

INFORME FINAL DE AUDITORIA

Proyecto 3.02.01.00

**Contrataciones de Servicios en Hospitales
Auditoria Legal y Financiera**

AÑO 2002

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Presidente

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales

Dra. Alicia M. J. Boero

Dr. Vicente M. Brusca

Dr. Rubén A. Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa A. Prada

Av. Corrientes 640 – 5° piso – Capital Federal

CÓDIGO DEL PROYECTO: 3.02.01.00

NOMBRE DEL PROYECTO: Contrataciones de servicios en Hospitales.
Auditoría legal y financiera.

PERÍODO BAJO EXAMEN: Año 2000

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME: 30 de junio de 2003

EQUIPO DESIGNADO:

Supervisor : Llorca, José L.

Auditores : Comito, Analía
Grayeb, Alejandra
Miault, Anabella

OBJETIVO: Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de las contrataciones de servicios.

JURISDICCIÓN: 40 Secretaría de Salud

PROGRAMA: 128 "Garantizar la provisión de servicios comunes a los hospitales"

INCISO AUDITADO: 3 Servicios no personales

	<i>Crédito del programa</i>	<i>Nº de Inc.</i>	<i>Crédito del Inciso</i>
Sancionado	\$ 156.208.307,00	3	\$ 87.822.598,00
Vigente	\$ 159.669.809,34	3	\$ 90.292.790,88
Devengado	\$ 146.331.252,84	3	\$ 89.462.130,51

INFORME FINAL DE AUDITORÍA
PROYECTO: 3.02.01.00

Señora Presidente de la
Legislatura de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. María Cecilia Felgueras
S / D

En uso de las facultades conferidas por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 135), la Ley 70 (artículos 131, 132 y 136) y la Resolución N° 62/2001¹ de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esta Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires ha procedido a efectuar un examen en el ámbito de la Secretaría de Salud con el objeto detallado en el apartado I siguiente.

I) OBJETO DE LA AUDITORÍA

Contrataciones de servicios para hospitales, incluidas en el Programa 128 "Garantizar la provisión de servicios comunes a los hospitales". Período auditado año 2000.

II) ALCANCE DEL EXAMEN

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

- 1) Recopilación y análisis de la normativa aplicable a:
 - a) La contratación de servicios.
 - b) El suministro de alimentos al personal de los hospitales.
- 2) Validación de los procedimientos de registración y pago de las transacciones incluidas en las partidas principales "Mantenimiento, reparación y lim-

¹ La Resolución prevé como alcance del presente Proyecto "examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la prestación de los servicios a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago. En particular, en el Hospital Ramos Mejía en el período 11/2000 a 04/2001"



4

pieza" y "Otros servicios", pertenecientes al inciso 3 "Servicios no Personales" del Programa 128 "Garantizar la provisión de servicios comunes a los hospitales". El total de las precitadas transacciones correspondientes al año 2000 asciende a \$ 74.544.349.- importe que representa el 74,71 % del total de las transacciones del inciso 3 de la Jurisdicción 40, Secretaría de Salud. El siguiente esquema muestra en forma resumida la composición del inciso 3 Servicios no Personales, y la participación del Programa y de las Partidas mencionadas, como gasto devengado.

Partida Principal Programa	Mantenimiento, Reparación y Limpieza	Otros Servicios	Resto de partidas principales	Total del Inciso 3	%
N° 128	52.998.003	21.546.346	14.917.782	89.462.131	89,67
Otros	2.764.399	4.958.819	2.587.710	10.310.928	10,33
Total	55.762.402	26.505.165	17.505.492	99.773.059	100,00

- 3) Las pruebas y verificaciones fueron realizadas sobre una muestra de operaciones seleccionada en base al nivel de significatividad de los montos de las transacciones realizadas. Las características del procedimiento fueron las siguientes:

Se solicitaron a la Dirección General de Contaduría General, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Finanzas, las carpetas de pagos de las operaciones seleccionadas, motivo por el cual se auditaron 75 carpetas, por las que se liquidaron \$ 25.543.821,46, importe que representa el 33,51 % del total devengado por este concepto.

A continuación se describen los procedimientos aplicados para el análisis de las carpetas facturas (expedientes de liquidación y pago).

(a) Constatación de la integridad de las carpetas factura, mediante el examen de:

- Comprobantes de afectaciones presupuestarias.
- Facturas y remitos emitidos por los proveedores.
- Partes de recepción definitiva.
- Resolución aprobatoria del gasto.
- Orden de pago.
- Comprobante de egreso.
- Retención impuesto sobre los ingresos brutos.

