salubridad y funcionamiento. En este sentido, verifica el cumplimiento de las disposiciones vigentes, realizando intimación de mejoras y vigilando su cumplimiento.

Por otra parte, analiza y propone modificaciones a la normativa en vigor, coordinando las acciones de su competencia con la UCGP y con los Centros de Gestión y Participación (CGP) en materia de denuncias derivadas de los mismos.

La Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones fue creada mediante Decreto N° 18-GCBA-99, aglutinando las competencias que tenían la Dirección General de Registros y Certificaciones y la Dirección General de Policía Municipal, ambas suprimidas.

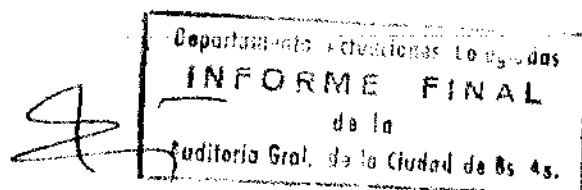
Durante el período auditado fue transferida con su presupuesto, personal, patrimonio y responsabilidades primarias en dos oportunidades. Hasta el mes de mayo de 2001 se encontraba bajo dependencia directa de la Secretaría de Gobierno, siendo transferida el 11-5-01 por Decreto N° 654/01 a la Subsecretaría de Seguridad de la Secretaría de Justicia y Seguridad. Posteriormente, mediante Decreto N° 2.011/01 del 5-12-01, esta Dirección fue nuevamente transferida y ubicada institucionalmente bajo dependencia directa de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo⁶ de la Secretaría de Desarrollo Económico.

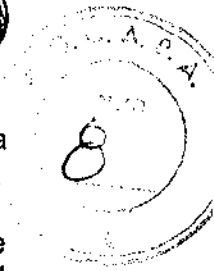
Cabe poner de resalto que en el mes de mayo del año en curso, el Organismo auditado fue transferido por Decreto N° 430/02 (Art.41) a la Subsecretaría de Regulación y Fiscalización de la Secretaría de Gobierno y Control Comunal, siendo finalmente suprimido por Decreto N° 919 del 31-7-02 (BOCBA 1504), creándose dos nuevas Direcciones Generales: Habilitaciones y Permisos (Art.2°) y Verificaciones y Control (Art.3°).

1. HABILITACION

La Ordenanza N° 34.421 (BM15852) determina en su Anexo II "Código de Habilitaciones y Verificaciones" (Art.2.1.8) que "los establecimientos geriátricos

⁶ Mediante Art.58 del Decreto N° 2.055 (19-12-01) se modifica dicha denominación por la de Subsecretaría de Trabajo y Fiscalización.





sólo pueden funcionar y ser liberados al público, si cuentan previamente con la habilitación acordada y el certificado de habilitación pertinente".

Los requisitos necesarios para la habilitación y funcionamiento se encuentran determinados en el Código de Habilitaciones y Verificaciones, el Código de la Edificación, el Código de Planeamiento Urbano, sus modificatorias y demás normativa aplicable.

Un establecimiento geriátrico, conforme el Código de Habilitaciones y Verificaciones (Secc.9, Cáp.9.1) "es todo local donde se presta servicio de hospedaje prolongado, comidas básicamente equilibradas y calóricamente suficientes, a la vez que una efectiva y periódica vigilancia médica acorde con una asistencia no sanatorial, a más de cinco personas ancianas de uno ambos sexos, no pudiendo ser librados al público sin la correspondiente habilitación".

La Ordenanza N° 35.331 BM 16161 (Pub.28-11-79) prevé que los geriátricos que a dicha fecha contaban con habilitación concedida o en trámite, debían ajustarse a las normas previstas en los Códigos de Edificación y de Habilitaciones y Verificaciones. El Art.7 autorizó a la Subsecretaría de Inspección General a exceptuar de algunas mejoras o requisitos a aquellos locales cuya adaptación implicaba modificaciones estructurales de envergadura, en razón de no haber sido construidos con destino al uso gestionado, siempre que no se vieran afectadas las condiciones mínimas de higiene, seguridad y moralidad.

Los establecimientos geriátricos, conforme dicha Ordenanza, deben contar con 3 libros: de atención médica, de registro de hospedados y de registro de inspecciones.

Por su parte, la Ordenanza N° 44.103 establece que las actividades que desarrollen las entidades civiles y/o religiosas que funcionan como establecimientos geriátricos sin fines de lucro, deberán ser habilitadas a tal efecto. Dicha habilitación es acreditada mediante el libro de inspecciones, donde deben dejar asentadas las actas de comprobación labradas a partir de la página 150.

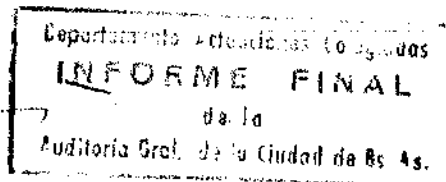
El Código de la Edificación Pto.7.5.13 (AD 630.111), establece que los locales de un establecimiento geriátrico serán:

- De carácter obligatorio: habitaciones destinadas a alojamiento; sala de estar; servicios sanitarios y cocina.
- De carácter obligatorio condicionado: ropería; comedor; guardarropa para el personal; lavadero (30 personas o más).
- De carácter optativo: lavadero (menos de 30 personas); depósito de comestibles; todo otro local que, aunque no determinado expresamente, sea destinado a los fines específico del establecimiento.

El Decreto N° 2516-GCBA-98 y sus modificatorias reglamenta el procedimiento de habilitación, estableciendo que la documentación del trámite de



4





habilitación será técnica⁷ y notarial⁸. A los efectos de mayores precisiones con respecto a dicho trámite, se remite al Pto.6.2.1 ap."c" del informe de auditoría N°5.10.0.00.("Relevamiento de la DGVH").

El trámite de habilitación se encuentra a cargo de la Dirección Actividades Especiales de la DGVH, la que, de acuerdo a lo dispuesto en el art.9, párr.3° del Decreto citado, debe inspeccionar en forma previa a la habilitación a efectos de constatar el cumplimiento de las condiciones declaradas por los profesionales intervinientes. Dicha inspección es llevada a cabo por el Departamento Locales Especiales, área competente en virtud de la Disposición N°822-DGVH-2001 del 15-3-01.

IV.2 VERIFICACION

El Art.12.1.1 del Código de Habilitaciones y Verificaciones prevé que toda verificación de transgresiones a disposiciones de carácter municipal, dará lugar a la confección de un acta de comprobación que deberá llenar los requisitos exigidos en el Código de Procedimientos de Faltas Municipales⁹. Dichas actas son posteriormente remitidas a la Justicia Contravencional.

Las denuncias efectuadas por los particulares directamente en la DGVH o ante los Centros de Gestión y Participación (CGP), así como las realizadas por Defensoría del Pueblo, UCGP u otros Organismos, una vez ingresadas son remitidas para la prosecución de su trámite al Departamento Locales Especiales de la Dirección Actividades Especiales, a fin que efectúe las inspecciones correspondientes.

IV.3 CLAUSURA

El Art.12.1.2 y ss. del Código de Habilitaciones y Verificaciones, detalla las circunstancias que conllevan a la clausura de la actividad por parte de la Dirección Clausuras y Despacho, disponiendo que se procederá a la inmediata clausura de toda actividad que se desarrolle en las siguientes condiciones:

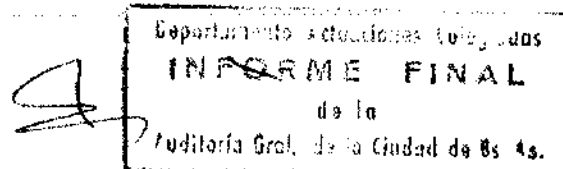
- En los casos expresamente previstos en el Capítulo 2.1 (Trámite de Habilitación).
- Con permiso denegado, o gestión de habilitación desistida.



⁷ La documentación técnica se encuentra a cargo de arquitectos, ingenieros, agrimensores, maestros mayores de obra y/o técnicos constructores matriculados en sus respectivos Consejos Profesionales.

