

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Nombre del Proyecto: Higiene Urbana por Terceros

Número de Proyecto: 1.04.17

Buenos Aires, 22 de marzo de 2005

AUDITORÍA GENERAL
DE LA CIUDAD DE
BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales

Cdora. Alicia Margarita Boero

Dr. Vicente Mario Brusca

Dr. Antonio Rubén Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

CÓDIGO DE PROYECTO:

Nº 1.04.17

NOMBRE:

Higiene Urbana por Terceros

OBJETO:

Contrataciones del Programa Presupuestario: "Servicio de Higiene Urbana por terceros" Programa Nº 3313, año 2003. Auditoría legal y financiera.

OBJETIVO:

Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos y el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.

ALCANCE:

Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago.

PROGRAMA PRESUPUESTARIO:

Programa 3313 - Año 2003

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Dirección General de Higiene Urbana

JURISDICCIÓN:

Jurisdicción 33 - Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano (hasta el 10.12.03) y Jurisdicción 65 Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable (a partir del 10.12.03).

EQUIPO DE AUDITORÍA

Lic. Alejandro F. Lamadrid

Dr. Enrique Rosas

Dra. Betina Canicoba

Sr. Luciano Fonrodona

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, enero de 2005			
Destinatario	Colegio de Auditores de la AGCBA.			
Código del Proyecto	1.04.17			
Denominación del Proyecto	Higiene Urbana por Terceros. Auditoría legal y financiera.			
Período examinado	Año 2003			
Programa auditado	Nº 3313 - Servicio de Higiene Urbana por terceros			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Higiene Urbana (DGHU)			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos y el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.			
Presupuesto	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	3313	\$169.082.466,43	\$168.309.815,54	99,5%
Alcance	➤ Adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Iniciado el proyecto en el mes de mayo, las tareas de campo finalizaron en septiembre de 2004.			
Aclaraciones previas	➤ A las imprecisiones del PBC en cuanto a la falta de integración a los servicios básicos de los servicios de corte de césped, limpieza y saneamiento de espacios verdes, se agrega la introducida por la Administración en cuanto a los <i>criterios de distinción</i> entre Servicios Especiales y Servicios Adicionales ya que, no existiendo una clasificación taxativa, se produce la posibilidad de discrecionalidad ➤ El 03/06/03 el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 8 señaló que no se advierte justificación alguna para que la Ciudad se beneficie sin pagar tributo sobre los beneficios salariales			

	dispuestos en la Circular 33, por el solo hecho de haberlos incorporado con posterioridad al llamado a licitación. ➤ Sucesivas prórrogas de contrato y de inicio de los nuevos servicios, llevó este último al 20.02.05. ➤ Si bien el GCBA inició las obras de la planta manual-mecánica que permitirá la separación de las distintas fracciones de residuos factibles de reciclarse el 30.03.04, la obra fue suspendida desde el 17.09.04, por recurso de amparo interpuesto por un particular.
Observaciones principales	➤ El doble papel con que actúa el CEAMSE, respecto a las tareas de inspección que realiza esta sociedad de las tres zonas y el servicio de recepción de la basura recolectada en las plantas de transferencia y de la disposición de las mismas, debilita en forma significativa el Control por Oposición de Intereses. ➤ No hay control de la DGHU sobre el cumplimiento por parte de las empresas contratistas de las obligaciones que surgen del PBC, artículo 59, respecto a la contratación de seguros sobre vehículos, de vida de los dependientes y bienes de propiedad del GCBA. ➤ Los adicionales facturados durante 2003 representan un exceso al tope legal establecido en el PBC. Los montos facturados en concepto de Servicios Especiales, en el caso de Cliba, superan el límite establecido por el art. 62 del PBC. ➤ Respecto a la determinación de instalar la planta de reacondicionamiento de materiales en el predio de Varela y Ana María Janer, el GCBA no cumplimentó con lo dispuesto por el art. 30 de la Constitución local y la ley 123 arts. 5º y 13 inc.I, sobre impacto ambiental, lo dio lugar a un recurso de amparo interpuesto por un particular que determinó la paralización de las obras de reacondicionamiento. ➤ Las sucesivas prórrogas del plazo de los contratos evidencian una falta de planificación a fin que los contratistas que debían surgir de la nueva licitación se hicieran cargo de los servicios en tiempo y forma. ➤ Mediante la suscripción de las Actas Acuerdo se modifican cláusulas del PBC: eliminación de la exigencia de antigüedad en los vehículos utilizadas en la prestación del servicio y de cumplimiento de la norma ISO 9000/2000.

	➤ El GCBA no suscribió un Acta Acuerdo con cada una de las empresas contratistas previo al reconocimiento de los mayores costos por Decretos 469, 470, 471 y 472 del 2003, a fin de llegar a un acuerdo total sobre los montos reconocidos y así evitar el posterior reclamo por parte de las empresas.
Conclusiones	➤ El servicio de higiene urbana continuó prestándose en términos semejantes a los que fueron señalados en auditorías anteriores, entre cuyos puntos más importantes debe señalarse la alta incidencia de los servicios no básicos sobre los básicos de contrato, la falta de oposición de intereses de la empresa Ceamse encargada de la inspección de tres zonas, la debilidad del control de la administración sobre aspectos vinculados a la Circular 33.- ➤ La renovación de los contratos mostró falta de planificación que se revela en las sucesivas prórrogas otorgadas y en la baja de requisitos de desempeño de los contratistas, a través cambios en las exigencias establecidas en el pliego original. ➤ El otorgamiento de mayores costos no evitó reclamos posteriores, los cuales podrían haberse evitado de llegar a un acuerdo con las empresas.
Implicancias	➤ Las falencias de planificación y control repercuten en el alto porcentaje facturado en servicios no básicos, los que superan los topes legales, y en las sucesivas prórrogas de los contratos originales a los que la Administración concede exención de obligaciones.