(b) Verificación del cumplimiento de los requisitos formales establecidos por la normativa aplicable (Resolución General N° 3419 de la DGI, complementarias y modificatorias) a las facturas y remitos de proveedores.

(c) Comparación de montos, imputaciones contables y numeración de los comprobantes que surgen de la documentación obrante en las carpetas

de pago con las transacciones expuestas en la Cuenta de Inversión del ejercicio.

(d) Control aritmético de las facturas, liquidaciones de pago, órdenes de pago, retenciones impositivas y comprobantes de egreso.

(e) Comprobación de la correspondencia entre los montos de cada uno de los documentos integrantes de las carpetas factura.

(f) Cotejo del orden lógico de las fechas de los documentos.

(g) Cotejo de los importes facturados por el servicio de mantenimiento y limpieza con los precios determinados por los contratos originales y sus renegociaciones posteriores.

- 4) Análisis de las modalidades de contratación del servicio de elaboración y distribución de comidas en el Hospital de Agudos Ramos Mejía.

El trabajo de campo fue finalizado el 7 de agosto de 2002.

III) ACLARACIONES PREVIAS

Normativa aplicable

- 1) La Cláusula Transitoria Tercera de la ley 70, "Sistemas de Gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad", dispone que hasta tanto no se sancione una Ley que regule el sistema de contrataciones del Estado y que organice la administración de sus bienes, continuará rigiendo la normativa vigente a la fecha de la sanción de la misma. La normativa vigente durante el ejercicio 2000, se detalla en los puntos siguientes.
- 2) Mediante la Ordenanza N° 31.655/76, la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires estableció la aplicación del "Reglamento de las Contrataciones del Estado" (Reglamentación del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad —Decreto Ley 23354/56 — aprobado por Decreto N° 5.720/72 del PEN) para las contrataciones de servicios públicos y/o suministros que se lleven a cabo en el ámbito de su jurisdicción.
- 3) El procedimiento para licitaciones y contrataciones fue aprobado por Resolución N° 1672/98 y 2453/98 de la Secretaría de Hacienda y Finanzas. Los montos y las competencias para contrataciones fueron fijados por los decretos del GCBA N° 1823/97; 6/98; 1596/98, y 2216/98.
- 4) El Decreto 116-GCBA-99, faculta a funcionarios a autorizar pagos y contrataciones que no fueron autorizadas mediante el correspondiente acto licitatorio o bien que por su urgencia no fije (sic) cumplimentado el procedimiento previsto para las contrataciones directas en sus distintos apartados.

5) Servicio de comidas a personal autorizado en el Hospital de Agudos J. M. Ramos Mejía.

- Decreto 5526/55: autoriza a suministrar colación al personal de hospitales que cumple un mínimo de 35 horas semanales.
- Decreto 1235/69: Indica cual es el personal autorizado a recibir desayuno, almuerzo, merienda y cena. Asimismo faculta a la Secretaría de Salud para adoptar medidas de excepción, en forma transitoria y por razones de emergencia.
- Decreto 6104/76: Modifica el decreto anterior, al unificar el régimen de alimentos, indicando que todo el personal indicado en aquél pasará a recibir el régimen "normal N°1" de comidas.
- Resolución 95/SSP y MA/83: Autoriza a los directores de Hospitales para disponer hasta 10 raciones extras que las indicadas en el decreto 1235/69 para casos de necesidad, de las cuales el 50% debe ser destinado a las áreas pediátricas. En el caso de hospitales materno infantiles el número de raciones extras disponibles se eleva a 30.
- Memorando 12.841-SCV-90: ² Amplía la nómina del personal autorizado a recibir comida al personal que recibe módulos y a franqueros.
- Ordenanza 40.997/86 y Modificatoria 45.147/91: Crea el Sistema Municipal de Residencias del Equipo de Salud. El inciso m) del artículo 26 establece que el residente de guardia tendrá derecho a una comida diaria y el residente con alojamiento permanente en el hospital a cuatro comidas diarias.

Contratación de servicios de mantenimiento y limpieza de los hospitales dependientes de la Secretaría de Salud.

- 6) Las carpetas facturas auditadas imputadas a las partidas presupuestarias de mantenimiento y limpieza, correspondieron a la liquidación y pago de servicios prestados con referencia a los contratos denominados de "Concesión de Construcción, Conservación y Explotación de Obra Pública", oportunamente celebrados por la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según licitación y adjudicación aprobadas por los Decretos 750-91 y 3313-91 respectivamente. Los vencimientos de estos contratos operaron entre fines de 1998 y los primeros meses de 1999. Es decir, se continuó la prestación manteniendo una relación extracontractual con los proveedores, y asimismo se apeló al uso de las prerrogativas del decreto 116-GCBA-99 para autorizar los pagos mencionados.

