

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Con Informe Ejecutivo

Residuos Sólidos Urbanos

Proyecto N° 1.09.12

Buenos Aires, Abril de 2010

AUDITORÍA GENERAL

DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Presidenta

Dra. Sandra Bergenfeld

Auditores Generales

Dr. Santiago de Estrada

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. Paula Oliveto Lago

Lic. Josefa Prada

Dr. Juan Carlos Toso

Código del Proyecto: 1.09.12.

Nombre: Residuos Sólidos Urbanos.

Objeto: Proyecto N° 1 disposición final de residuos sólidos urbanos.

Programa Presupuestario:

Programa 65028 "Servicio de higiene urbana por terceros, Pry N° 1, Obra N° 61 Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos".

Jurisdicción 35 Ministerio de Ambiente y Espacio Público			
Programa N° 65.028 Proyecto N° 1 Obra N° 61 "Disposición Final de Residuos"			
PERIODO AUDITADO: 2008			
Crédito del programa		N° de Inciso	Crédito del Inciso
Sancionado	\$ 60.000.000,00	4.-Bienes de Uso	\$ 60.000.000,00
Vigente	\$ 103.472.760,00	4.-Bienes de Uso	\$ 103.472.760,00
Definitivo	\$ 103.472.758,44	4.-Bienes de Uso	\$ 103.472.758,44
Devengado	\$ 103.472.758,44	4.-Bienes de Usos	\$ 103.472.758,44

Objetivo:

Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales.

Alcance:

El alcance de la presente auditoría estará enfocado hacia examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa.

Unidad ejecutora:

8737 - Dirección General de Limpieza de la Subsecretaría de Higiene Urbana Ministerio de Ambiente y Espacio Público.

Período bajo examen:

Año 2008.

Equipo designado:

Dr. JAUREGUI Eduardo (Director de Proyecto).

DÍAZ ROBLEDO María Andrea (Auditora Ppal. Nivel A – abogada).

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Marzo de 2010			
Código del Proyecto	1.09.12			
Denominación del Proyecto	Residuos Sólidos Urbanos			
Período examinado	Año 2008			
Programas auditados	65028 Servicio de Higiene Urbana por Terceros, Pry 1, Obra 61 Disposición Final Residuos Sólidos Urbanos			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Limpieza (8737)			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	Nº 65.028 Proyecto Nº 1 Obra Nº 61	\$ 103.472.760,00	\$ 103.472.758,44	99,9%
Alcance	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Entre el 25 de junio y el 10 de noviembre de 2009.			
Limitaciones al alcance	No existieron.			
Aclaraciones previas	• El servicio de disposición final de los residuos sólidos urbanos es prestado exclusivamente por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), que emite los certificados que la DGLIM abona. • El servicio de disposición final encuentra su causa en una norma que data de la época de su creación (año 1977) y no en convenio alguno que pauté las prestaciones. • Por las leyes nacionales Nº 25916 “Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios y Nº 25675 “Ley General del Ambiente” y en el orden local la Ley Nº 1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos se responsabiliza a las autoridades locales por la gestión integral de los residuos sólidos urbanos estando obligados a garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a los sitios habilitados, mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente. • La Ciudad adopta el principio de “basura cero”, como principio rector para la solución de la problemática de residuos sólidos urbanos. Así lo establece la Ley Nº 1854 en sus artículos 1 y 2, dando por este último el siguiente concepto: “Se entiende			

	como concepto de ‘Basura Cero’, en el marco de esta norma, el principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado. • En el artículo 3 de la Ley N° 1854 se establece que por la expresión “gestión integral de residuos sólidos urbanos” ha de entenderse, al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para la administración de un sistema que comprende, generación, disposición inicial selectiva, recolección diferenciada, transporte, tratamiento y transferencia, manejo y aprovechamiento, con el objeto de garantizar la reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos, a través del reciclado y la minimización de la generación. • Surge una evidente inconsistencia entre la información proporcionada por la DGLIM y la proporcionada por la Dirección General de Administración, Subsecretaría Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda. • El objeto de auditoría Proyecto N° 1 Obra N° 61, corresponde al Programa N° 65.028 de la jurisdicción N° 35, no posee descripción específica ni formulación de metas físicas. • El 6.41% de la unidades verificadas en las actas de medición de la tara que corresponden al área de gestión de la DGLIM y el 26.83% de los vehículos que están bajo la supervisión del Ente de Higiene Urbana, no poseían o no tenían en funcionamiento el ID-TAG. Esto implica que no se pueda controlar la tara histórica, los tiempos de descarga y que la unidad se encuentre registrada como autorizada, porque tampoco se verificó la existencia de un sistema alternativo que permitiera suplir la deficiencia señalada implementando los controles necesarios. Esta circunstancia implica un alto riesgo en la facturación. • Todo el sistema de certificación del servicio de disposición final descansa en la información que le provee la contratista, CEAMSE y el Ente de Higiene Urbana. No se verifica la existencia de un control por oposición.
Observaciones principales	1. La DGLIM se limita a efectuar las tareas administrativas concernientes a la certificación mensual de la CEAMSE, único y exclusivo proveedor del servicio de disposición final de los residuos sólidos urbanos. No ejerce controles o inspección en lo que refiere al desempeño de la CEAMSE, limitándose a controlar (mediante el GPS) que el dominio de los camiones que ingresan a las respectivas plantas de transferencias, sean correctamente consignados en el certificado mensual. No se verifica la existencia de un control por oposición. 2. Debilidad de control en la aprobación de los certificados. Se verificó que existe debilidad de control en el circuito de

	aprobación de los certificados enviados por CEAMSE por el servicio de disposición final de residuos. La debilidad apuntada se incrementa por las deficiencias detectadas en el procedimiento de control de tara, que no garantizan la confiabilidad del sistema, por cuanto y en particular: 3. Incumplimientos en las tramitaciones de certificación, mediante las cuales se aprueban los certificados presentados mensualmente por la CEAMSE. 4. Imputaciones presupuestarias. Se verifica la incorrecta imputación presupuestaria en algunas situaciones. 5. Las Resoluciones N° 3.296-MHGC-08, N° 3.779-MHGC-08 y N° 4.387-MHGC-08 correspondientes a las modificaciones y compensaciones presupuestarias, no expresan ni justifican, en sus considerandos, los fondos que se asignaron al Programa 65.028 Proyecto N° 1 Obra N° 61. 6. Ausencia de una adecuada planificación que contemple las necesidades del organismo y las acciones a realizar con el correspondiente reflejo presupuestario respecto del programa presupuestario. Ello implica dificultades en la evaluación de la gestión y medición de resultados. 7. Inadecuado e insuficiente manejo de la información perteneciente al organismo lo que revela una marcada debilidad de control interno por cuanto no se dispone de la información básica y que atañe necesariamente al cometido público del organismo. 8. Falta de control interno. Esto se verifica por la ausencia de manuales de procedimientos y/o normas. Por otra parte tampoco se cuenta con un área contable. 9. Inadecuada e insuficiente regulación jurídica del servicio de disposición final que el GCBA paga, a través de la DGLIM, al CEAMSE, puesto que no hay en la actualidad una instrumentación jurídica a través de un convenio, o contrato interadministrativo, aprobado por la Legislatura, tal como lo dispone la Carta Magna Local. 10. La DGLIM no desarrolla actividades vinculadas a una política pública que garantice el cumplimiento de los lineamientos y objetivos planteados en el marco de la Ley 1.854 y normas federales, aún cuando se encuentra dentro de sus responsabilidades primarias. 11. Conforme surge del Informe anual de Gestión de RSU, año 2008, no se ha operado una reducción de residuos respecto del año 2007, lo que muestra una tendencia contraria a las metas fijadas para la reducción de los residuos a disposición final, para el año 2010. Esto implica un alto riesgo en la consecución del compromiso asumido por la ciudad en la materia.
Conclusiones	Dada la importancia del servicio que se presta a través de la ejecución del programa, es preponderante la implementación de medidas de políticas públicas dirigidas a la consecución del principio de basura cero. Se hace absolutamente necesaria además, la adopción de medidas correctivas principalmente en la certificación del servicio a fin de evitar perjuicio económico

“Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo”

	para la Ciudad, en la organización interna que permita efectuar tanto los controles internos como los externos a fin de dar garantía de gestión transparente y responsable La actualización de una legislación que contemple de modo acorde a los cambios institucionales y a los conceptos modernos en materia medioambiental, debe ser un objetivo para el área.
--	--

**Informe Final de Auditoría
Residuos Sólidos Urbanos
Proyecto N° 1.09.12**

DESTINATARIO

Señor
Vicepresidente 1°
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. Oscar Moscariello
S _____ / _____ D _____

1.-INTRODUCCIÓN

En uso de las facultades conferidas por los artículos 132 y 136 de la Ley N° 70 de la Ciudad de Buenos Aires, relacionadas con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGCBA) se procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de Limpieza (DGLIM), dependiente de la Subsecretaría de Higiene Urbana del Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público, con el objetivo que a continuación se detalla.

2.- OBJETIVO

Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales.

3.- ALCANCE

Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. Auditoría legal y financiera.

Las tareas de campo se realizaron entre el 25 de junio y el 10 de noviembre de 2009.

3.1- Procedimientos

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), aplicando los siguientes procedimientos de auditoría:

- 1) Recopilación y análisis de la normativa aplicable y determinación del marco jurídico.
- 2) Análisis de informes previos de la AGCBA con objeto similar o realizados en el área auditada. No ha habido informes previos referidos específicamente al objeto de auditoría del presente, no obstante se revisaron los anteriores realizados en el área y principalmente se tuvo en cuenta el informe N° 1006 Proyecto N° 1.08.14 “Servicios de Inspección de Higiene Urbana por Terceros”.
- 3) Determinación de áreas críticas.
- 4) Análisis de informes de auditoría de otros organismos de control. Se analizaron informes de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Ambiente y Espacio Público vinculados con el objeto o referidos al área auditada, ellos son: Informe N° 04/08 “Procedimiento de control de inspección de higiene urbana Zonas 1 y 3”; Informe N° 20/08 “Recolección contenerizada en vía pública”; Informe N° 28/08 “Relevamiento de actividades en predio de Avenida Varela N° 2653”; Informe N° 32/08 “Recolección diferenciada”; Informe N° 35/08 “Verificación de cumplimiento del sistema de reclamos previstos en el servicio de higiene urbana”; Informe N° 39/08 “Relevamiento de actividades en predio de Avenida Varela N° 2653”.
- 5) Remisión de notas y análisis de las respuestas que se han recibido.
- 6) Relevamiento de información sobre el tema del medio ambiente y la disposición final de los residuos sólidos urbanos.
- 7) Entrevistas con el Director General y con los responsables de las áreas involucradas.
- 8) Relevamiento de información sobre la estructura del organismo misiones y funciones.
- 9) Relevamiento de información sobre la ejecución presupuestaria del programa y selección de la muestra.
- 10) Relevamiento de circuitos internos.
- 11) Compulsa de las actuaciones y análisis de las mismas: principalmente las actuaciones referidas a los procesos de certificación de los servicios y pagos.
- 12) Pruebas y verificaciones de la correcta imputación contable, liquidación y pago.
- 13) Visita al Centro de Transferencia de Pompeya a efectos de efectuar un relevamiento in situ del procedimiento de pesaje y transporte de los residuos sólidos urbanos.
- 14) Compulsa de Actas de “Taraje” (*sic*) y cruce con las constancias emitidas por el Sistema de posicionamiento global (GPS: Global Position System)¹.

3.2- Muestra

La muestra fue realizada en base a los datos obtenidos del SIGAF por el equipo de auditoría y sin contar con información del auditado o de otros organismos del sistema de administración financiera del sector público (OGEPU y OGESE).

¹ Se trata de un sistema global de navegación por satélite (GNSS) que permite localizar con precisión un dispositivo GPS en cualquier lugar del mundo.

Si bien al comienzo de las tareas de auditoría se tuvo en cuenta el criterio de selección por tipo de procedimiento de contratación, el mismo no resultó ser relevante por cuanto, el organismo no efectuó ningún tipo de contratación para la ejecución del programa.

Identificación del universo de actuaciones a considerar y determinación y selección de la muestra a auditar.

Teniendo en cuenta el universo de 74 actuaciones (crédito devengado por un monto total de \$ 103.472.758,44) que corresponden al Programa N° 65.028 Proyecto N° 1 Obra N° 61 Año 2008, se procedió a seleccionar una muestra de **23 actuaciones**, compuesta por Expedientes (EXP) y Registros (REG), representando el 96.44% del total devengado del programa (y el 31.08% del total de transacciones). Los criterios de selección fueron:

- ✓ Significatividad económica,
- ✓ Criterio técnico del auditor: fue aplicado en aquellos casos en que a criterio del auditor no queda claro que correspondan al programa auditado.

En cuanto al criterio técnico, el mismo se basa en la información obtenida del SIGAF de acuerdo a la descripción que se registra en los partes de recepción y en las órdenes de compra de las respectivas transacciones. En este sentido se tuvieron en cuenta diversos conceptos descriptos en los Partes de Recepción Definitiva ajenos a los de disposición final de residuos, a saber:

- 1- Centro Verde Zona 1
- 2- Contenedores Húmedos Zona 1
- 3- Limpieza, separación y recuperación de materiales áridos
- 4- Servicio de Apertura de las Estaciones de Transferencia y sus costos asociados.
- 5- Disposición final materiales áridos

Las actuaciones seleccionadas se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO DE LA MUESTRA

ORDEN	TIPO	Nº	AÑO	BENEFICIARIO	TOTAL(\$)
1	Exp.	85.180	2006	Equimac S.A.	876.180,36
2	Exp.	79.424	2007	Automat Arg.	102.314,00
3	Exp.	23.465	2007	CLIBA Ing.	103.946,59
4	Exp.	248.137	2008	Sannuto	8.000,00
5	Exp.	248.141	2008	Sannuto	4.000,00

ORDEN	TIPO	Nº	AÑO	BENEFICIARIO	TOTAL(\$)
6	Exp.	259.186	2008	Cardaci	4.000,00
7	Reg.	5.029	2008	CEAMSE	10.789.498,78
8	Reg.	5.136	2008	CEAMSE	9.236.726,88
9	Reg.	5.150	2009	CEAMSE	8.291.234,42
10	Reg.	5.682	2008	CEAMSE	7.848.756,29
11	Reg.	6.174	2008	CEAMSE	7.584.404,30
12	Reg.	6.693	2008	CEAMSE	8.383.291,50
13	Reg.	7.105	2008	CEAMSE	8.436.036,07
14	Reg.	7.681	2008	CEAMSE	8.582.715,66
15	Reg.	8.130	2008	CEAMSE	2.744.908,00
16	Reg.	9.405	2008	CEAMSE	9.722.494,86
17	Reg.	10.133	2008	CEAMSE	9.226.220,36
18	Reg.	10.839	2007	CEAMSE	6.654.993,84
19	Reg.	10.131	2008	CEAMSE	218.539,45
20	Reg.	9.862	2008	CEAMSE	174.831,56
21	Reg.	9.916	2008	CEAMSE	396.037,48
22	Reg.	10.182	2008	CEAMSE	302.266,41
23	Reg.	9.516	2008	CLIBA Ing.	98.402,46
TOTAL					99.789.799,27

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del SIGAF.