⁸ La parte notarial tendrá lugar mediante la intervención de Escribanos Públicos de Registro de la Capital Federal.

⁹ Reemplazado por la Ley N° 10 en materia contravencional y Ley N° 451 en materia de faltas, siendo de aplicación adjetiva el Código de Procedimiento en lo Contravencional y de Faltas (Ley N° 12). El Art.36 de este último señala los siguientes requisitos: 1) lugar, fecha y hora del acta, 2) lugar, fecha y hora en que presuntamente ocurrió el hecho, 3) descripción circunstanciada y su calificación legal, 4) los datos identificatorios conocidos del presunto contraventor o contraventora, 5) el nombre y domicilio de los testigos y del denunciante, si los hubiere, 6) mención de toda otra prueba del hecho, 7) la firma de la autoridad.



- Con permiso revocado.
- Cuando se afecten condiciones mínimas de higiene, seguridad y moralidad.

Otra situación que acarrea la clausura se verifica cuando requieren mejoras para funcionar en condiciones reglamentarias, detallando el inspector las deficiencias a subsanar y fijando la Dirección los plazos para su ejecución. Conforme surge de las entrevistas realizadas, dicho plazo es generalmente de veinte (20) días. En caso de no haberse satisfecho los requisitos y realizadas las mejoras, se labra acta de comprobación con destino a la Justicia Contravencional, procediéndose a la clausura de la actividad y poniendo en conocimiento de dicho acto a la Secretaría de Desarrollo Social. En el texto de clausura, se destina un artículo para realizar formalmente dicha comunicación.

La clausura puede ser *preventiva* y *por disposición*. La primera procede cuando el inspector comprueba que existe grave e inminente peligro para la seguridad o salubridad pública y debe ser inmediata. La segunda opera cuando expiró el plazo de intimación y no fue subsanada la falta, siendo llevada a cabo por la máxima autoridad del Organismo (Interventor).

El Art.12.1.3 del Código de Habilitaciones y Verificaciones dispone que el uso de la fuerza pública se requiere cuando el titular o responsable del local se negare a facilitar el acceso a un inspector, o dificultare la tarea de inspección.

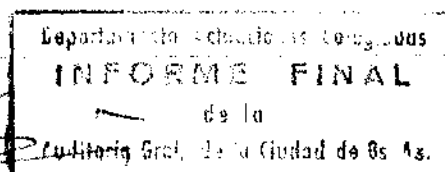
V. OTRAS ACLARACIONES PREVIAS

Por Disposición N° 2685-DGVH-2001 se creó en el ámbito de la DGVH la Comisión de Gestión Interna, cuyas misiones y funciones consistían, entre otras, en asistir al Director General en el tratamiento y seguimiento de diversas cuestiones administrativas y dictaminar en las actuaciones que se sometían a su consideración.

Mediante Orden del Día N° 61-DGVH-2001 (12-7-01) fue encomendada a dicha Comisión el seguimiento de los establecimientos geriátricos clausurados desde agosto del 2000, a cuyo efecto solicitó a la Dirección Clausuras y Despacho el listado correspondiente, que ascendía a cuarenta y ocho (48) geriátricos.

A la fecha de finalización de las tareas de campo de la presente auditoría, no se había generado actuación alguna relativa al tema antedicho.

Por Decreto N° 609-VP-97 (12-5-97) se encomendó a la Secretaría de Desarrollo Social la implementación de una Unidad de Contralor de los establecimientos geriátricos privados de la Ciudad, a efectos de determinar la calidad de vida de las personas hospedadas y el cumplimiento de las disposiciones vigentes en la materia, coordinando con las Secretarías de Salud,



Gobierno y Planeamiento Urbano y Medio Ambiente las inspecciones a realizar.

El resultado de las visitas a los geriátricos efectuadas por la citada Unidad - que abarcan las áreas administrativa, edilicia, alimenticia, de salud y social del establecimiento-, son volcadas en guías de evaluación, de las que surge la calificación del geriátrico.

Dicha Unidad - carente de poder estatal - fue creada por Resolución N°74-SPS-97 (5-9-97) y ubicada bajo dependencia de la Subsecretaría de Gestión de Acción Social. En caso de detectar irregularidades al concurrir a un establecimiento, comunican a DGVH para que realice la inspección y labre las actas correspondientes, o bien para que efectúe un operativo conjunto con la UCGP. Estos aspectos fueron desarrollados más extensamente en el Informe final de Auditoría N° 2.21.02.00., al cual nos remitimos en honor a la brevedad.

Cabe resaltar que durante el período auditado fue sancionada la Ley N° 661¹⁰, que establece el marco regulatorio para el funcionamiento de los **establecimientos residenciales** de la Ciudad. Dicha normativa modifica disposiciones previstas en el Código de Habilitaciones y Verificaciones, destacándose las que atañen a definición y alcance, habilitación y funcionamiento, y dotación de personal con que deben contar.

La citada norma -cuya reglamentación por el Ejecutivo debió ser efectuada dentro de los 90 días de su promulgación (conf. cláus. trans. 1°)-, prevé la creación del "Registro Unico y Obligatorio de Establecimientos Residenciales para Personas Mayores" (art.3°), y determina que la autoridad de aplicación es el nivel jerárquico superior del Gobierno de la Ciudad en materia de Promoción Social, asistido por el nivel jerárquico superior del Gobierno de la Ciudad en materia de salud (art.4°).

Por último, este equipo de auditoría tomó conocimiento que desde la intervención del Organismo¹¹, las únicas inspecciones realizadas por DGVH en el período auditado fueron originadas por denuncias, por pedido de la UCGP, por requerimiento judicial o dispuestas por el interventor¹².

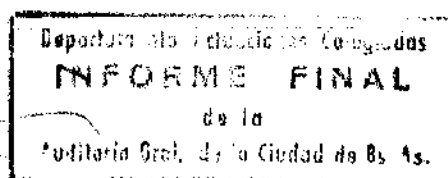
VI. OBSERVACIONES

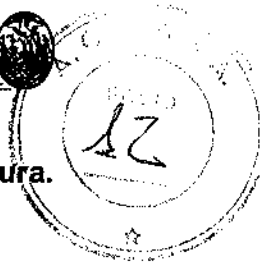
Conforme surge del examen practicado, del análisis de los expedientes de habilitación y la posterior verificación *in situ* de los establecimientos geriátricos, se formulan las siguientes observaciones:

¹⁰ La ley 661 fue promulgada el 16-10-01 y publicada en BOCBA 1300 el 19-10-01

¹¹ La Intervención fue dispuesta mediante decreto N° 2012 del 27-11-01 (BOCBA N°1331), prorrogada en 2 oportunidades: por 120 días mediante Decreto N° 212 del 27-2-02 (BOCBA 1394) y por 30 días más (Decreto N° 667 del 28-7-02 (BOCBA 1476). Posteriormente, DGVH fue suprimida.

¹² De acuerdo a lo manifestado por el Sr. Interventor a este equipo de auditoría.





Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones. Estructura. Control Interno

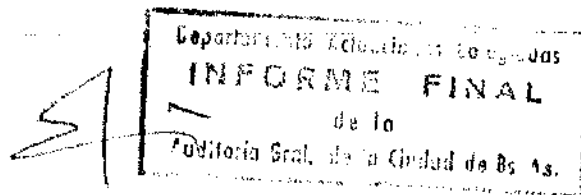
1. El Decreto N° 2.055/01 (B.O. N° 1.343) que modifica la estructura organizativa del Poder Ejecutivo de la Ciudad, sólo describe la responsabilidad primaria de la Dirección General (Anexo II/12). Consecuentemente, la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones no cuenta con una estructura orgánico funcional aprobada para los niveles equivalentes a Direcciones, Departamentos, Divisiones y Secciones, que fije y delimite las misiones y funciones específicas de los niveles y cargos inferiores. Tal situación dificulta la delimitación de responsabilidades de dichos funcionarios.
2. La Dirección auditada no cuenta con Manuales de Procedimientos que reglamenten y especifiquen los procedimientos y circuitos implementados para la actividad de control a su cargo.
3. Carece, asimismo, de una planificación que determine la periodicidad con que se deben llevar a cabo las inspecciones.
4. A partir de la Intervención y durante el período auditado, las únicas inspecciones efectuadas a los geriátricos por personal de DGVH fueron originadas por denuncias, por solicitud de UCGP, por requerimiento judicial o dispuestas por el Interventor¹³. En este último caso, la discrecionalidad en la selección de los establecimientos a inspeccionar puede dar lugar a arbitrariedades.
5. La Dirección auditada no siempre comunica a UCGP el resultado de las inspecciones realizadas a solicitud de ésta¹⁴, dificultándole las tareas de evaluación y seguimiento de los geriátricos.
6. La dotación de inspectores que posee el área con competencia para la verificación de los geriátricos es insuficiente, por cuanto el Departamento Locales Especiales (que también tiene competencia en otras actividades) cuenta con sólo quince (15) inspectores.