² SCV – Secretaría de Calidad de Vida de la ex MCBA.

Contratación del servicio de elaboración y distribución de comidas en hospitales.

- 7) Durante el transcurso del período bajo análisis, la contratación de este servicio se lleva a cabo mediante la emisión de ordenes de provisión que prorrogan la contratación directa 238/97 tramitada en la Carpeta 10290/DGCyC/ 96. La mencionada contratación fija el plazo de ejecución en "seis meses, prorrogables hasta la redacción del nuevo Pliego de Bases y Condiciones y el que insuma el procedimiento y la adjudicación definitiva del pertinente llamado a Licitación Pública".

Asimismo, se configura una situación resultante de sucesivas prórrogas de la validez de contrataciones directas con plazos semestrales renovables, sin mediar la convocatoria a una nueva licitación.

Servicio de comidas a personal en el Hospital Ramos Mejía

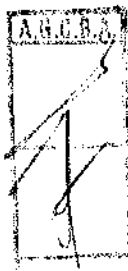
- 8) Por autorizaciones emanadas de la dirección del hospital, se suministra servicio de comidas a 14 asistentes de la Dirección, 4 alumnos que hacen guardias del internado rotatorio, 19 agentes de servicios generales, 42 de mantenimiento, 2 policías de guardia, 1 persona de admisión y otra de archivo, en tanto la asociación gremial retira 175 raciones, sobre las cuales la Dirección no informa los datos que permitan identificar a los destinatarios (apellido y nombre, número de ficha municipal o CUIL).
- 9) Por otra parte, y conforme el Memorando 12.841-SCV-90 del 22 de agosto de 1990, se proporcionan 110 almuerzos y 86 cenas al personal de enfermería que realiza módulos. El precio promedio ponderado de cada ración del régimen 1 (régimenes 1A y 1B) fue de \$ 2,9707 durante el periodo auditado. Todas las raciones mencionadas son diarias.

IV) OBSERVACIONES

1) Relativas a la legalidad de los actos administrativos:

- a) Los servicios mencionados en la Aclaración Previa N° 6 continúan siendo ejecutados sin un marco contractual vigente y al margen de las normas que en materia de contrataciones establece la Ordenanza N° 31.655/76.³
- b) La sujeción del plazo de la contratación directa (mencionada en la Aclaración Previa N° 7) al hecho condicionante de realizar una nueva licitación sin imponer plazos para que esta última se concrete, vulnera el artículo 84

³ Se reitera la situación observada en el año 1999 mencionada en el Informe 3.01.0.99 "Contrataciones de servicios de la Secretaría de Salud", aprobado por el Colegio de Auditores Generales de esta AGCBA el 4 de abril de 2001, es decir, con posterioridad al período auditado en este informe.



4

apartado b) del Decreto 5720, en cuanto estipula que la prórroga del contrato ha debido ser por un plazo no mayor a la décima parte del establecido en el contrato. La situación descripta en dicha Aclaración Previa configura en la práctica una situación de legítimo abono, la que en todos los casos ha de ser una situación excepcional, no encontrando marco normativo que lo ampare en este supuesto.⁴

c) Existen suministros de comidas a personal del Hospital Ramos Mejía no contemplados en la normativa pertinente.

I. El servicio de comida suministrado a las personas detalladas en la Aclaración Previa N° 8 se realiza en infracción a las normas vigentes.

II. El servicio de comidas suministrado al personal de enfermería detallado en la Aclaración Previa N° 9 se realiza al amparo de una norma que carece de validez. En efecto, el Memorando 12.841-SCV-90 que lo autoriza es un acto administrativo nulo, de nulidad absoluta, toda vez que carece de los elementos esenciales de los actos administrativos, competencia, objeto, causa, motivación y forma. El mencionado acto no ha sido dictado de acuerdo a la delegación contemplada en el artículo 2° del Decreto 1235 / 69⁵. El memorando en cuestión no fundamenta la emergencia, ni pone plazo a la excepción, lo que está fuera de las competencias del Secretario que lo suscribió. Asimismo el instrumento utilizado no es idóneo, ya que los Secretarios deben dictar sus actos administrativos mediante resoluciones, las que deben contener tanto sus considerandos como su parte dispositiva, de los que surgen la competencia, objeto, causa y motivación, ausentes en este caso.