**Informe Final de Auditoría
Proyecto N° 1.04.17**

Señor
Presidente de la Legislatura
De la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. Jorge Telerman
S / D

I. INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana, dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano, hasta el 10.12.03, y Jurisdicción 65 - Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, a partir de esa fecha.

El examen se ha llevado a cabo de conformidad con las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires establecidas en la Ley N° 325 de la Ciudad de Buenos Aires y en cumplimiento de la planificación institucional del año 2004.

II. OBJETO

Contrataciones del Programa Presupuestario: "Servicio de Higiene Urbana por terceros" Programa N° 3313, año 2003, Jurisdicciones 33 y 65. Auditoría legal y financiera.

Cuadro 1
PROGRAMA 3313 SERVICIOS DE HIGIENE URBANA POR TERCEROS
Ejecución presupuestaria ejercicio 2003

Inciso	Original	Vigente	Devengado
1 gastos en personal	27.424,00	64.138,57	56.264,67
2 bienes de consumo	187.896,00	8.586,00	7.123,64
3 servicios no personales	117.409.974,00	117.594.646,86	117.101.826,47
4 bienes de uso	43.105.415,00	51.347.723,00	51.081.326,26
5 transferencias	56.712,00	67.372,00	63.274,50
Total	160.787.421,00	169.082.466,43	168.309.815,54

Fuente: Cuenta de Inversión, Planilla N° 41, hojas 7 y 10

III. OBJETIVO

Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos y el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.

IV. ALCANCE DEL EXAMEN

Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago.

La presente auditoría se realizó entre el mes de mayo y septiembre de 2004.

Sobre un universo de 1454¹ transacciones, correspondientes a las afectaciones del devengado sobre los incisos 2 a 4 según objeto del gasto, se seleccionó aleatoriamente una muestra de 65 transacciones (que resultan de considerar un intervalo de confianza del 90% con un margen de error del 10%). En el siguiente cuadro se detalla el universo y la muestra:

Referencias	Universo		Muestra		% Muestra/Universo	
	Trans.	Monto	Trans.	Monto	Trans.	Monto
Inciso 2	22	7.123,64	0	0,00	0%	0%
Inciso 3	1371	117.101.826,47	61	19.264.828,44	4%	16%
Inciso 4	50	51.081.326,26	3	8.874.528,69	6%	17%
Inciso 5	11	63.274,50	0	0,00	0%	0%
Total	1454	168.253.550,87	64	28.139.357,13	4%	17%

Para la elaboración del presente informe se aplicaron los siguientes procedimientos de auditoría:

- Recopilación de la normativa referida a la estructura organizacional y misiones y funciones del organismo correspondiente al año 2003.
- Análisis de las normas jurídicas aplicables a las compras y contrataciones del GCBA.
- Entrevistas con personal de la Dirección de Higiene Urbana.
- Obtención del detalle de las transacciones.
- Determinación de la muestra de las transacciones.
- Estudio y análisis de la muestra obtenida. Legal y financiero.
- Análisis de las cuestiones legales derivadas del contrato de servicios licitados a través de la licitación 14/97.
- Control de facturas y certificados emitidos por los contratistas: imputaciones contables; circuito administrativo para el pago de los certificados;

¹ El universo está compuesto por las transacciones devengadas en las Jurisdicciones 33 y 65 correspondientes al programa auditado

autorizaciones correspondientes tanto en la Dirección General de Higiene Urbana como en la Dirección General de Contaduría y Tesorería; Normas vigentes para el pago de facturas de acuerdo a normativa de la AFIP; cálculo de retenciones por Impuesto a las Ganancias e Ingresos Brutos; fechas de pago y efectivización de los mismos; comprobantes de afectaciones presupuestarias en sus distintas etapas.

V. ACLARACIONES PREVIAS

Con el fin de situar la lectura del presente Informe se considera conveniente efectuar las aclaraciones que seguidamente se exponen:

1) Servicios Básicos, Servicios Especiales², Ampliaciones y otros conceptos de la facturación

Los art. 28 y 62 del PBC enumeran y determinan el alcance de los servicios a prestar por las adjudicatarias en función de sus características operativas: Se consideran *servicios básicos*³ 1) la recolección de residuos sólidos, 2) el barrido manual y mecánico de calles y 3) la limpieza de sumideros y nexos. Asimismo, establecen específicamente la posibilidad de solicitar *Servicios Especiales* (Inc. b): “Son aquellos servicios eventuales o permanentes que por sus características y/o requerimientos operativos, serán prestados a requerimiento del GCBA y abonados al contratista a través de tarifas unitarias... Serán, como máximo, hasta un 20% del monto de los Servicios Básicos medido anualmente”.⁴ El art. 28 también establece una “tarifa diferencial por reasignación del lugar de descarga” y el “corte de césped, limpieza y saneamiento de los espacios verdes y mantenimiento de los espejos de agua incluidos en la zona que se cotiza” (inc. e y f). Por otra parte, el art. 45 menciona la *Ampliación o reducción de servicios* como aquellas “que no supongan una variación de frecuencia, acumuladas a lo largo del contrato y sus eventuales prórrogas”. Como caso particular, incluyen los servicios encargados por el GCBA en la zona V. “No podrán superar el 20% de la facturación promedio del último trimestre del servicio comprometido por las partes al inicio del contrato”.