4.- ACLARACIONES PREVIAS

El servicio de disposición final de los residuos sólidos urbanos es prestado exclusivamente por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), que emite los certificados que la DGLIM abona.

La ejecución del programa auditado no involucró la realización de procedimientos de contratación en el marco de la Ley 2095 “Ley de contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires”². Como ya se verá ut infra “Relación jurídica entre DGLIM y CEAMSE”, el servicio de disposición final encuentra su causa en una norma que data de la época de su creación (año 1977) y no en convenio alguno que pauté las prestaciones.

² BOCBA 2557.

Por ello, no se realizaron exámenes de actuaciones llevadas a cabo en relación a procedimientos de este tipo. En un primer momento y dado el carácter de auditoría legal, se conformó la muestra de actuaciones teniendo en cuenta la modalidad de contratación. En el listado confeccionado con los datos del ex SUME (actual SADE), por el equipo auditor, figuraban actuaciones correspondientes a los distintos tipos de procedimientos (licitación pública y privada, contrataciones directas). Sin embargo pese a aparecer clasificados de tal modo, el universo se encuentra compuesto, en su mayoría, por operaciones que corresponden a pagos por servicios prestados por CEAMSE y otras a imputaciones incorrectas al programa auditado.

Según información proporcionada por el Director General en la entrevista inicial, el organismo auditado no realizó ninguna contratación que involucrara el desarrollo de los procedimientos legales, habiéndose limitado a los pagos que surgen de los certificados emitidos por CEAMSE para la prestación del servicio de disposición final de los residuos sólidos urbanos.

Debilidad en el sistema de control interno. Dificultades en el suministro de información

Las tareas de auditoría se vieron dificultadas por inconvenientes que se presentaron en la provisión de información. La mayor parte de la información requerida a la DGLIM por nota, no fue proporcionada por ésta. Luego de casi dos meses de demora la respuesta al requerimiento inicial, llegó con escasa información³.

La falta de provisión de información de manera oportuna, determinó para el equipo la implementación de tareas de relevamiento que se realizaron principalmente a través de consultas por Internet o personalmente al CEDOM. El resultado de tal relevamiento no garantiza la certeza en cuanto a la integridad de la información puesto que lo adecuado sería que la fuente sea el mismo organismo auditado. Las circunstancias señaladas revelan una clara deficiencia en el sistema de información y una marcada debilidad de control interno, lo que implica un alto riesgo de auditoría.

La respuesta al requerimiento inicial constituye una clara expresión de lo dicho, por cuanto, de los 13 puntos, sólo fueron respondidos 6. A continuación se transcribe la información o documentación sobre la cual el auditado no brindó respuesta satisfactoria:

3 La respuesta a la nota de requerimiento inicial fue recibida con significativa dilación. Debido a la emergencia sanitaria causada por la gripe A, y ante la manifestación de funcionarios del organismo de que ésta afectaba a la dotación de personal, se envió un mensaje por correo electrónico el día 7 de julio, en primer término, y 15 días después, se remitió la Nota AGCBA N° 1714/09 recibida en el organismo el 22 de julio. Luego de dos pedidos de prórrogas y comunicaciones telefónicas, fue recibida la respuesta en la AGCBA el 7 de septiembre del corriente.

a) Descripción de las metas físicas proyectadas y ejecutadas en el año 2008, vinculadas al Proy. 1, Obra 61 -Disposición Final Residuos Sólidos Urbanos-.

La DGLIM responde que no se ha encargado del tema, dejando constancia que el mismo se realizaba desde el Área de Presupuesto de la DGTAYL del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Ante igual pedido a la OGEPU (Nota N° 1890/09) no responde respecto de las metas físicas. Al mismo pedido a la DGTAYL (Nota N° 2509/09) remite planilla de metas por "zona Limpia".

b) Marco normativo que regula al organismo (normas de creación, modificaciones posteriores, normas específicas para la actividad, en particular las que rigen las compras y contrataciones de servicios y el mecanismo de erogaciones en lo referente a su liquidación y pago, etc.).

Responde que "No existe información que aportar. El tópico no involucra a la DGLIM." Se procedió a recabar la normativa aplicable en diversas fuentes informativas.

c) Copia del Anteproyecto de Presupuesto 2008 elaborado y elevado por el Organismo.

Responden que la DGLIM no se ha encargado del tema, dejando constancia que el mismo se realizaba desde el Área de Presupuesto de la DGTAYL del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Se le solicitó a la DGTAYL (Nota N° 2509/09), quien no brindó respuesta satisfactoria a dicho punto.

d) Convenios suscriptos con otros Organismos Locales, Nacionales, Interjurisdiccionales e Internacionales y cualquier otro relativo al objeto de la presente auditoría.

Responde que "No existe información que aportar. El tópico no involucra a la DGLIM." Se lo solicitó a la DGTAYL (Nota N° 2083/09) que remitió diversos convenios. El mismo pedido se efectuó a la SubSecretaría de Gestión y Adm. Financiera (Nota N° 2241/09) quien remitió copia del Convenio 4/09 y Proyecto de Ley registrado bajo el nombre de Memoria N°89/09.

e) Descripción del sistema contable utilizado con indicación del software empleado.

Responden que la DGLIM no se ha encargado del tema, dejando constancia que el mismo se realizaba desde el Área de Presupuesto de la DGTAYL del Ministerio de Ambiente y Espacio Público.

f) Diagrama de circuitos administrativos en general, y en particular de las áreas de compras y contrataciones.

Responden que "No existe información que aportar. El tópico no involucra a la DGLIM."

g) Nómina de Transacciones, Compras y Contrataciones del año 2008. En el mismo, deberá indicarse: N° expediente/Nota/Registro, localización, monto involucrado, Contratista/Proveedor.

Responden que "No existe información que aportar. El tópico no involucra a la DGLIM."

h) Listado con la nómina del personal asignado al programa/obra (Servicio de Higiene Urbana por Terceros.-Pry 1-Obra 61), durante el año 2008, consignando su situación de revista, (planta permanente, transitoria, pasantes, adscriptos, contratados, etc.) apellido y nombre, área en la que presta servicios y funciones que desarrolla.

Responden que "No existe información que aportar. El tópico no involucra a la DGLIM." Se procedió a remitir nota a la Dirección General de Administración del GCBA (Nota AGCBA N° 2508/09).

Marco jurídico

1.- Federalismo de concertación y competencias locales

En materia ambiental, rige desde la reforma constitucional de 1994, lo que la Doctrina y la Jurisprudencia⁴ han llamado “federalismo de concertación” o “federalismo concertado”⁵.

Corresponde a la Nación la regulación federal y uniforme para todo el territorio y para las autoridades locales la aplicación de las mismas y la facultad de complementarlas, considerando la supremacía constitucional que prescribe el artículo 31° de la Constitución Nacional, por lo que se produce una superior jerarquía de la legislación básica nacional sobre la complementaria que dicten las Provincias⁶.