Falta de registración adecuada

1. La Dirección auditada no posee un registro detallado de las actas de comprobación labradas a los establecimientos geriátricos.
2. No posee un registro actualizado de los geriátricos habilitados que se encuentran en funcionamiento. De la muestra efectuada (100 geriátricos) sobre el padrón de geriátricos habilitados suministrado por DGVH, la

¹³ De acuerdo a lo manifestado por el Sr. Interventor a este equipo de auditoría.

¹⁴ De acuerdo a lo manifestado por la coordinadora de UCGP a este equipo de auditoría.



UCGP informó que en veinte (20) direcciones constataron que no funcionaban geriátricos, en diez (10) los geriátricos ya no existen y tres (3) direcciones no obran en los registros de UCGP.

3. La Dirección auditada no cuenta con un registro de geriátricos habilitados con detalle, en cada uno de ellos, de la cantidad de plazas habilitadas.
4. Tampoco cuenta con registros divididos temáticamente de las denuncias de particulares recibidas en el Organismo, así como de aquellas derivadas por los Centros de Gestión y Participación. Tal situación impide contar con información estadística sobre las mismas.

OTRAS OBSERVACIONES

1. No fue suscrito por la Secretaría de Gobierno y los respectivos Consejos Profesionales el convenio previsto en el Art.5° del Decreto N° 941/99.
2. Incumplimiento de lo establecido en los arts.11° y 12° del Decreto 1958/98¹⁵ y art. 4 del Decreto N° 1015/00¹⁶. La DGVH no conformó las unidades polivalentes encargadas de ejercer el poder de policía local previstas en la primera de las normas citadas, ni destacó en los CGP el personal correspondiente para la evacuación de consultas y recepción de denuncias. Al respecto, cabe remitirse a lo expresado en los Informes de Auditoría N° 05.08.02.00, 05.09.02.00, 05.10.02.00., realizados en el ámbito de los CGP.
3. Hasta la fecha de finalización de las tareas de campo de la presente auditoría, no fue reglamentada por el Poder Ejecutivo la Ley N° 661. Dicha normativa - que establece el marco regulatorio para el funcionamiento de los establecimientos residenciales de la Ciudad - prevé en su cláusula transitoria 1ra. que la reglamentación debía ser efectuada dentro de los 90 días de su promulgación¹⁷.

Compulsa de expedientes de habilitación

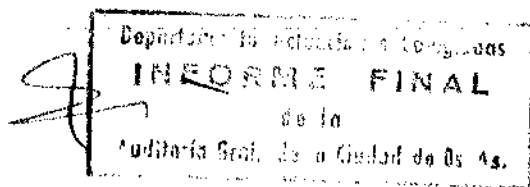
De la compulsas de sesenta y tres (63) expedientes de habilitación (ver limitaciones al alcance III ap."b") localizados en el Archivo General, se formulan las siguientes observaciones:

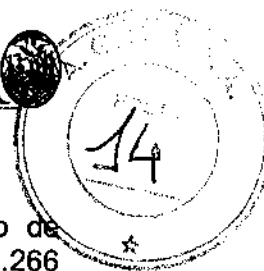
¹⁵ El art.11 del decreto 1958/98 establece: "En cada CGP funcionará una unidad polivalente encargada de ejercer el poder de policía local".

EL art.12 determina: "Las áreas centrales transferirán el personal que resulte necesario para el cumplimiento de este decreto, sin pérdida de los beneficios que tuviesen al ser transferidos".

¹⁶ Art.4 decreto 1015/00: "La Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones destacará en cada CGP al menos 10 inspectores, quienes recibirán las consultas verbales sobre el Código de Habilitaciones y Verificaciones y las denuncias del ámbito de aplicación de la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones que se efectúen a través de la mesa de entrada del CGP..."

¹⁷ La Ley N°661 fue promulgada el 16-10-01 y publicada en BOCBA 1300 el 19-10-01





1. En veinticinco (25) casos (39%) no consta la inscripción y pago de ingresos brutos, incumpliendo lo exigido por la Ordenanza N° 33.266 (AD 700.5) Art. 2.1.3 ap. c)¹⁸.
2. En veintitrés (23) expedientes (36%) no hay constancia de inscripción y pago en el sistema previsional correspondiente, incumpliendo lo exigido por la Ordenanza N° 33.266 Art. 2.1.3 ap. d)¹⁹.
3. En cuatro (4) casos (6%) no obra constancia de aprobación de localización de la actividad, incumpliendo lo exigido por la Ordenanza N° 33.266 Art. 2.1.3 ap. g)²⁰.
4. En tres (3) casos (4%) no hay constancia de la declaración jurada, incumpliendo lo exigido Ordenanza N° 33.266 Art. 2.1.3 ap. a)²¹.
5. En tres (3) casos (4%) no consta el certificado de sobrecarga previsto en la Ordenanza N° 33.266 Art.2.1.3 ap.e)²².
6. En un (1) caso (1,5%) falta la acreditación del carácter de titular del dominio o locatario mediante la agregación del título de propiedad o contrato de locación, incumpliendo lo exigido por la Ordenanza N° 33.266 Art. 2.1.3 ap. h)²³.
7. En un (1) caso (1,5%) falta el plano de habilitación por duplicado exigido por la Ordenanza N°33.266 Art.2.1.3 ap."b"²⁴.

Cabe resaltar que los expedientes analizados respecto a los cuales se formulan observaciones corresponden a periodos de vieja data, anteriores al año 1998. En los expedientes de fecha posterior, regidos por el Decreto N° 2516/98, no se detectaron incumplimientos.

Incumplimiento normativo por parte de los geriátricos

De la verificación *in situ* realizada en forma conjunta con personal de DGVH en nueve (9) establecimientos geriátricos (ver limitaciones al alcance ap."c"), se formulan las siguientes observaciones:

¹⁸ Art. 2.1.3: "Junto con la solicitud de habilitación deberá acompañar la siguiente documentación: Ap. "c": Constancia de inscripción y pago del impuesto a los ingresos brutos".

¹⁹ Ap."d": Comprobante de inscripción y pago en el sistema previsional correspondiente".

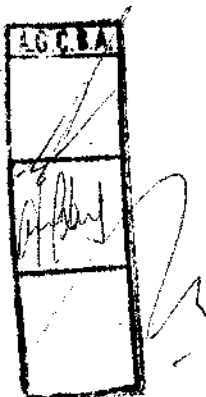
²⁰ Ap. "g": Comprobante de que la localización de la actividad ha sido aprobada por el Concejo de Planificación Urbana".