La Administración, posteriormente al inicio de la prestación de servicios, introduce una distinción de los servicios en las órdenes de servicio que no está establecida en el PBC: “Servicios Adicionales: son aquellos servicios que, prestados en el ámbito de las zonas establecidas por Pliego, suponen una variación de frecuencia en relación a los servicios básicos requeridos al inicio del contrato”.⁵

A las imprecisiones del PBC en cuanto a la falta de integración de los servicios especiales y de corte de césped, limpieza y saneamiento de espacios verdes a los

² Para mayor información ver Anexo IV

³ Fueron considerados para la adjudicación de la licitación (art. 39 del PBC).

⁴ No fueron considerados para la adjudicación de la licitación (art. 39 del PBC).

⁵ C.Nota N° AGCBA-536-2001 del 14.03.01 de la DGHU.

servicios básicos o, en su defecto su tratamiento en la compulsa de precios bajo los conceptos utilizados en el Dec. 572072 (*aumentos o disminuciones del total adjudicado* según inc.84, reglamentación art. 61 Ley de Contabilidad) se agrega la introducida posteriormente por la Administración en cuanto a los *criterios de distinción* entre Servicios Especiales, por una parte, y Servicios Adicionales, por otra parte.⁶ Ambos incluyen un subconjunto muy amplio de casos que cae en ambas definiciones y, no existiendo una clasificación taxativa, se produce la posibilidad de discrecionalidad en la definición de los mismos o que, tal como fue observado en auditorías anteriores, servicios *especiales y de corte de césped y limpieza de espacios verdes* fueran clasificados erróneamente como “adicionales”.⁷

Según lo informado por la DGHU, los montos y conceptos abonados a las empresas por tipo de servicio son los siguientes:⁸

Cuadro 2 – Certificación de servicios básicos y no básicos

Zona- Empresa	Básicos	No básicos		
		Adicionales	Especiales	Ampliaciones
1, Cliba	23.740.143,15	11.675.864,62	5.503.545,57	
2, Aeba	17.705.540,36	5.186.482,65	3.152.344,56	1.668.512,57
3, Solurban	17.441.936,68	4.799.224,76	1.357.100,28	1.164.363,03
4, Ecohabitat	20.678.112,08	4.437.476,22	2.265.827,43	1.066.787,40
Total	79.565.732,27	26.099.048,25	12.278.817,84	3.899.663,00

Fuente: Nota N° 2145-DGHU-04, C.Nota AGCBA 1765/04.

En concepto de circular 33 se abonó a las empresas \$6.665.210,96 según el siguiente detalle:

⁶ En el caso de las Ampliaciones (que tiene un límite del 20%), resulta menos discrecional la posibilidad de confusión de criterios ya que se refieren a “ampliaciones o reducciones que no supongan una variación de frecuencia” (art. 45, párrafo 3), siendo considerados dentro de este grupo principalmente los servicios realizados en predios interiores (Club Ciudad de Buenos Aires, Cementerio de la Chacarita), en Parques (solicitados por la D.G. de Espacios Verdes), y “en cualquiera de las otras zonas en que se divide la ciudad que no le hubiera sido adjudicada” a la empresa (art. 45, párrafo 1, luego restringido a la Zona V).

⁷ Observaciones 16 y 18 del Informe de Auditoría sobre Servicios de Higiene Urbana, ejercicio 1998.

⁸ Corresponden al inciso 3. La diferencia con los datos de la Cuenta de Inversión corresponden a diferencias del corte de información y de imputación de mayores costos.

Cuadro 3 – Pagos por Circular 33

Zona-Empresa	Circular 33
1, Cliba	2.291.131,34
2, Aebe	1.473.110,44
3, Solurban	1.522.850,11
4, Ecohabitat	1.378.119,07
TOTAL	6.665.210,96

Fuente: Nota Nº 2145-DGHU-04 en contestación a AGCBA 1765/04.

En concepto de Pagos al CEAMSE por la disposición de residuos, se abonaron \$53.844.062,14

2) Sumideros

En el marco de la Licitación 14/97, la limpieza de sumideros fue considerada un servicio básico responsabilidad de las empresas adjudicatarias, en la esfera de intervención de la Dirección General de Higiene Urbana. En el año 2001, se dicta el Decreto Nº 657 (B.O. Nº 1204 – 1/6/01) mediante el cual se suprimen de las responsabilidades primarias de la Dirección General de Higiene Urbana dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la manutención y desobstrucción de sumideros y desagües pluviales y la verificación de denuncias y anomalías que se presenten en el plano hídrico incorporándose dichas funciones a la Dirección General de Obras Públicas.

3) Conflicto por el IVA generado por circular 33

El 03/06/03 en—el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 8 Secretaría Nº 15, dictó sentencia judicial respecto a la Acción de Declaración de Certeza que las firmas contratistas presentaron para que se determine el criterio a seguir en cuanto a la aplicación del IVA a la facturación en concepto de aplicación de la Circular 33. La misma sostiene que no se advierte razón alguna por lo cual, si se agregaron beneficios laborales al rubro salarios con posterioridad al llamado a licitación, el Fisco deba percibir en concepto de IVA una cantidad menor que si se hubieren fijado desde un principio. No se advierte, dice el fallo, justificación alguna para que la Ciudad se beneficie sin pagar tributo sobre los beneficios salariales dispuestos en la Circular 33, por el solo hecho de haberlos incorporado con posterioridad al llamado a licitación. El fallo hace lugar a la demanda y declara que los conceptos contenidos en la Circular 33 que reformara el art. 73 del PBC de la Lic. Pública Internacional 14/97 integran la base imponible del IVA.⁹ Esta sentencia quedó firme ya que el GCBA (Procuración General) no apeló la misma.