El artículo 41, Capítulo Segundo “Nuevos Derechos y Garantías”, de la Constitución Nacional ha hecho un reparto de competencias que determina entonces un marco jurídico claramente integrado por normas nacionales y de la Ciudad de Buenos Aires.

4 La Suprema Corte también así lo hubo de sostener cuando expresara que "...En materia ambiental lo que existe es una gestión concurrente de intereses comunes, pero en jurisdicción propia, fundada en poderes propios. No se discute pues la potestad jurídica de las comunas de limitar el ejercicio de determinados derechos individuales con el fin de asegurar el bienestar general. Nos encontramos, entonces, frente a un poder o facultad de dictar normas en materia ambiental que corresponde al Estado Federal en cuanto a los presupuestos mínimos o contenidos mínimos y a las provincias y municipios las que sean necesarias para complementarlas" (SCBA, I 1982 S 31-10-2001).

5 QUIROGA LAVIE; Humberto "La Protección Ambiental en la reforma constitucional" L.L.18.3.96.

6 CASSAGNE, Juan Carlos "Sobre la protección ambiental", L.L.4.12.95.

Principalmente por las leyes nacionales N° 25916 “Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios y N° 25675 “Ley General del Ambiente” y en el orden local la Ley N° 1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Esta ley local sigue y adhiere los lineamientos nacionales, en consonancia con este nuevo federalismo de concertación, declara como uno de sus objetivos en el artículo 10 inc. 1) el garantizar los objetivos del artículo 4° de la Ley Nacional N° 25.916 y del artículo 3° de la Ley N° 992 (B.O.C.B.A. N° 1619 del 29/1/03) “Programa de Recuperadores.

Se responsabiliza a las autoridades locales por la gestión integral de los residuos sólidos urbanos estando obligados a garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a los sitios habilitados, mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente.

2.- Definiciones

a) Residuos Sólidos Urbanos (RSU)

Son aquellos residuos generados en domicilios particulares y todos aquellos generados en comercios, oficinas y servicios e industrias, que por su naturaleza y composición puedan asimilarse a los producidos en los domicilios particulares. No se consideran residuos sólidos urbanos los residuos patogénicos regidos por la Ley N° 154, los residuos peligrosos regidos por la Ley Nacional N° 24.051, y por la Ley N° 2.214, los residuos industriales regidos por la Ley Nacional N° 25.612 o las normas que en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el futuro las reemplacen. Tampoco son considerados RSU los residuos radioactivos y los residuos derivados de las operaciones normales de los buques y aeronaves.

Los residuos generados son susceptibles de ser divididos en dos categorías: los secos (papel, cartón, metales, textiles, vidrio) y los húmedos (restos de comida, tergo, pañales, cartones sucios, etc.).

b) Disposición final de la basura

La Ley N° 25.916⁷, artículo 3 inc. g), expresa que la disposición final comprende al conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así como de las fracciones de rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados.

c) Reducción progresiva de la disposición final - Basura cero - Gestión Integral de residuos sólidos urbanos.

La Ciudad adopta el principio de “basura cero”, como principio rector para la solución de la problemática de residuos sólidos urbanos. Así lo establece la Ley

⁷ La Ley N° 1854 no da una definición expresa aún cuando de su texto puede inferirse un concepto similar.

Nº 1854 en sus artículos 1 y 2, dando por este último el siguiente concepto: “Se entiende como concepto de ‘Basura Cero’, en el marco de esta norma, **el principio de reducción progresiva de la disposición final** de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado”.

Por el artículo 6 de dicha ley y dirigido a la concreción de lo dispuesto en el artículo 2, que consagra el principio de “basura cero”, se dispone un cronograma de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos, cuyo propósito es la disminución de la cantidad de desechos a ser depositados en rellenos sanitarios.

Las metas proyectadas⁸ son las siguientes:

- Para el 2010 reducción del 30%,
- Para el 2012 reducción del 50%
- Para el 2017 reducción del 75%
- Para el año 2020 se prohíbe la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables.

La cantidad de toneladas máximas⁹ a ser dispuestas en rellenos sanitarios, son las detalladas a continuación:

Cantidad de toneladas máximas		
Toneladas máximas a ser dispuestas en relleno sanitario Año 2010	Toneladas máximas a ser dispuestas en relleno sanitario Año 2012	Toneladas máximas a ser dispuestas en relleno sanitario Año 2017
1.048.359	748.828	374.414

El “Informe anual de gestión integral de residuos sólidos urbanos - Ley nº 1.854 - año 2008”¹⁰, publicado en la página web del GCBA, arroja la siguiente información respecto las cantidades de materiales recolectados durante el año bajo análisis:

8 La norma aclara que fueron tomados como base los datos enviados por el CEAMSE en el año 2004.

9 Información que surge del “Informe anual de gestión integral de residuos sólidos urbanos - Ley nº 1.854 - año 2008”.

10 En cumplimiento de la Ley Nº 1854 Art. 49 inciso f) el presente informe “describe tipo, volumen y cantidad de materiales recolectados como así también la cantidad total y composición de los residuos que hayan sido reutilizados, reciclados, valorizados y los derivados a los sitios de disposición final”. El Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Autoridad de Aplicación de la presente norma, ha elaborado este informe anual de gestión de residuos sólidos urbanos, siendo este documento el primero que se presenta ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires tras la sanción de la Ley Nº 1854 en el mes de noviembre del 2005.

RESIDUOS A DISPOSICIÓN FINAL (TNS)			
TIPO	2008	2007	variación 08 vs. 07
DOMICILIARIA (1)	778.502	831.212	- 6,3%
BARRIDO (2)	116.362	186.555	-37,6%
OTROS (3)	949.154	627.601	+51,2%
TOTAL	1.844.018	1.645.368	+12,1%

Durante el ejercicio bajo análisis, se ha producido una reducción conjunta del residuo tipo domiciliario (1) y de barrido (2) del 12,1% (-6,3% y -37,6% respectivamente). Esta disminución de residuos a disposición final en los rubros mencionados, se produce principalmente por la baja de elementos recuperables (papel, cartón, etc.) por efecto de la separación de los mismos en origen. El rubro otros (3) incluye residuos voluminosos, artefactos línea blanca, restos de obra, áridos, podas, árboles caídos, etc. Este ítem sufre un importante aumento por el incremento de obras de construcción, públicas y privadas, pero el incremento a disposición final se produce principalmente por el cierre de sitios alternativos para recibir este tipo de materiales, que suspenden la recepción por haber completado su capacidad.

Cabe destacar finalmente que el legislador ha estimado que resulta una tarea indelegable de la autoridad de aplicación, el diseño e implementación de medidas graduales, que coadyuven a la efectiva aplicación de las disposiciones legales; propiciando, inclusive, la creación de un sistema de información de residuos sólidos urbanos, que contendrá los datos relativos al tipo, volumen y cantidad de residuos recolectados, reciclados, o valorizados, y destinados a la disposición final, así como también la información correspondiente al cumplimiento de las metas y objetivos que se fijan conforme la Ley N° 1.854.

La Ley N° 1.854 establece que corresponde a la autoridad de aplicación determinar un cronograma de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos que conlleven a una disminución de la cantidad de desechos a ser depositados en rellenos sanitarios.

d) Gestión Integral de residuos sólidos urbanos.

En el artículo 3 de la Ley N° 1854 se establece claramente que por la expresión **“gestión integral de residuos sólidos urbanos”** ha de entenderse, al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para la administración de un sistema que comprende, generación, disposición inicial selectiva, recolección diferenciada, transporte, tratamiento y transferencia, manejo y aprovechamiento, con el objeto de garantizar la reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos, a través del reciclado y la minimización de la generación.