²¹ Ap."a": "Declaración jurada de habilitación de usos, certificados de usos, según formulario modelo"

²² Ap."e": cuando correspondiera deberá acompañar plano de sobrecarga, escaleras y barandillas aprobado por el Organismo Municipal competente o certificado de sobrecarga firmado por profesional responsable, inscripto en los registros municipales"

²³ Ap."h": Escritura de dominio, en caso de que el solicitante sea propietario, o contrato de locación vigente y debidamente sellado por la autoridad competente, en caso de ser inquilino"

²⁴ Ap."b": Planos de habilitación por duplicado"





15

1. En dos (2) establecimientos (22%) se constató la ocupación de más habitaciones que las habilitadas por DGVH²⁵.
2. En un (1) establecimiento (11%) se constató la existencia de más camas ocupadas que las habilitadas por DGVH²⁶.
3. En un (1) establecimiento (11%) la cantidad de personas hospedadas difiere de las registradas en el libro registro de hospedados²⁷.
4. En un (1) establecimiento (11%) hay más personas hospedadas que la cantidad habilitada por DGVH²⁸.
5. En un (1) establecimiento (11%) no se exhibió el certificado de prevención contra incendio, incumpliendo con lo dispuesto en el CE Pto.4.12.3²⁹.
6. En un (1) establecimiento (11%) no se cumple con lo dispuesto en el CHV Pto. 9.1.7 sobre "condiciones de seguridad de los alojados", atento que el mismo carece de superficie antideslizante en una escalera.
7. En un (1) establecimiento (10%) se constató el incumplimiento de lo dispuesto en el CHV Pto.9.1.8 y C.E. Art.7.5.13.4 sobre "existencia de chapa identificatoria en el local".
8. En un (1) establecimiento (11%) no fue exhibida la libreta sanitaria, incumpliendo con lo establecido en el CHV Pto.9.1.9.
9. En un (1) establecimiento (11%), no fue exhibido el libro de inspecciones, incumpliendo lo dispuesto en el CHV Pto. 9.1.10.
10. En un (1) establecimiento (11%) no fue exhibido el libro de atención médica, incumpliendo con lo dispuesto en el CHV Pto.9.1.11.
11. En dos (2) establecimientos (22%) no fue exhibido el libro de registro de hospedados, incumpliendo con lo dispuesto en el CHV Pto.9.1.12.
12. En tres (3) establecimientos (33%) se constataron habitaciones sin numeración y otras sin indicación en su interior de la capacidad reglamentaria de ocupación, incumpliendo con lo dispuesto en el CHV Pto.9.1.16.
13. En seis (6) establecimientos (66%) se constató el incumplimiento de lo dispuesto en el CE Pto.7.5.13.3 sobre "capacidad de ocupación de las habitaciones".

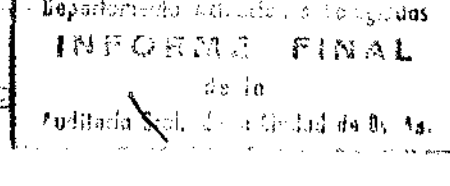
²⁵ Las habitaciones habilitadas por DGVH surgen de la carátula del Libro Registro de Inspecciones

²⁶ Las camas habilitadas por DGVH surgen de la carátula del Libro Registro de Inspecciones.

²⁷ En el geriátrico "Del Sol" hay 29 personas hospedadas y sólo 27 registradas en el libro de hospedados.

²⁸ El geriátrico "San Marcos" está habilitado para 47 personas y hay 48 hospedadas.

²⁹ CE Pto.4.12.3: "Cuando se exijan condiciones específicas de extinción, la Dirección otorgará un certificado donde conste que el uso o usos que conforme el edificio, cumple con lo exigido en el Cap."De la protección contra incendio"





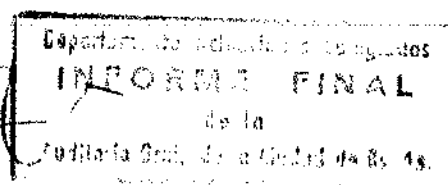
14. En un (1) establecimiento (11%) se constató el incumplimiento con lo dispuesto en el CE Pto.7.5.13.3 sobre "iluminación y ventilación natural de las habitaciones".
15. En un (1) establecimiento (11%) se constató el incumplimiento con lo dispuesto en el CE Pto.7.5.13.9 sobre "guardarropa para el personal".
16. En un (1) establecimiento (11%) no se cumple con el Pto.7.5.0/1/2 CE sobre "ancho de pasos, pasajes o corredores de salida".
17. En un (1) establecimiento (11%) no se cumple con el Pto.4.12.2.3 ap. a2 sobre "condiciones generales de extinción (matafuegos)".
18. En dos (2) establecimientos (22%) no se cumple con el Pto.4.6.6.1 sobre "iluminación artificial ap.d) iluminación de emergencia".
19. En un (1) establecimiento (11%) no se cumple con lo dispuesto en el CE Pto.8.10.3.1 ap.i) atento que el certificado mensual de mantenimiento de ascensor se encontraba vencido³⁰.

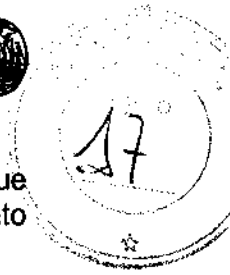
VII. RECOMENDACIONES

A la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones

1. Elaborar y someter a consideración y aprobación del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad, un proyecto de estructura orgánico – funcional que contemple los niveles inferiores a Dirección General, especificando las misiones, funciones y responsabilidades atribuidas a los mismos.
2. Elaborar Manuales de Procedimientos que especifiquen y describan los procedimientos a implementar, circuitos y rutinas a cumplir.
3. Confeccionar anualmente una planificación estratégica y operativa de las inspecciones a realizar.
4. Proceder al diseño de circuitos de las inspecciones que posibiliten una mayor eficiencia en el control de los establecimientos. Asimismo, las decisiones del Interventor que ordenen la inspección de determinado/s establecimiento/s, deberán contar con fundamentación suficiente, especificando las circunstancias que lo ameritan.

³⁰ CE Pto.8.10.3.1 i): "El conservador deberá registrar en el Libro los detalles de importancia que estime corresponden relacionados con el servicio, asentando el resultado de las pruebas de los elementos de seguridad, así como las tareas mensuales y semestrales previstas en el art.8.10.3.2, debiendo estar suscripto únicamente por el profesional representante técnico"





5. Comunicar oportunamente a UCGP el resultado de cada inspección que ésta solicita, a fin de simplificarle las tareas de evaluación y seguimiento de los establecimientos geriátricos.
6. Implementar mecanismos de reasignación del personal, dotando a la Dirección de los inspectores necesarios para cumplir con su finalidad.

REGISTRACIONES

1. Elaborar un registro detallado de las actas de comprobación labradas a cada uno de los establecimientos geriátricos.
- 2 y 3. Confeccionar un registro actualizado -con detalle en cada establecimiento de la cantidad de plazas habilitadas - de los geriátricos habilitados que se encuentran en funcionamiento, a fin de posibilitar su utilización como instrumentos de consulta apropiados.
4. Elaborar registros divididos por temas de las denuncias recibidas, que permitan elaborar informes estadísticos.

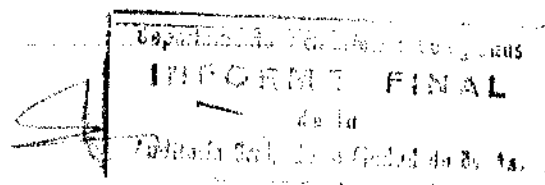
OTRAS RECOMENDACIONES

Al Poder Ejecutivo del GCBA

1. A los fines de optimizar la labor fiscalizadora desarrollada por la UCGP con relación al mantenimiento de las condiciones y/o requisitos exigidos a los locales para su habilitación, el Poder Ejecutivo debería rediseñar la conformación de dicha Unidad incorporando a la misma a profesionales independientes a través de un acuerdo con los Consejos Profesionales pertinentes, de manera tal que no implique un costo adicional para el contribuyente y/o para el Estado.
2. Conformar las Unidades Polivalentes, destinando a cada uno de los CGP la dotación de inspectores establecida por Decreto 1015/00, a efectos de continuar con el proceso de descentralización iniciado.
3. Proceder a la reglamentación de la Ley N°661, dando cumplimiento a la obligación emergente de la misma norma en lo referido a los plazos fijados en su cláusula transitoria 1°.

Compulsa de expedientes de habilitación

Atento que en la documentación analizada regida por el Decreto N° 2.516/98 no se detectaron incumplimientos, no se formulan recomendaciones al respecto.