⁹ Según fotocopia, enviada por la Subsecretaría de Medio Ambiente en contestación a la Nota AGCBA 1765/04, del informe producido por la Procuración General -Directora de Patrimonio Municipal y Juicios Especiales- de fecha 8 de julio de 2004 donde informa sobre los autos:

4) Duración de los contratos – Prórrogas

Atento la falta de tramitación de una nueva licitación, mediante Decreto N° 2134/01 y Decreto 1849/02 se concedieron dos prórrogas de un año cada una para la prestación de los servicios de higiene urbana de acuerdo a lo dispuesto por el art. 5° del PBC, contados a partir del 1°/02/02. Vencido el plazo mencionado en el punto anterior, y teniendo en cuenta lo dispuesto por el art. 7° del PBC, se utiliza el plazo adicional de 120 días, prorrogando el contrato por dicho período. Dicho plazo se extinguió el 30 de mayo de 2004 y en razón que la nueva Licitación Pública no había finalizado a dicha fecha, se dispone suscribir Actas Acuerdo con cada uno de los 4 contratistas a fin de prorrogar el plazo de la prestación de los servicios.¹⁰ Las Actas Acuerdo, con fecha 28 de mayo de 2004, disponían que se firmaban *ad referendum* del Sr. Jefe de Gobierno agregando que "si el acta no fuera ratificada dentro de los veinte (20) de la fecha de la presente, ésta quedará sin efecto, ni valor alguno, reasumiendo las partes la integridad de sus respectivos derechos y obligaciones". El Decreto ratificatorio N° 1876/04 se dictó el 12 de octubre de 2004, publicándose en el BOCABA el 25 de octubre de 2004. Posteriormente, según Resolución N° 746-SSMAMB/04 se fijó el 16.01.05 como fecha de inicio de los servicios en el marco de la nueva Lic. Pública Nacional e Internacional N° 06/2003 – Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana para cinco zonas de la CABA, prorrogándose según el Dec.77/05 hasta el 20.02.05.

Conjuntamente con la prórroga del servicio de Higiene Urbana se prorrogaron los contratos de inspección del Servicio de Higiene Urbana.

5) Mayores costos

El 28/04/03 el GCBA, en los decretos 469/03 al 472/03, reconoce el incremento de costos sufrido por las empresas al mes de *septiembre de 2002* a través de un porcentaje que debe aplicarse a todos los ítems que se facturen a partir de marzo de 2003 (hasta febrero de 2003 el decreto determina los importes). Posteriormente, a través de los decretos 400/04 y 401/04 del 16/03/04 y 1173/04 y 1174/04 del 8/7/04, se les reconoce la incidencia de los incrementos salariales sufridos con posterioridad en virtud de los sucesivos decretos del PEN y el incremento en los salarios básicos del Convenio Colectivo que rige la actividad.

Cuadro 4 – Variaciones de costos reconocidas

Zona-Empresa	A septiembre 2002		A julio 2003	
	Decreto	Porcentaje	Decreto	Porcentaje
1, Cliba	469/03	14,84%	400/04	27,44%
2, Aeba	471/03	12,92%	401/04	22,84%
3, Solurban	472/03	12,11%	1174/04	23,09%
4, Ecohabitat	470/03	14,27%	1173/04	20,20%

La Procuración General informó que cada una de las empresas mencionadas presentó en mayo de 2003 recursos de reconsideración contra lo dispuesto por los Decretos 469 a 472/03 por no estar de acuerdo con el reconocimiento por mayores costos. A la fecha de elaboración del presente informe habían sido desestimados por la Administración los recursos presentados por Aeba SA y Solurban mediante los Decretos N° 2652/03 y N° 2639/03 respectivamente.

6) Planta de Clasificación de Materiales

El GCBA decidió que la planta manual-mecánica --que permitirá la separación de las distintas fracciones de residuos factibles de reciclar, su acondicionamiento y acopio transitorio-- se levantará en un galpón perteneciente a la Ciudad, ubicado en las calles Ana María Janer y Varela.¹¹ El 21 de agosto de 2003 se abrieron los sobres para el Acondicionamiento del Galpón y el 27 de noviembre se produjo la apertura de las ofertas económicas, en la que se le adjudicó a la firma BRICONS SAICFI la obra de reacondicionamiento de la planta por un monto de \$646.622,44 (Resolución 023-SPTyDS-03).¹² La fecha de inicio fue el 30.03.04, con un plazo de ejecución de 180 días, pero la obra fue suspendida desde el 17.09.04, con un porcentaje de avance del 50%, por recurso de amparo interpuesto por un particular, fundamentado en que “este tipo de actividad (debe estar) precedida de un estudio previo de impacto ambiental por tratarse de actividades calificadas como de ‘relevante efecto ambiental’, y también se prevé como requisito previo la convocatoria a ‘audiencia pública’”. Con anterioridad al reacondicionamiento, se realizó el desmontaje de la cinta y demás elementos constitutivos de la ex planta sita en Iriarte y Zavaleta, trasladando todos los elementos al predio de Varela y Janer, completándose el traslado conforme acta de recepción el 15.09.03.

7) Penalizaciones

En rasgos generales, el procedimiento de detección de deficiencias es el siguiente: una vez detectada una irregularidad en el servicio de recolección de

¹¹ El predio cuenta con un galpón, cuyo superficie es de 1.250 metros, con un ancho de 50 metros por 25 metros, y un espacio libre alrededor y un sector de oficinas y sanitarios de 15 metros por 7,50 metros.