Como características principales de este concepto, se destacan la interrelación y la complementariedad de las etapas entre sí. Esta estrecha vinculación en las tareas, reafirma la idea de la incidencia que cada uno de los pasos previos tiene en la disposición final¹¹, etapa en la que ha de concretarse el objetivo primordial de la reducción progresiva de los residuos sólidos urbanos y el principio de basura cero.

Estructura orgánico funcional de la DGLIM

Desde la creación del Ministerio de Medio Ambiente, mediante la sanción de la Ley 1925 y su Decreto Reglamentario N° 328/06, las actuales responsabilidades de la Dirección General de Limpieza recaían en la llamada **Dirección General de Higiene Urbana**.

En el año 2006, mediante Decreto 350/06¹², Anexo I, se crea la **Dirección General de Limpieza**, en la órbita de dicho Ministerio y en dependencia de la Subsecretaría de Higiene Urbana. A partir del 10/12/07, comienza a regir la Estructura orgánico funcional aprobada mediante Decreto N° 2075/07¹³, el cual deroga al citado Dto. 350/06, ajustándose a la nueva Ley de Ministerios del GCABA, sancionada mediante la Ley N° 2506¹⁴. En esta estructura, la **Dirección General de Limpieza**, pasa a depender de la Subsecretaria de Higiene Urbana del Ministerio de Ambiente y Espacio Público.

Es de señalar que el cargo de Director General de la DGLIM se encontró acéfalo desde el 10/12/07 y durante todo el año 2008, procediéndose a nombrar al actual Director General, con fecha 01/01/09, a través del Dto. 49/09 (BOCABA N° 3103 del 26/01/09).

Organización interna de la DGLIM - Estructura

Mediante **Disposición N° 13/GCABA/DGLIM/06**¹⁵, y atento la necesidad de implementar una estructura que permita la correcta ejecución y seguimiento de las actividades, los programas y proyectos a cargo de la DGLIM, se traza una distribución de tareas a través de distintas áreas¹⁶, asignando a los agentes a cargo de las mismas.

11 De la sentencia de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, en la causa “ASOCIACION CIVIL NUEVO AM. CEN. VEC. P. LARA C/ CEAMSE S.A. S/ AMPARO”. La lógica aplicable en la problemática de residuos domiciliarios es “transversal”, considerando que cada etapa en el “ciclo de la basura” es consecuencia de las instancias anteriores y, a su vez, constituye un factor condicionante para las etapas sucesivas. No es posible plantear soluciones jurídicas o técnicas de manejo acertado, sin tener en cuenta las interrelaciones de las diferentes etapas entre sí...” (conf. Walsh, Juan R., “La ley 25916 sobre Gestión de Residuos Domiciliarios: Una pieza nueva en el tablero de los presupuestos mínimos de protección ambiental” cit., p. 6567).

12 Separata BOCBA 2416.

13 BOCBA 2829.

14 Sancionada el 08/11/07. BOCBA 2824.

15 Del 29/05/06.

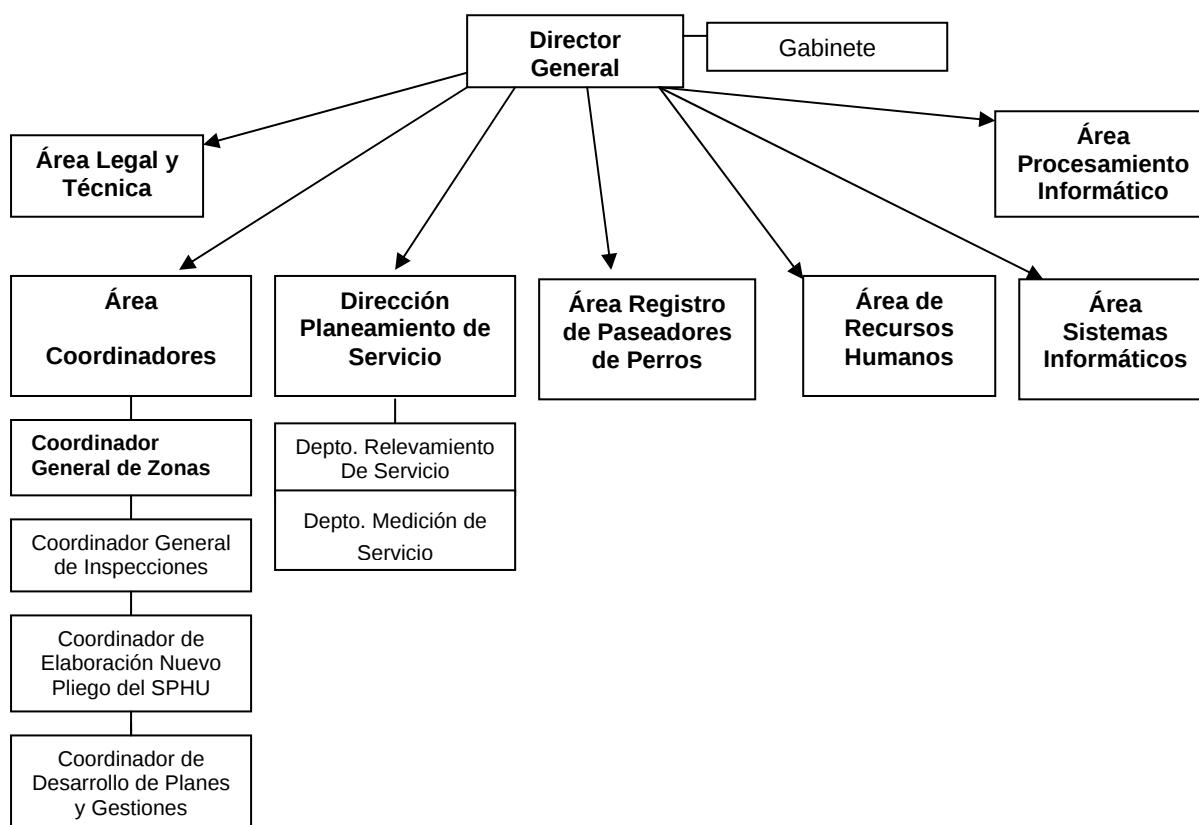
16 Estas áreas son: Técnica Administrativa y Presupuestaria; Sistemas Informáticos de Control de Servicios; Legal; Inspección de las Zonas 1 y 3 (Licitación N° 1/05) y Zonas 2, 4 y 6 (Dto. N° 961/05).

Posteriormente la **Disposición N° 72/GCBA/DGLIM/07¹⁷**, deja sin efecto a la Disposición N° 13, y crea nuevas áreas, funciones y agentes a cargo¹⁸; estando vigente a la fecha de redacción del presente informe de auditoría.

Por su parte, mediante **Disposición N° 126/GCBA/DGLIM/07**, del 15/08/07, se agrega una nueva área, denominada **Área Gestión de la Calidad –Normas ISO 9001:2000**.

A su vez, mediante Nota N° 2734/09, en respuesta al requerimiento efectuado por Nota N° 1714/AGCBA/09, la DGLIM acompaña las resoluciones vigentes al 2008, vinculadas a la estructura interna del organismo y describen las áreas de la misma (ver anexo III).

Se resume la estructura en el siguiente esquema:



Del organigrama confeccionado surge que el organismo no cuenta con área contable y es la DGTaYL la que realiza las operaciones de registro.