Incumplimiento normativo por parte de los geriátricos

A la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones y Unidad de Controlar de Geriátricos Privados

1. Incrementar la frecuencia de las inspecciones a fin de verificar la adecuación permanente de los mismos a la normativa aplicable, efectuando cuando corresponda la pertinente intimación de mejoras, labrando actas de comprobación y clausurando preventivamente cuando se afecten condiciones mínimas de seguridad y salubridad.

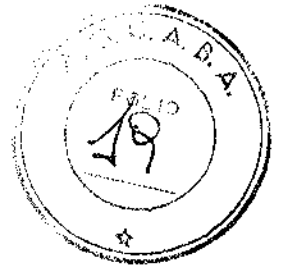
CONCLUSIONES

Si bien la labor fiscalizadora desarrollada por la UCGP y DGVH con relación al mantenimiento de las condiciones y/o requisitos exigidos a los locales para su habilitación puede considerarse, en términos generales, aceptable, a los fines de optimizar dichas tareas de control y, de tal modo, propender a mejorar la calidad de vida de las personas hospedadas, deberían establecerse nexos de comunicación más fluidos entre ambas áreas. Por otra parte, el Poder Ejecutivo debería rediseñar, a idénticos fines, la conformación de dicha Unidad, incorporando a la misma a profesionales independientes a través de un acuerdo con los Consejos Profesionales pertinentes, de manera tal que no implique un costo adicional para el contribuyente y/o para el Estado y tampoco una delegación de las funciones de contralor que le competen al mismo.

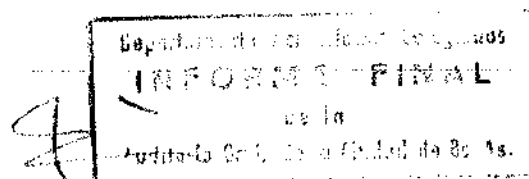
Dr. Vicente M. Brusca
Presidente
Auditoría General de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires



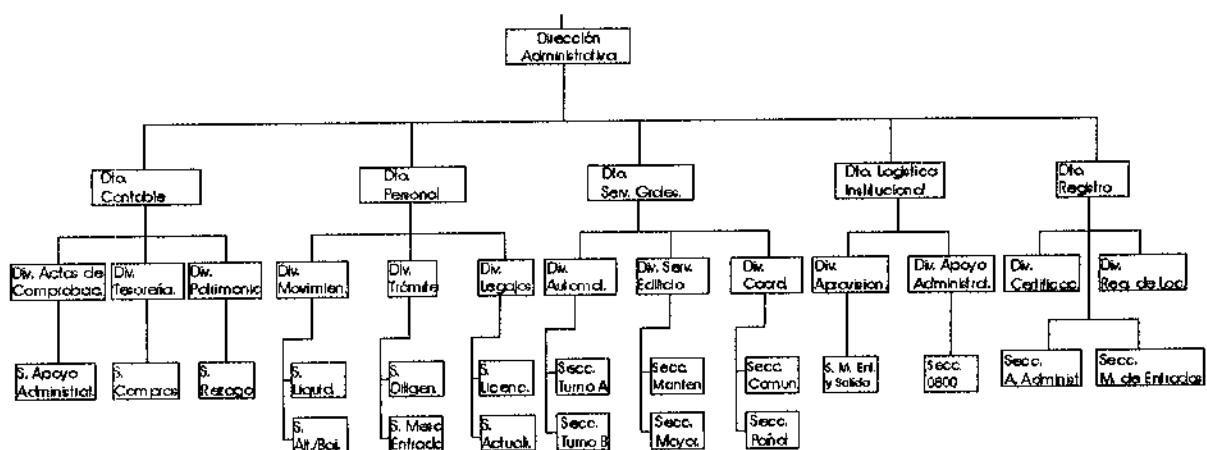
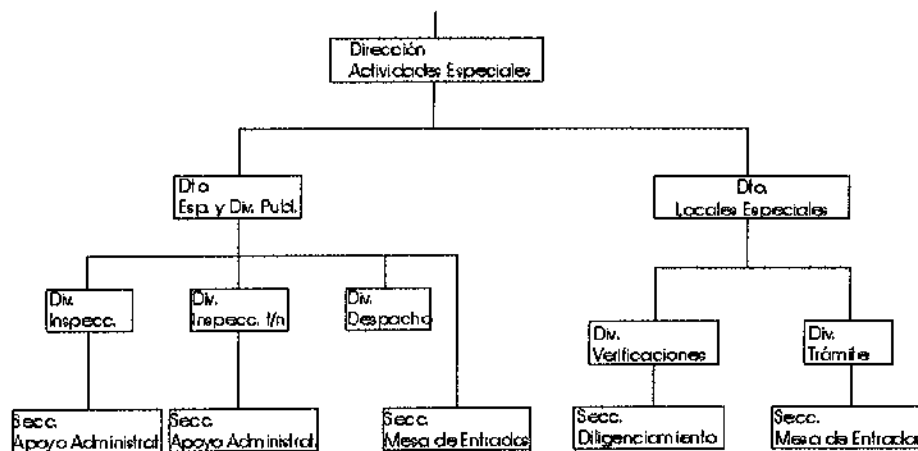
Handwritten signature.



ANEXOS

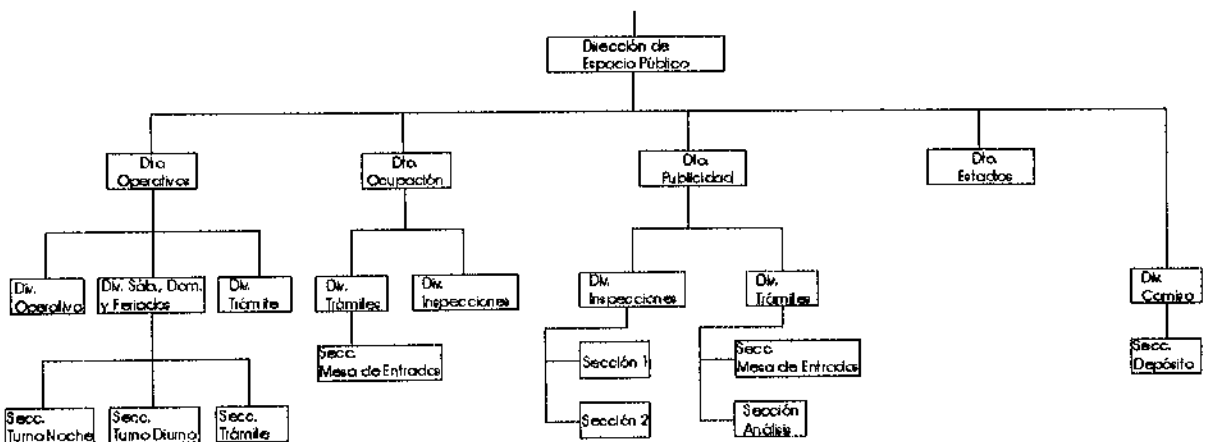
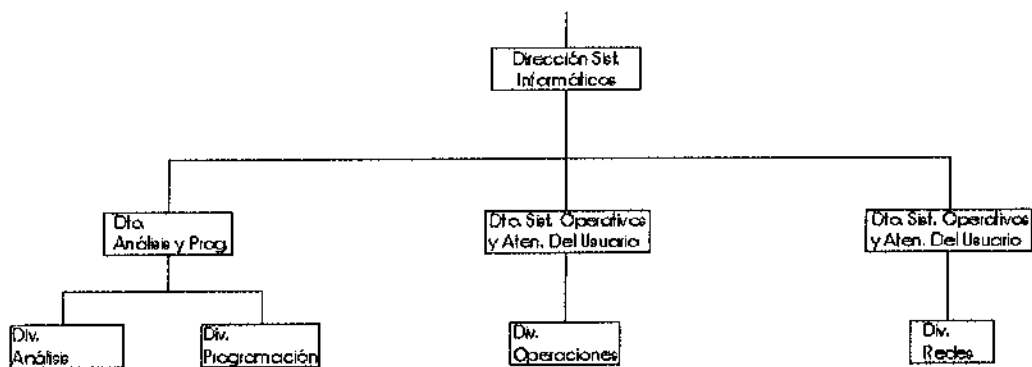
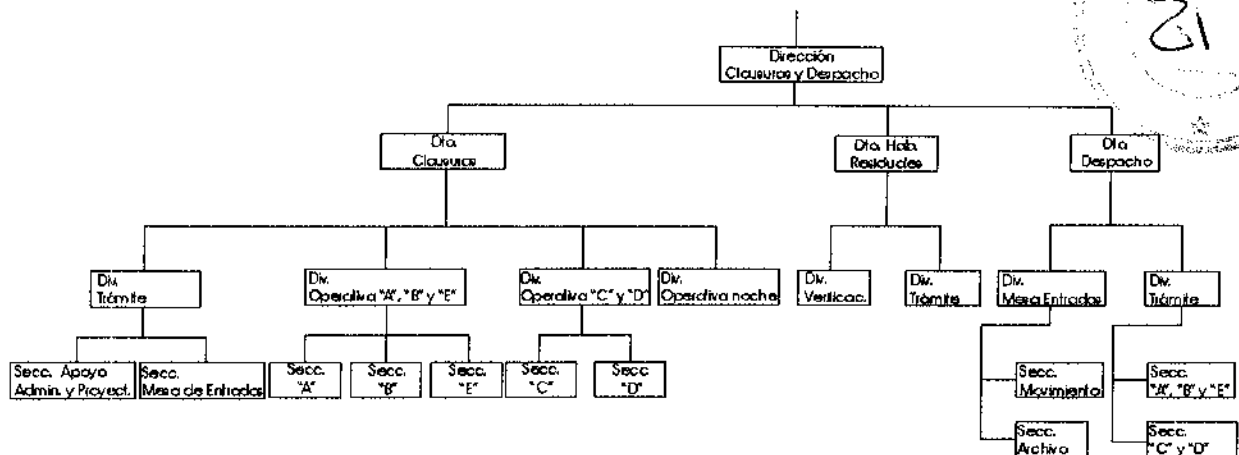
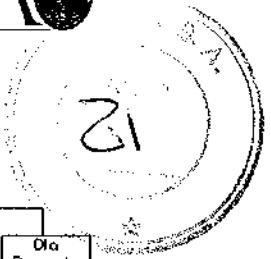