¹² Las obras de remodelación incluyen la adaptación del galpón a las necesidades de operación del sistema, cercado perimetral, instalación de la báscula, ampliación y reacondicionamiento de los sectores de servicios, salón de uso múltiples y oficinas para la administración.

residuos, la inspección debe comunicar a la autoridad competente y a la empresa contratista dicha situación. La empresa contratista deberá proceder a la corrección de lo informado. Los informes correspondientes a la detección de deficiencias deben ser realizados y notificados independientemente de que la contratista haya corregido dicha deficiencia (Art.53 del PBC). En este sentido, las deficiencias detectadas no siempre dan lugar a penalidades ya que se permite que el contratista¹³ corrija las mismas (art.53 del PBC); y por último la aplicación de penalidades es una facultad discrecional del GCBA (Art.51, inc.b del PBC).

Cabe destacar la relevancia del tema, dado que la cantidad de penalidades y multas aplicadas, además de constituir una sanción económica a la empresa penalizada, incide directamente sobre la posibilidad de renovación del contrato al vencimiento del mismo¹⁴.

A continuación se presentan un cuadro indicativo de las multas aplicadas, en el período auditado:

Concepto	Zona 1 CLIBA	Zona 2 AEBA	Zona 3 SOLURBAN	Zona 4 ECOHABITAT	TOTAL
Deficiencias detectadas	5.060	7.013	5.156	10.077	27.306
Penalidades (aplicadas-disminuidas=netas)	2-0=2	2-1=1	1-2= -1	2-1=1	7-4=3
Valor neto de las penalidades	4.379	112.187	-7.518	17.414	126.462

8) Auditorías Previas

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires realizó en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana los siguientes proyectos de auditoría, del contrato resultante de la Licitación 14/97:

- Proyecto N° 1.04.0.00 – Contrataciones del Servicio de Higiene Urbana - Año 1998. Auditoría Legal y Financiera. (ver www.agcba.gov.ar - Informe Final N° 99).
- Proyecto N° 1.04.0.00 y Proyecto N° 1.01.01.00 – Contrataciones del Servicio de Higiene Urbana - Año 1999 y 2000. Auditoría Legal y Financiera. (ver www.agcba.gov.ar - Informe Final N° 132).

¹³ CLIBA – SOLURBAN –ECOHABITAT – AEBA.

¹⁴ Art. 5 PBC "Los contratos tendrán vigencia durante 4 (cuatro) años desde su firma, 180 días antes de la fecha de terminación, el GCBA preparará un informe de evaluación del desempeño del Contratista, basado en la información que surja de la aplicación del Art. 54 (Importe de las Penalidades) y del Art. 77. En función de este informe de evaluación el GCBA podrá prorrogar el contrato por un período de 2 (dos) años por única vez"

- Proyecto N° 1.01.00.01.02 – Barrido de Calles y Avenidas por Terceros – Año 2001. Informe Final aprobado por el Colegio de Auditores el 30/11/2004.
- Proyecto N° 1.03.14 – Higiene Urbana por Terceros – Año 2002 – Informe Preliminar recibido por el organismo para su descargo el 28 de Octubre de 2004.

VI. OBSERVACIONES

Planificación de las compras

1. No se cumplió con el Plan Anual de Compras para el año 2003. De los 5 expedientes iniciados por la DGHU solicitando la adquisición de diversos elementos, sólo se cumplimentó la compra comprendida en uno solo de dichos expedientes, correspondiente a la adquisición de Indumentaria de Trabajo, que tramitó por Expte. N° 40.203/2003, y fue adjudicada con fecha 21 de mayo de 2004, por un valor de \$ 2478.

A continuación se detalla el Plan Anual de Compras:

- 1.- Adquisición de Circuito Cerrado de TV Digital (CTV). - Expte. 8.872/2003.
- 2.- Adquisición de MODEM de Conexión a Internet para CTV.- Expte. 8.873/2003.
- 3.- Adquisición de Librería e Insumos.- Expte. 47.728/2003.
- 4.- Adquisición de Equipamiento Informático.- Expte. 61.121/2003.
- 5.- Adquisición de Indumentaria de Trabajo.- Expte. 40.203/2003.

Ambiente de Control

2. El doble papel con que actúa el CEAMSE, respecto a las tareas de inspección que realiza esta sociedad de las tres zonas (Zona 2, 3 y 4 de la división del ejido urbano dispuesta a los efectos de la Licitación N° 14/97) y el servicio de recepción de la basura recolectada en las plantas de transferencia y de la disposición de las mismas en los respectivos rellenos sanitarios, debilita en forma significativa el Control por Oposición de Intereses.
3. No hay control de la DGHU sobre el cumplimiento por parte de las empresas contratistas de las obligaciones que surgen del PBC, artículo 59, respecto a la contratación de seguros sobre vehículos, de vida de los dependientes y bienes de propiedad del GCBA que es utilizado por los contratistas, y el control de la

existencia del respectivo endoso a favor del GCBA de aquellos seguros que cubren la responsabilidad civil por hechos en que hayan intervenido los vehículos afectados al servicio contratado como también los que puedan surgir en ocasión de la ejecución del trabajo contratado.