2) Relativas al control interno y a la registración y pago de las operaciones:

En las 75 Carpetas Facturas auditadas en la Dirección General de Contaduría General, se observó lo siguiente:

a) En el 66,67% de las carpetas auditadas, la retención del impuesto sobre los ingresos brutos se practica tomando como base de cálculo el importe facturado neto de IVA. Según el Decreto 977/97 corresponde practicar la retención sobre el total facturado. Con posterioridad al ejercicio auditado, fue emitida la Resolución 1.290-SHyF-03, por la cual se fija, para algunos

⁴ Se reitera la observación formulada en el Informe 3.01.0.99 "Contrataciones del servicio de comida de la Secretaría de Salud" año 1998, aprobado por el Colegio de Auditores Generales de esta AGCBA el 12 de diciembre de 2000. En este caso también la emisión del informe referido es prácticamente posterior al período auditado en el presente.

⁵ Decreto 1235/69, art. 2° "Facultase a la Secretaría de Salud Pública para adoptar en forma transitoria medidas de excepción a lo dispuesto, cuando razones de urgencia así lo aconsejen."



casos, la base de retención del tributo local en el importe neto del impuesto al valor agregado.⁶

- b) El foliado de las carpetas factura es incompleto en el 100% de los casos (art. 29 Ley de Procedimiento Administrativo).⁷

V) RECOMENDACIONES

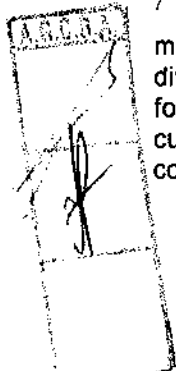
Teniendo en consideración las observaciones enunciadas en el apartado IV, se formulan las siguientes recomendaciones:

- 1) Adecuar la contratación de los servicios de mantenimiento, limpieza y provisión de comidas en hospitales a lo establecido por la Ley de Contabilidad y su Decreto Reglamentario N° 5720-PEN-72. Asimismo, conforme al Dictamen N° 44/03 de la Dirección General de Asuntos Legales de esta AGCBA fechado 11-11-03, se recomienda a la Secretaría de Salud la instrucción del sumario correspondiente a fin de deslindar las responsabilidades que se derivan del incumplimiento del llamado a Licitación Pública para proceder a la contratación de los servicios de limpieza y de elaboración y distribución de alimentos en todos los Hospitales dependientes de dicha Secretaría, durante el periodo 2000.
- 2) Ajustar la entrega de alimentos al personal del Hospital Gral. de Agudos J. M. Ramos Mejía, a lo prescripto por la normativa pertinente.
- 3) Practicar la retención del impuesto sobre los ingresos brutos, conforme la normativa vigente al momento del pago.
- 4) Foliar íntegramente la totalidad de las carpetas factura.

⁶ **Resolución S.H. y F. 1.290/03 (G.C.B.A.)** Art. 1 – En las facturas emitidas por responsables inscriptos en el impuesto al valor agregado en las que se indique –expresamente– el importe y la alícuota atribuible al I.V.A. y su inclusión en el monto que se abona, se procederá a deducir la suma que corresponde por dicho concepto (la que nunca podrá superar el débito fiscal) y sobre el remanente se aplicará la alícuota del dos por ciento (2%) de retención del impuesto sobre los ingresos brutos.

Art. 2 – En las facturas emitidas por responsables no inscriptos, exentos y monotributistas la retención del impuesto sobre los ingresos brutos se realizará sobre el monto total de la factura.

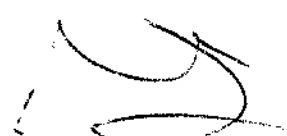
⁷ **Art. 29 - Compaginación y foliatura.** Los expedientes serán compaginados en cuerpos numerados que no excedan de doscientos (200) folios, salvo los casos en que tal límite obligara a dividir escritos o documentos que constituyen un sólo texto. Todas las actuaciones deberán foliarse por orden correlativo de incorporación, incluso cuando se integren con más de un (1) cuerpo de expediente. Las copias de notas, informes o disposiciones que se agreguen junto con su original, no se foliarán debiéndose dejar constancia de su agregación.



4

VI) CONCLUSIONES

Considerando las observaciones enunciadas, se concluye que durante el año 2000 persiste el apartamiento de la norma en las contrataciones de los servicios de mantenimiento y limpieza de hospitales, y de elaboración y distribución de comidas. Por otra parte la Dirección del Hospital General de Agudos J. M. Ramos Mejía ha utilizado los fondos públicos en forma discrecional, al autorizar la entrega de comidas a agentes y a personas, sin que ninguna norma lo avale.


Lic. MATÍAS BARROETAVERA
Presidente
Auditoría General
de la Ciudad de Buenos Aires