Tampoco hay una Unidad de Auditoría Interna lo que afecta el control interno.

17 BOCBA N° 2713 del 27/06/2007.

18 Las áreas referidas son: Sistemas Informáticos (GPS); Técnico – Administrativa; Legal; Planeamiento de Servicio, con las siguientes sub áreas: Coordinación Administrativa en el Área Casa y Terrenos Abandonados, Coordinación Operativa en el Área Casa y Terrenos Abandonados, Inspecciones en la Vía Pública, Denuncias y Reclamos de las Comunas, Levantamiento y guarda de volquetes.

Asimismo y como se aprecia en el esquema, existe un área abocada a las tareas de disposición final de RSU y es la Dirección Planeamiento de Servicios, cuya responsabilidad primaria es *“El Control de la carga y descarga de la disposición final de materiales áridos, servicio de recepción, separación y clasificación de residuos áridos y tareas administrativas inherentes a la Dirección”*.

Cabe mencionar la contradicción en la que incurriera el auditado al contestar el punto 11 de la Nota AGCBA N° 1714, en la que se requirió que informara cuáles eran las áreas y/o personal abocado a funciones vinculadas al objeto de auditoría, por cuanto contesta en su Nota N° 2734/DGLIM/09, que *“No existe información que aportar. El tópico no involucra a la DGLIM.”*, por un lado. Sin embargo, de la información provista por el organismo, en texto separado de la nota principal, surge de la descripción de las áreas la existencia de la nombrada Dirección.

Dotación de personal de la DGLIM

Uno de los puntos que revelaron debilidad de control interno en el organismo, fue como se indicara en el apartado “Debilidad en el sistema de control interno. Dificultades en el suministro de información” la falta de información precisa acerca de la estructura y del personal.

En la entrevista inicial sostenida con el Director General de la DGLIM, este manifestó que en el año 2008 se desempeñaba en su organismo una dotación de 92 personas.

Al requerimiento efectuado, mediante Nota N° 1714/AGCBA/09, al punto 11 “Listado con la nómina del personal asignado al programa/obra (Servicio de Higiene Urbana por Terceros.-Pry 1-Obra 61), durante el año 2008, consignando su situación de revista, (planta permanente, transitoria, pasantes, adscriptos, contratados, etc.) apellido y nombre, área en la que presta servicios y funciones que desarrolla”, el organismo responde que “No existe información que aportar. El tópico no involucra a la DGLIM”.

Dada la respuesta recibida, se cursó Nota (N° 2866/AGCBA/09) a la Dirección General de Administración, Subsecretaría Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda. Mediante Registro N° 1331208/2009/SUBRH, responde el requerimiento acompañando la información en soporte magnético (CD), de la cual se desprende lo siguiente:

1. Durante el año 2008 se encontraban desempeñando funciones en la DGLIM una dotación total de 246¹⁹ personas.

19 Del Informe Final N° 1006 Proyecto N° 1.08.14 “Servicios de Inspección de Higiene Urbana por Terceros al 31/12/07 la dotación de personal de la DGLIM ascendía a 247 agentes, incluidos dos agentes encuadrados en la Ley N° 1502.

2. La distribución de acuerdo al tipo de relación de dependencia con la DGLIM se vuelca en el siguiente cuadro:

Tipo de contratación	Cantidad Personal
Carrera Administrativa	46
Contratos No Relevados	3
Autoridad Superior	1
Contratos relevados	28
Contratos ex locación - carrera administrativa	164
Reg. Modif. Para Planta Gabinete	2
SI.MU.PA.	2
TOTAL	246

Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados por SUBRH

Surge una evidente inconsistencia entre la información proporcionada por la DGLIM y la proporcionada por la Dirección General de Administración, Subsecretaría Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda. Dicha inconsistencia se traduce en una diferencia en la dotación de personal de 154 agentes para el año 2008.

Responsabilidades Primarias de la DGLIM

Las responsabilidades primarias del organismo para el período auditado, según surge del Decreto 2075/07²⁰, son las siguientes:

- Formular e implementar la planificación, ejecución y control del saneamiento e higiene urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Verificar las denuncias y/o anomalías que se presentan en la recolección de residuos existente en la vía pública de las zonas servidas por las empresas concesionarias del Servicio Público de Higiene Urbana, incluyendo la Zona V.
- Disponer de las medidas necesarias para lograr el estado de limpieza dentro de la Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, verificando la correcta ejecución del servicio de barrido de las calles y avenidas, recolección de residuos domiciliarios y/o desechos en general y su transporte en las zonas concesionadas, incluyendo la Zona V.
- Elaborar programas tendientes a dar solución a la problemática de las deyecciones caninas en el espacio público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²⁰ La norma citada se encontraba en vigencia durante el período auditado y prácticamente durante la mayor parte del tiempo en que se desarrollaron las tareas de auditoría. Sin embargo las responsabilidades primarias fueron modificadas por Decreto 1017/09, BOCBA del 18 de noviembre del 2009.

- Desarrollar el programa de relaciones con la comunidad existente en materia de higiene urbana, de conformidad con las licitaciones públicas nacionales e internacionales que se lleven a cabo.
- Planificar y ejecutar un servicio que incorpore la recolección de animales muertos que se encuentren en la vía pública.
- Planificar y ejecutar todo lo relativo a la separación en origen de los residuos sólidos, conforme a los lineamientos establecidos en la Ley de Basura Cero (Ley N° 1.854).

Respecto la descripción de las misiones de cada una de las áreas ver el Anexo III.

Programa presupuestario - Metas físicas

El objeto de auditoría Proyecto N° 1 Obra N° 61, corresponde al Programa N° 65.028 de la jurisdicción N° 35, no posee descripción específica ni formulación de metas físicas. Sólo se cuenta con la descripción general del Programa N° 65.028²¹ y con la formulación de metas físicas que también son para el programa, y tienen como unidad de medida la de “cuadra limpia”²². La información que envían coincide con la proporcionada por la OGEPU, es decir que las únicas metas físicas son las del programa general.

Dada la naturaleza del servicio, medible en sí mismo ya que se trata de disposición final de residuos sólidos urbanos, las Metas Físicas deberían estar determinadas en forma específica y en una unidad de medida acorde al servicio que se recibe y a la facturación que realiza CEAMSE. Este emite facturas al GCBA por tonelada de residuo solido urbano descargado, lo que sería una adecuada unidad de medida para la formulación de las metas físicas.

Ejecución presupuestaria

En el cuadro siguiente se detallan los importes correspondientes al crédito sancionado, el vigente, el definitivo y el devengado del Programa N° 65.028 Proyecto N° 1 Obra N° 61 de la jurisdicción N° 35 Ministerio de Ambiente y Espacio Público, y que fuera ejecutado por la Dirección General de Limpieza.

21 “Con el fin de optimizar el estado general de limpieza en la Ciudad se hará necesaria la contratación de servicios por medio de terceros, adicionales de limpieza.” “Dichos servicios se tratarán de servicios adicionales a los ya contratados en el marco del programa establecido en la ley 1854 de Basura Cero.”

22 Sobre el particular se solicitó información a la DGLIM que, como se viera en “Debilidad en el sistema de control interno...”, contestó que no se ha encargado del tema indicado y que lo hacía el área de presupuesto de la DGTayL del Ministerio. Por nota AGCBA N° 2509/09 se solicitó información a esta última y por nota AGCBA N° 1890/09 se le solicitó la información a la OGEPU. Ambas coinciden en la información de que sólo se dispone de la descripción y de metas físicas para el programa general.