No obstante la función que deben cumplir las empresas contratadas para realizar la Inspección (IATASA y CEAMSE), que son las encargadas de controlar a las empresas a efectos que cumplan con las disposiciones del PBC, la DGHU debe contar con la documentación que acredite el cumplimiento de estas obligaciones respecto del personal y de los seguros contratados, dado la especial significación que tiene para el GCBA, el estricto cumplimiento de las mismas por parte de las concesionarias y su responsabilidad solidaria respecto a las obligaciones que tiene su origen en la relación laboral como también en los daños y perjuicios que pudieran ser reclamados como consecuencia del uso de los vehículos afectados al servicio contratado o bien en ocasión de la ejecución de las tareas contratadas.¹⁵

Servicios no básicos

4. Sin perjuicio de estar vigente el contrato, en virtud de las prórrogas otorgadas a las empresas contratistas, se puede afirmar que ya en 1999, las sumas abonadas por servicios adicionales a Cliba, Aebea y Solurban, habían excedido el tope máximo legal permitido, sobre el monto total del contrato original.

Por todo lo expuesto cualquier adicional que se hubiere facturado durante 2003 representa un exceso al tope legal.

Los montos facturados en concepto de Servicios Especiales, en el caso de Cliba superan el límite establecido por el art. 62 del PBC donde establece que los servicios especiales “serán, como máximo, hasta un 20% del monto de los Servicios Básicos medido anualmente”.

Zona-Empresa	Porcentaje sobre básicos	
	Adicionales	Especiales
1, Cliba	49%	23%
2, Aebea	29%	18%
3, Solurban	28%	8%
4, Ecohabitat	21%	11%

¹⁵ Atento a que la DGHU no contaba con la documentación correspondiente, se verificó que la empresa AEBA no posee documentación respaldatoria que acredite el endoso, a favor del GCBA, de las pólizas por seguro de incendio de los edificios base propiedad del GCBA.

5. La DGHU encomendó la ejecución de servicios para los cuales se han previsto precarios para esas tareas,¹⁶ excediendo el límite máximo de \$50.000 establecido en la Resolución 39-SPyS-96 modif. por la Res. 475-SPyS-98, en las siguientes Carpetas de Pago: N° 53.414, OS315-01 Zona 4; N°81.074, OS 316/01 z.4; N° 81065, OS446/03 z.4; N° 53.666, OS 316/01 z.4; N° 18.022, OS 317/01 z.4.

Circular 33

6. Se reconoce las diferencias que surgen de la Circular 33 y complementarias a todo el personal dependiente de las empresas contratistas y no solo a aquellos que pertenecían a las empresas prestadoras del servicios al momento de llamarse a la Licitación 14/97 y que fueron incorporados en cumplimiento de lo dispuesto por la Circular N° 33 y complementarias.

Planta de Clasificación de Materiales

7. Respecto a la determinación de instalar la planta de reacondicionamiento de materiales en el predio de Varela y Ana María Janer, el GCBA no cumplimentó con lo dispuesto por el art. 30 de la Constitución local y la ley 123 arts. 5º y 13 inc.I.

Antes de la determinación del predio, a los efectos del llamado a licitación, como lugar para la instalación, se debió acreditar el cumplimiento de la normativa legal aplicable referida a:

- ✓ la zonificación del predio afectado permite la radicación de la planta en construcción;
- ✓ en caso afirmativo, que se realice el estudio de impacto ambiental previo;
- ✓ que se convoque a audiencia pública para escuchar a vecinos e instituciones interesadas.

Este incumplimiento motivó que se hiciera lugar a un recurso de amparo interpuesto por un particular que determinó la paralización de las obras de reacondicionamiento del predio, por lo cual con posteriormente el GCBA inició el proceso correspondiente.

8. Como consecuencia de la observación anterior durante el año 2003 el GCBA abonó a la Policía Federal en concepto de Policía Adicional por la custodia del predio en examen, la suma de \$58.464,50.

¹⁶ Art.1º Res.39 "En los contratos en que se hayan previsto mecanismos específicos para el otorgamiento de adicionales y precarios para esas tareas, los titulares de las Direcciones Generales dependientes de esta Secretaría podrán aprobar y encomendar la ejecución de trabajos con arreglo a las disposiciones presupuestarias hasta la suma máxima de \$50.000".

9. Durante el año 2003 se continua con la modalidad de recolección diferenciada (papel/cartón y vidrio) a través de las empresas contratistas, siendo transportados hasta la Estación de Transferencia para su pesaje y descarga diferenciada. El Ceamse realiza la tarea de acondicionamiento de los materiales factibles de reciclar, comercializando estos materiales con otras empresas privadas¹⁷.

Duración de los contratos – Prórroga

10. Las sucesivas prórrogas del plazo de los contratos por la prestación del servicio de higiene urbana y recolección, tanto las previstas por el pliego como las que surgen de las Actas Acuerdo y que no estaban previstas por dicho PBC, evidencian una falta de planificación en el organismo auditado y en particular en las áreas superiores, a fin que los contratistas que debían surgir de la nueva licitación se hicieran cargo de los servicios en tiempo y forma, evitando así las mencionadas prórrogas.
11. No se remitió los antecedentes a la Legislatura de acuerdo a lo que dispone el art. 104, inc.23 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, al conceder a las empresas contratistas la prórroga por un año, según lo dispuesto por el Decreto 1849/02 y que amplió el contrato a 6 años (4 años según pliego más un año de prórroga dispuesto por el Decreto 2134/01). Dicha norma constitucional dice textualmente: "...Toda concesión o permiso por un plazo mayor de 5 años debe tener el acuerdo de la Legislatura...".
12. A la fecha del dictado del Decreto 1876/04, 12 de octubre de 2004, ratificatorio de las actas acuerdo firmadas con las empresas contratista prorrogando la vigencia del contrato, estaba vencido el plazo estipulado contractualmente para la ratificación (20 días a partir del 28.05.04). Al no cumplirse con los plazos fijados contractualmente, durante varios meses el contrato de concesión de Higiene Urbana se siguió ejecutando sin acto administrativo válido que facultara su prórroga, precio, etc.