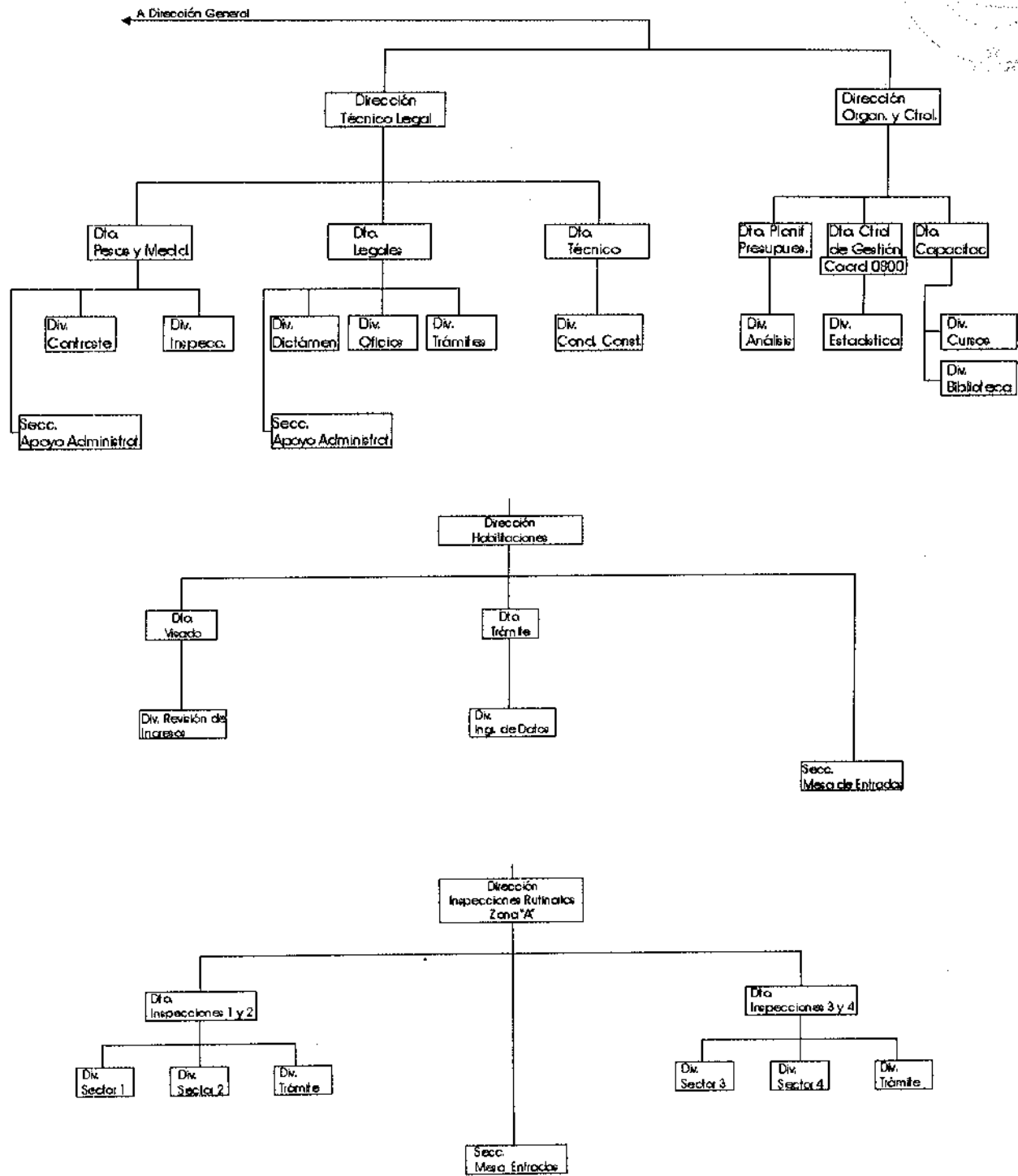
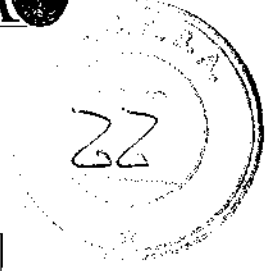
ANEXO I
ESTRUCTURA ORGÁNICA INFORMAL CREADA MEDIANTE RES. 475-DGVH-01