Jurisdicción 35 Ministerio de Ambiente y Espacio Público			
Programa N° 65.028 Proyecto N° 1 Obra N° 61 “Disposición Final de Residuos”			
PERIODO AUDITADO: 2008			
Crédito del programa		N° de Inciso	Crédito del Inciso
Sancionado	\$ 60.000.000,00	4.-Bienes de Uso	\$ 60.000.000,00
Vigente	\$ 103.472.760,00	4.-Bienes de Uso	\$ 103.472.760,00
Definitivo	\$ 103.472.758,44	4.-Bienes de Uso	\$ 103.472.758,44
Devengado	\$ 103.472.758,44	4.-Bienes de Usos	\$ 103.472.758,44

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos del SIGAF

Del análisis de la información se deduce que la Dirección General de Limpieza ejecutó el 99.99% de los recursos asignados para el período 2008.

Asimismo se incrementó en 72.45% el crédito vigente respecto del crédito sancionado. Sobre el particular se requirió información a la OGEPU, habiendo surgido de los datos aportados, que el incremento se tramitó a través de los expedientes N° 54.293/08 del 09/10/08, Resolución Ministerial N° 3.296-MHGC-08 del 17/10/08, y el N° 62.199/08 del 17/11/08, Resolución Ministerial N° 3.779-MHGC-08 del 21/11/08, lo que significó un incremento de \$ 20.000.000 y de \$ 23.474.580 respectivamente.

En ninguno de los considerandos de las resoluciones mencionadas se expresa argumento alguno que guarde relación con el proyecto y obra objeto de auditoría, o que invoque una necesidad para el servicio que se ejecuta. Todas las argumentaciones se relacionan con otros programas presupuestarios²³.

23 Exp. N° 62.199/08 “Que, por el expediente citado en el Visto la Jefatura de Gobierno tramita un incremento crediticio en la partida 3.5.2 Servicios Especializados, con el objeto de solventar la contratación de servicios de consultoría y capacitación de agentes en comunicación interna. Que, entre las compensaciones a realizar se encuentran la requerida por el Ministerio de Educación a fin de dar reflejo crediticio a los convenios de pasantías concertados con la Universidad Tecnológica Nacional; la solicitada por el Ministerio de Justicia y Seguridad con relación al financiamiento de la capacitación para el personal que desempeña tareas de vigilancia y seguridad, de acuerdo a lo establecido por la Disposición N° 198-08 del Registro Nacional de Armas, así como la atención de otros gastos imprescindibles para el normal desarrollo de las actividades del GCBA”.

Exp. N° 62.199/08 “Considerando: Que, por el expediente citado en el Visto el Ministerio de Salud tramita una readecuación de créditos con el objeto de dar reflejo presupuestario al pago de servicio de limpieza de los distintos Hospitales dependientes.

Que, entre las compensaciones a realizar se encuentran las requeridas por el Ministerio de Educación a fin de habilitar la partida 6.9.2 que permita imputar el pago de anticipo a proveedores en función a distintas licitaciones y contrataciones directas, la solicitada por el Ministerio de Desarrollo Urbano a fin de llevar a cabo la primera etapa de adquisición de equipamiento para la instalación de los sistemas de control

Incorrectas imputaciones presupuestarias

Al compulsar las actuaciones de la muestra se detectó que los expedientes N° 85180/08; N° 79424; N° 71970/08 y N° 33179/08, imputaron incorrectamente, al Programa N° 65.028, Proyecto N° 1, Obra N° 61, Año 2008, el gasto por ellos comprometido puesto que su destino no era la unidad ejecutora DGLIM, ni el objeto de los mismos guardaba relación con el del programa mencionado. A continuación se hace una referencia sucinta a cada uno de ellos.

Expediente. 79424/08: Se trata de un expediente iniciado el 29 de octubre de 2007. Corresponde a una presentación de pedido de redeterminación de precios efectuada por una de las contratistas de la Licitación Pública N° 171/03 –Servicio de Relevamiento y Mantenimiento de la Red de desagües pluviales, limpieza y desobstrucción de sumideros- a la Dirección General de Red Pluvial.

Expediente 85180/08: El expediente pertenece al EMUI y se divide en dos conceptos:

a) Certificados de Obra N° 2 bis al N° 7 bis del Plan de Recuperación Vial - (julio/08) por \$ 705.660,01.

b) Certificados de obra N° 1 bis al N° 6 bis – Redeterminación de precios Plan de Recuperación Vial - (julio/08 a dic/08) por \$ 170.520,35.

Expediente 33179/08 (corresponde al orden 6 de la muestra): El Subsecretario de Higiene Urbana solicita alta de un contrato de locación de servicio, a partir del 01/05/08 para prestar servicios en la SHU entre el 01/05/08 y el 31/12/08, por un monto mensual de \$ 4.000. Las tareas a desempeñar por el contratado consistían en el asesoramiento, análisis, confección y seguimiento de las metodologías a aplicar en los sistemas de recolección de grandes generadores y análisis de la legislación vigente.

Expediente 71970/08 (corresponde al orden 4 y 5 de la muestra): Sobre renovación del contrato de locación, solicitada el 2/12/08, para prestar servicios en la Subsecretaría de Higiene Urbana. Se requiere cambio de modalidad de la contratación de un contratado (quien se encontraba contratado por Reg. 959/07) y que estaba a cargo del Departamento de Compras y Contrataciones del Ente de Higiene Urbana desde el año 2005.

Relación jurídica entre GCBA-DGLIM y CEAMSE

El servicio de disposición final es prestado exclusivamente por CEAMSE. Esto es así desde el año 1977, año de su creación²⁴, y puesto que según las normas

previstos en el proyecto Centro de Monitoreo de Transporte Público, así como la atención de otros gastos imprescindibles para el normal desarrollo de las actividades del GCBA”.

24 Se crea el 7 de enero de 1977, mediante Decreto Ley 8782/77 y Decreto ley 8867/77.

de entonces, al CEAMSE, correspondía (y corresponde), efectuar tal tarea. Así lo dispusieron la norma que aprueba su creación Decreto-ley 8981/78 y el Decreto-ley 9111/78. Este último dispone en el artículo 4, lo siguiente: “La disposición final de los residuos mediante el sistema de relleno sanitario se efectuará únicamente por intermedio de “Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado” – (C.E.A.M.S.E)”.

La relación actual entre el GCBA, a través de la DGLIM, y CEAMSE, en el aspecto que nos ocupa, se encuentra regida principalmente por los decretos-leyes citados, que no regulan aspectos particulares del servicio, sino que se trata, en un caso, de la norma fundante y en el otro, de la atribución de competencia exclusiva para la sociedad del estado.

Se complementa la regulación vigente con los ajustes tarifarios resueltos por el Directorio de CEAMSE²⁵. En efecto durante el año 2008 se aprecia la aplicación de una tarifa hasta el 31 de agosto de 2008 la que es incrementada a partir del 1 de septiembre en virtud de la “Resolución Reunión de Directorio del CEAMSE N° 826”.

El aumento encuentra su antecedente en el Acuerdo registrado bajo el N° 4/09, celebrado entre el Jefe de Gobierno Porteño, y el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el 15 de agosto de 2008, y que es citado en el Acta de Asamblea de Socios de CEAMSE, del 29 de agosto de ese año, aprobada por el Acta de Directorio mencionada. Entre otros puntos²⁶, por la cláusula quinta de aquel se decide un incremento general del 20% en las tarifas vigentes para la disposición final de los residuos.