¹⁷ El no funcionamiento de la Planta de Reciclado Manual de Residuos genera como consecuencia una pérdida de ingresos para el GCBA atento que el material que surge del reciclamiento estaría destinado a la venta como materia prima a productores de plásticos, vidrios, papel. El Ceamse realiza la tarea de acondicionamiento de los materiales factibles de reciclar, comercializando estos materiales con otras empresas privadas."

Tanto la Cámara Argentina de Fabricantes de Vidrio, la Asociación Fabricantes de Celulosa y Papel y Reciclar S.A. (reciclado de envases industriales y materiales plásticos) son coincidentes en requerir el funcionamiento de la Planta a fin de abastecerse de materia prima para su actividad atento la escasez de la misma, informando la cantidad de toneladas que, aproximadamente, le comprarían a GCBA en forma mensual.

- 13.** Mediante la suscripción de las Actas Acuerdo se modifican cláusulas del PBC¹⁸: eliminación de la exigencia de antigüedad en los vehículos utilizadas en la prestación del servicio y de cumplimiento de la norma ISO 9000/2000. En el caso de los vehículos, permite que circulen con una antigüedad mayor a la considerada aceptable al momento de la Licitación 14/97 (2 años al momento de la adjudicación y no más de 6 años durante la ejecución del contrato).

Eliminar dichas obligaciones por parte de los contratistas, modificando de tal forma el PBC, vulnera el principio de igualdad entre los oferentes.¹⁹

Asimismo, sin perjuicio del reconocimiento de mayores costos ya concedidos, en las últimas Actas Acuerdo se dispone la constitución de una comisión para fijar nuevos precios para la contratación.

Variación de costos en la prestación del servicio de higiene urbana

- 14.** El GCBA no suscribió un Acta Acuerdo con cada una de las empresas contratistas previo al reconocimiento de los mayores costos por Decretos 469, 470, 471 y 472 del 2003, a fin de llegar a un acuerdo total sobre los montos reconocidos y así evitar el posterior reclamo por parte de las empresas.²⁰

Observaciones contables

- 15.** El programa no discrimina los servicios por cada tipo (básico, especial, ampliación, circular 33), lo cual dificulta la determinación del gasto imputado a cada uno de ellos. Por otra parte, los listados de transacciones de Contaduría no cuentan con un código diferenciado por cada servicio y; aunque un campo de información contiene una definición para cada transacción, no siempre coincide con la otorgada por la DGHU y existiendo casos que incluyen más de un concepto.

¹⁸ Art 54 PBC: "El contratista antes de cumplirse el segundo año en la prestación de servicio deberá estar certificado con las normas ISO 9000".

¹⁹ Así lo ha entendido la Doctrina, "...Después de la adjudicación, la igualdad supone que no se confieran en la ejecución del contrato ventajas, modificaciones, tratamientos especiales, etc., que de haberse dado a los otros oferentes hubieran significado que éstos cotizaran más bajo..." agregando que las ventajas indebidas otorgadas al adjudicatario, sin causa sobrevenida, que dispensarían a éste de obligaciones establecidas en el pliego pueden ocurrir "...y de hecho ha ocurrido, desde la misma noche del día de la adjudicación, o al final de cierre de cuentas del contrato...". (Gordillo, "La reforma del Estado, Desmonopolización, desregulación, privatización", Cap. VII 1. Igualdad y Concurrencia.

²⁰ Existe una propuesta de la empresa AEBA SA que plantea llegar a una negociación sobre todas las sumas reclamadas y así llegar a un acuerdo final.

16. En cuatro carpetas de pago (6,3% de los casos) el pago se efectúa con posterioridad “a los 45 días de la fecha límite para la percepción de un pago”,²¹ término desde el cual “el Contratista podrá considerar en mora al GCBA”, según lo establece el Art. 58 del PBC. Se verificó el pago en forma posterior a los 30 días que establece el Art. 56²² en el 71,9% de las carpetas auditadas.

17. Se verificó que en el 12,5% de los casos en la orden de pago está mal calculada la fecha de vencimiento del pago, según lo establecido en el Art. 56 del pliego de bases y condiciones de la licitación N° 14/97.

18. Se verificó documentación incompleta en las carpetas de pago de la muestra. En el siguiente cuadro se detalla la información:

Incumplido		casos	total
Compromiso preventivo	57,8%	37	64
Compromiso definitivo	25,0%	16	64
Devengado	100,0%	64	64
Cuenta única tesoro (CUT)	29,7%	19	64
Constancia de Ing. Brutos	3,6%	2	56
Constancia de SUSS	15,2%	7	46

19. El 87.5% de las órdenes de pago no cuentan con la firma del contador general, según lo establece el Decreto 50/98 Art. 1.²³

20. En el 14,1% de los casos falta en la factura del proveedor la fecha de recepción en Contaduría.

21. En el 14,1 % de los casos falta en las carpetas de pagos las notas de crédito.

22. La Carpeta N° 148339-DGCG-2003, solicitada mediante Nota N° 2515-AGCBA-2004, no pudo ser localizada por la Dirección General de Tesorería.²⁴

²¹ Lo que agregado a los 30 días del plazo de pago suma 75 días.

²² Art. 56: “...el pago de los servicios será efectuado por el GCBA dentro de los 30 (treinta) días corridos contados desde la fecha de presentación de la factura”.