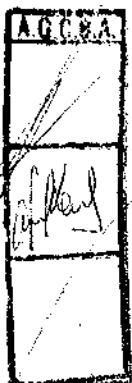
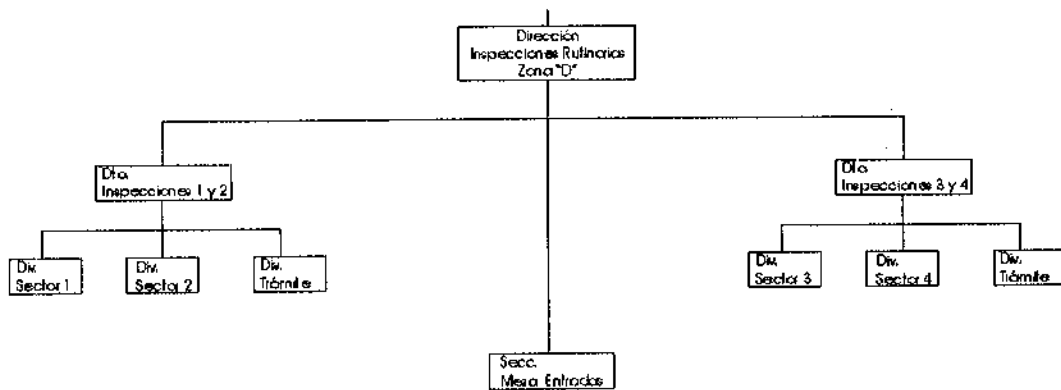
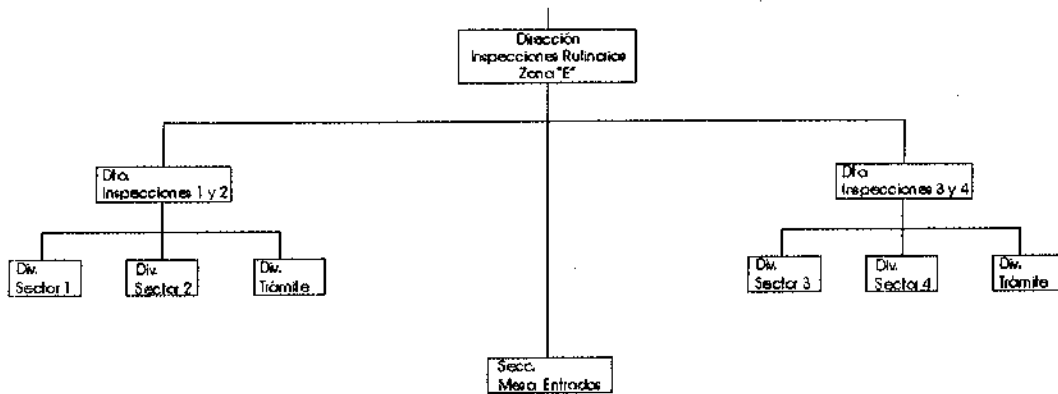
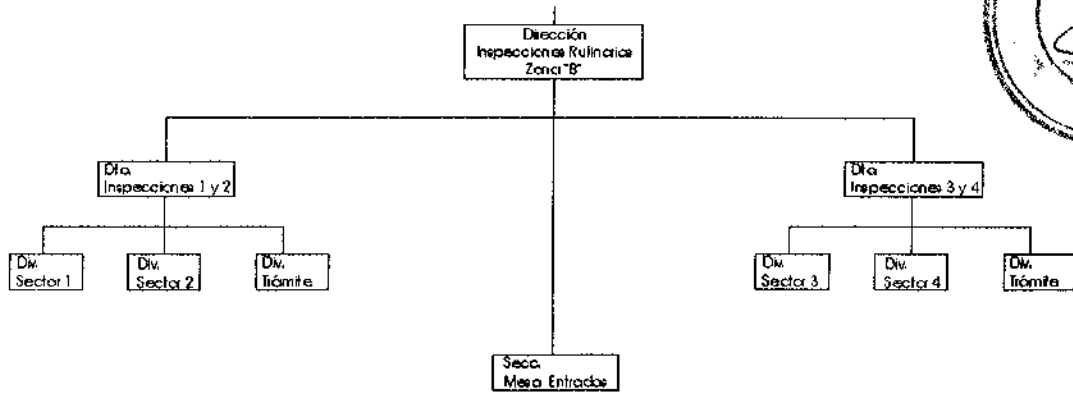
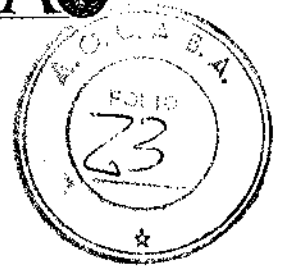
AGCBA
[Handwritten signatures and stamps]

Deposito en el expediente N° 1000
IMPORTE FINAL
de \$ 10
[Handwritten signature]

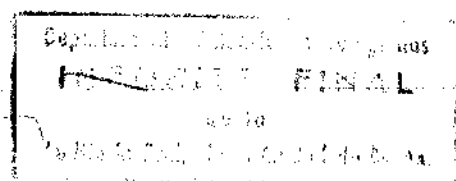
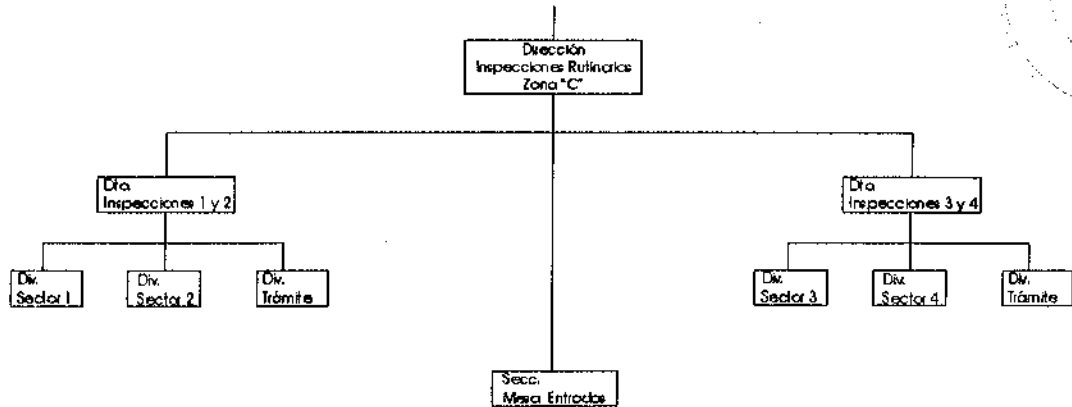
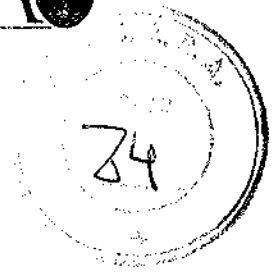




Departamento de Control y Vigilancia
INFORME FINAL
 Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires



Departamento de Inspecciones
IMPORTE FINAL
 ...
 ...





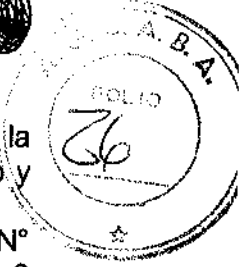
ANEXO II

MARCO NORMATIVO

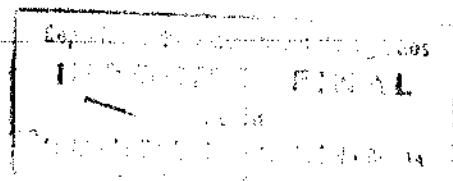
- Ordenanza N° 14.089 (BM 6.764) "Código de la Edificación".
- Ordenanza N° 33.387 BM.15.475: "Código de Planeamiento Urbano".
- Ordenanza N° 34.421 (BM15852) "Aprueba los textos ordenados del Código de la Edificación y de Habilitaciones y Verificaciones"
- Ordenanza N° 35.331 (BM 16161) define al establecimiento geriátrico y establece los requisitos y condiciones para su habilitación y funcionamiento.
- Ordenanza N° 13.126 BM 6442. prevé la obligatoriedad para todo local sujeto a habilitación de la tenencia de un libro registro de inspecciones.
- Ordenanza N° 44.103 BM18695. Establece que las actividades que desarrollen las entidades civiles y/o religiosas que funcionan como establecimiento geriátrico sin fines de lucro, deberán ser habilitadas a tal efecto.
- Decreto N° 2.516/98 "Reglamenta el procedimiento de otorgamiento de habilitaciones de comercios e industrias, depósitos y servicios. Deroga el Decreto 2.013/91 en todo aquello que se oponga.
- Resolución 38-SG-99 "Precisa alcances del decreto de arts. 16 y 18 del Decreto 2.516 en casos de cambio de titularidad de una actividad"
- Decreto N°941/99: "Establece que los titulares de locales que cuenten con habilitación deberán presentar a DGVH o al CGP que corresponda, un certificado de fiscalización cada 6 meses emanado de profesional y con intervención del Consejo Profesional pertinente, certificando que el establecimiento conserva las condiciones de seguridad e higiene requeridas para la habilitación."
- Disposición N° 822-DGVH-2001: "Establece los rubros que le corresponde intervenir al Departamento Locales Especiales de la Dirección Actividades Especiales."
- Decreto N° 215-GCBA-96: "Define los términos de clausura preventiva y definitiva. Fija la autoridad de aplicación de las clausuras"
- Decreto N°307/99: "Modifica el art.13 del decreto 2516, haciendo una distinción de las deficiencias que conllevan a la clausura definitiva o provisoria de un establecimiento habilitado". Reserva la medida al "criterio exclusivo de la autoridad de aplicación"
- Resoluciones SG- N°13/96 y SG-23/96 "Delegó la competencia para aplicar la sanción de clausura preventiva en la Dirección General de Policía Municipal."
- Decreto N°18-GCBA-99: "Crea la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones, la que aglutina las competencias que ostentaban la ex Dirección General de Registros y Certificaciones y la ex Dirección General de Policía Municipal que se suprimen."
- Decreto N° 654/01: Transfiere la DGVH a la Subsecretaría de Seguridad de la Secretaría de Justicia y Seguridad.
- Decreto N° 2.011/01: Transfiere a la DGVH, ubicándola institucionalmente bajo dependencia directa de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo de la Secretaría de Desarrollo Económico.

AGCBA





- Decreto N° 430/02 (Art.41): Transfiere la Dirección auditada a la Subsecretaría de Regulación y Fiscalización de la Secretaría de Gobierno y Control Comunal.
- Decretos N° 2012/01 (BOCBA N°1331), N° 212/02 (BOCBA 1394) y N° 667/02 (BOCBA 1476): Se interviene la DGVH y se la prorroga en 2 oportunidades.
- Decreto N° 919-GCBA-2002 (BOCBA 1504): Suprimió la DGVH (Art.1°), creando 2 nuevas Direcciones Generales: Habilitaciones y Permisos (Art.2°) y Verificaciones y Control (Art.3°).
- Decreto N° 1027-GCBA-2002: Designa al Director General de Verificaciones y Control.
- Decreto N° 1028-GCBA-2002: Designa al Director General de Habilitaciones y Permisos.
- Resolución SG-N°42: "Delega en el Director General de Verificaciones y Habilitaciones la facultad de confirmar las clausuras preventivas aplicadas."
- Decreto N° 609-GCBA-97 (12-5-97) Encomienda a la Secretaría de Promoción Social la implementación de una Unidad de Contralor de los Establecimientos geriátricos privados ubicados en la Ciudad.
- Resolución N° 74-SPS-97 del 5-9-97 crea la Unidad de Contralor de los establecimientos geriátricos, ubicados en la Ciudad dependiente de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social. En su Anexo II detalla las normas de funcionamiento.
- Disposición N° 2.685-DGVH-01 (10-7-01) Crea la comisión de gestión interna y detalla sus misiones y funciones.
- Orden del Día 61-DGVH-01 (12-7-01) Pone en conocimiento de todas las áreas de la DGVH, que se encomienda a la Comisión de Gestión Interna el seguimiento de los establecimientos geriátricos clausurados desde el mes de agosto del 2000.
- Disposición N° 127-DGVH-01. Otorga la función de inspección a la Unidad de Control de Usos y Actividades Especiales, de aquellos trámites iniciados por ante la Dirección Delegación Colegio de Escribanos, para las actividades comprendidas en los alcances del arts.2.1.5 y 2.1.8 del Código de Habilitaciones y Verificaciones (incluye establecimientos geriátricos).
- Ley N° 661 (BO 1300): Establece el marco regulatorio para el funcionamiento de los establecimientos residenciales. Modifica el Código de Habilitaciones y Verificaciones.
- Decreto 1958/00: "Aprueba la estructura organizativa conforme anexo II y establece la responsabilidad primaria y esquema de acciones de los CGP pilotos (Anexo III)"
- Decreto 1015/01: "Dispone que la DGVH deberá destacar al menos 10 inspectores en cada CGP a los fines de dar cumplimiento al poder de policía local"
- Decreto 1510/GCBA/97: "Procedimiento Administrativo de la Ciudad."
- Ley 70-GCBA-: "Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Publico de la Ciudad de Buenos Aires."
- Ley 10: "Código Contravencional".
- Ley 12: "Código de Procedimientos en lo Contravencional.
- Ley 451: "Código de Faltas".



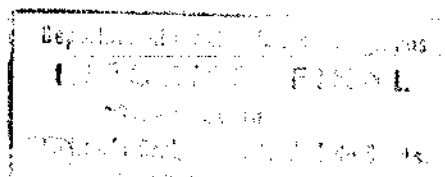
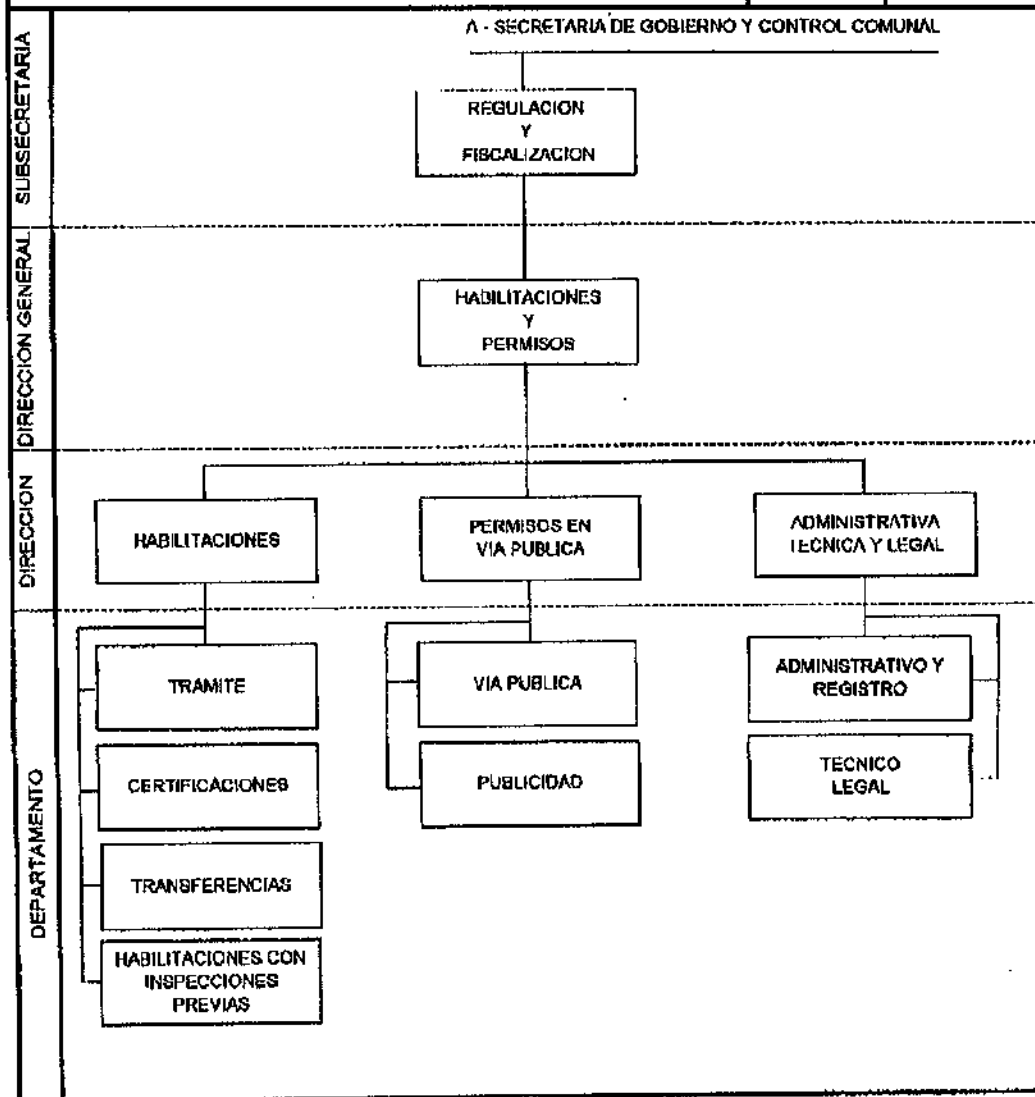
ANEXO III

27

JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
SECRETARIA: GOBIERNO Y CONTROL COMUNAL
SUBSECRETARIA: REGULACION Y FISCALIZACION
DIRECCION GENERAL: VERIFICACIONES Y CONTROL

DTG.N°

BOL. OFICIAL





GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

ANEXO II