²³ Art. 1: “... las órdenes de pago emitidas por la DG de Contaduría deben ser suscriptas por el contador general”. Boletín Oficial N° 386 Decreto N° 50

²⁴ Nota del 23.08.04 del Jefe Depto. Administrativo, legal y Técnico de la D.G. de Tesorería.

VII. RECOMENDACIONES

1. Procurar arbitrar los medios necesarios para el cumplimiento de la planificación anual de compras realizada por la DGHU.
2. Se recomienda que los servicios de inspección, dado el carácter de control primario del cumplimiento del contrato, sean realizados por la administración o por terceros que no tengan intereses comunes con las contratistas.
3. Independientemente del control directo que puedan realizar las empresas encargadas de la Inspección de los servicios, la administración debería tener, a su vez, algún tipo de control especialmente sobre aquellos aspectos que pueden tener consecuencias patrimoniales.

Debería requerirse el endoso, a favor del GCBA, de las pólizas por seguro de incendio de los edificios base propiedad del GCBA que utiliza la empresa AEBA.
4. La autorización de los pagos que exceden los topes impuestos por el pliego a los servicios especiales efectuados por precario, debería ser objeto de una evaluación, y eventualmente autorización y rechazo, a nivel de la Secretaría a cargo.
5. Se recomienda el cumplimiento de la Resolución 39-SPyS-96 modif. por la Res. 475-SPyS-98.
6. Discriminar entre los agentes que pertenecían a MANLIBA y CLIBA conforme está previsto en la circular en análisis, a los efectos de efectuar los reintegros que establece la Circular 33 y conexas.
7. Cumplimentar en tiempo y forma lo dispuesto por la Constitución y la Ley 123 respecto a la evaluación de impacto ambiental.
8. y 9. Agilizar la puesta en funcionamiento de la Planta de Clasificación de Materiales a los efectos de minimizar los costos de mantenimiento del viejo predio y comenzar a brindar el servicio previsto.
10. La planificación presupuestaria debería realizar con suficiente antelación los actos administrativos correspondientes a la renovación de las contrataciones de los servicios básicos de la Ciudad, con mayor razón en el caso de los de Higiene Urbana que son los más importantes en términos económicos.
11. Debería cumplimentarse con lo establecido en el art. 104, inc.23 de la Constitución, respecto a contar con el acuerdo de la Legislatura para el otorgamiento de las prórrogas a los contratos.
12. y 13. Cumplimentar con la cláusula novena de las Actas Acuerdo suscriptas para la renovación de los contratos de higiene urbana, vista la importancia per-se de los contratos prorrogados y teniendo en cuenta además las

importantes modificaciones que implican sobre las condiciones contractuales originales.

14. Previo al reconocimiento de mayores costos debido a la situación imperante luego de diciembre del año 2001, se debió haber suscripto un Acta Acuerdo con las empresas a los efectos de evitar el posterior reclamo por parte de las empresas, más teniendo en cuenta que el reconocimiento implica una resolución que no estaba prevista en ninguna norma contractual.
15. Identificar en los listados de transacciones de Contaduría, a través de un código diferenciado, los distintos tipos de servicio objeto del contrato.
16. Cumplimentar la normativa referida a plazos de pago a efectos de no posibilitar el reclamo por mora en el pago.
17. a 22. Cumplimentar la normativa referida a la observancia de los aspectos formales y sustantivos del proceso de contabilización y pago de facturas.

Por otra parte se recomienda el inicio de acciones en sede administrativa en los términos del Art. 136 inc. k) de la Ley 70, respecto de las Observaciones 1; 2; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13 y 14, en el entendimiento que de la promoción de dichas acciones pueden surgir -inclusive- elementos que ameriten instar la vía judicial. Asimismo, para el supuesto que los funcionarios involucrados no estuvieran alcanzados por el régimen disciplinario en sede administrativa, se recomienda la correspondiente denuncia judicial en los términos del artículo referido. Se remitirá copia del presente Informe Final a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, para su conocimiento y consideración.

Además, conforme surge de las Observaciones 15 a 22 respecto de la registración, liquidación y pago de facturas y demás aspectos presupuestarios y contables, se decide que dichas circunstancias sean puestas en conocimiento de la Contaduría General, en el ámbito de su competencia.

VIII. CONCLUSION

El servicio de higiene urbana continuó prestándose en términos semejantes a los que fueron señalados en auditorías anteriores, entre cuyos puntos más importantes debe señalarse la alta incidencia de los servicios no básicos sobre los básicos de contrato, la falta de oposición de intereses de la empresa Ceamse encargada de la inspección de tres zonas, la debilidad del control de la administración sobre aspectos vinculados a la Circular 33, observaciones que han sido recurrentes para los períodos analizados.-

Por otra parte, se evidenció un avance en las actuaciones para la puesta en marcha de la Planta de Clasificación de Materiales, al determinar el predio donde

se instalará, al haber desocupado el predio anterior y al haber dado inicio a los trabajos que permitirán su funcionamiento.

La renovación de los contratos mostró falta de planificación que se revela en las sucesivas prórrogas otorgadas y en la baja de requisitos de desempeño de los contratistas, a través cambios en las exigencias establecidas en el pliego original. Estas renovaciones trajeron también, como consecuencia, conflictos entre la administración y los contratistas por el precio del servicio, el alterar el principio de igualdad entre los oferentes de la licitación, y la suscripción de Acuerdos sin la necesaria aprobación de la Legislatura (art. 80, inciso 8 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires).

Por último, el otorgamiento de mayores costos no evitó reclamos posteriores, los cuales podrían haberse alcanzado de llegar a un acuerdo con las empresas.