En virtud de las otras cláusulas del Acuerdo N° 4/09 el GCBA se compromete (cláusula segunda), a construir y a afrontar los costos de dos estaciones de transferencia²⁷, y dos centros de gestión integral y tratamiento de residuos con relleno sanitario, y a hacerse cargo mediante aportes extraordinarios de la totalidad de los costos (cláusula tercera).

25 En el Reg. N° 9809/DGLIM/08, obra la Resolución Reunión de Directorio N° 826: El asunto de la resolución referida es: Tarifas – Instrumentación de Resolución de Asamblea de Socios del 29/08/08. En la reunión del 24/09/08 el Directorio (del CEAMSE) resuelve:

Aplicar el nuevo cuadro tarifario, conforme a la resolución de la Asamblea de socios del 29/08/08, distinguiendo los valores que deben abonar los Municipios del Conurbano Bonaerense y la CABA, que rigen a partir del 01/09/08 y los valores de las demás tarifas vigentes que rigen a partir del 01/10/08.

26 El acuerdo se compone de 8 cláusulas, que en su mayoría, salvo la referida cláusula quinta (dirigida al aumento tarifario) establecen para la CABA el compromiso de construir nuevos centros de transferencia.

27 Acuerdo 4/09, cláusula 2°: se compromete el GCBA “...a afrontar los costos que demandarán la construcción y puesta en marcha, en territorio de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES, de dos estaciones de transferencia de capacidad aproximada de 6000 tn. día y dos centros de gestión integral y tratamiento de residuos con relleno sanitario, de una capacidad aproximada de 6000 tn. día y vida útil no menor a 12 años, para la adecuada transferencia y disposición de los residuos sólidos urbanos generados en ambas jurisdicciones

cláusula 3°: “En relación al artículo precedente, el accionista CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES se obliga por única vez a hacerse cargo, mediante aportes irrevocables de carácter extraordinario, de la totalidad de los costos que demandarán la construcción y puesta en marcha de las dos estaciones de transferencia y de los dos centros de gestión integral y tratamiento de residuos con relleno sanitario”.

Al tratarse de un convenio interjurisdiccional es requisito la aprobación posterior de la Legislatura, así lo disponen tanto el artículo 80 inciso 8°, “Atribuciones”, del Poder Legislativo, como el artículo 104, inc. 3, de “Atribuciones y Deberes” del Poder Ejecutivo, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que reconocen la facultad del Jefe de Gobierno, de firmar tratados, convenios y acuerdos interjurisdiccionales, **con la aprobación de la Legislatura**²⁸.

Hasta la finalización de las tareas de campo y al momento de redactarse el presente informe, el convenio no ha recibido la aprobación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires²⁹.

En consecuencia, el convenio bajo análisis no se encuentra perfeccionado, ya que a más de un año de su celebración, no ha recibido la aprobación requerida por la Carta Magna local para estar concluido.

Oportuno es citar el comentario a las normas de la Constitución de la Ciudad, efectuado por Humberto Quiroga Lavié: “La Legislatura local debe tener una intervención necesaria aprobando el convenio, pues sin dicha aprobación el mismo no puede reputarse concluido. Se trataría de una celebración del convenio por parte del Gobernador, ad referendum de la Legislatura...”³⁰.

Consultando doctrina específica sobre contratos administrativos, en este sentido se extrae lo siguiente: “Determinados contratos requieren autorización previa para poder celebrarse, (...) otros en cambio requieren aprobación posterior. (...) 'la aprobación tiene carácter unilateral, es posterior al acto motivo de ella, debe ser expresa, por lo general, no pudiendo ser discrecionalmente revocada o dejada sin efecto por la Administración’”³¹. Asimismo Marienhoff define a la aprobación del siguiente modo: “... es el acto administrativo que acepta como bueno un acto de otro órgano administrativo, o de una persona particular, otorgándole así eficacia jurídica.”³².

28 ARTÍCULO 80.- La Legislatura de la Ciudad: (...) 8. Aprueba o rechaza los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el Gobernador.

14. Autoriza al Poder Ejecutivo a contraer obligaciones de crédito público externo o interno.

ARTÍCULO 104.- Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno: (...) 3. Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura. Fomenta la instalación de sedes y delegación es de organismos del MERCOSUR e internacionales en la Ciudad.

29 Publicación en internet. “4 SEMANAS” Fecha: 25/09/2009 : POLITICA “No hubo quórum para tratar el convenio de los residuos sólidos

El convenio suscripto entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires para la disposición final de los residuos sólidos no pudo ser tratado este jueves en la legislatura por falta de quórum”.

30 Quiroga Lavié Humberto “Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – comentada” Rubinzal Culzoni- Editores – Santa Fe, 1996- pág. 297.

31 Abalos María Gabriela en Ismael Farrando (compilador) “Contratos Administrativos” Editorial Lexis Nexos- Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006, pág.43.

32 Marienhoff, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo” Ed. Abeledo Perrot- Buenos Aires, 1995, Tº I pág. 667.

Ahora bien a los efectos prácticos, y en relación específica con la facturación del servicio objeto de auditoría, la situación referida afecta la sustentación de las tarifas vigentes, para la disposición final de los residuos, puesto que el antecedente que le sirviera de causa se encuentra en un convenio interjurisdiccional que no goza de la aprobación legislativa requerida constitucionalmente.

Por otra parte, tal como se dijera al comienzo de este acápite, fuera de la regulación dada por las normas fundantes de la sociedad del estado, no existe ninguna otra que paute de manera específica las prestaciones de las partes en relación al servicio de disposición final. No hay un convenio que de manera precisa disponga las obligaciones recíprocas de los intervinientes, puesto que aún cuando se trata de organismos públicos (y máxime tratándose de ellos) se hace necesario, en mérito a la transparencia que debe caracterizar toda acción de gobierno, establecer con extrema claridad los términos y condiciones que los vincula en la prestación de un servicio, para el cual se utilizan fondos públicos.

La actividad administrativa se exterioriza a través de actos administrativos y también de contratos y de convenios (recuérdese que estos últimos son también caracterizados como actos administrativos bilaterales³³). El contrato administrativo siguiendo a Marienhoff: “Es el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones y derechos, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado para satisfacer finalidades públicas”.³⁴

No se trata de desconocer que las partes que intervienen en la relación bajo examen son de carácter público y pretender, por lo tanto, soslayar la circunstancia de que no es necesario someter la contratación a los procedimientos de selección típicos de la contratación de particulares (v.g. licitación pública, privada, contratación directa). Se trata sí de plasmar de manera escrita³⁵, y de un modo compatible con los más elementales postulados de la ciencia jurídica³⁶, (y sirviéndose de ella), la voluntad de la administración, con sus contornos bien delineados.

33 Marienhoff, Miguel S. op. cit pág. 227 TºI

34 Op. Cit pág. 41 Tº III-A.

35 “La voluntad administrativa, entendida como un conjunto de trámites y presupuestos objetivos y subjetivos que preceden al dictado del acto, requiere de la intervención de distintas personas físicas (órganos) y del cumplimiento de diversos recaudos legales tendientes a asegurar la legalidad de ese accionar. Para “unir”, todos estos presupuestos es preciso que ellos sean plasmados por escrito, a fin de que al fusionarse constituyan la voluntad de la Administración . Por lo tanto (...) consideramos que siempre se requiere la forma escrita (en forma simultánea a su perfeccionamiento o, excepcionalmente, con posterioridad), aun a falta de norma que así lo exija”. Daniel Gómez Sanchis en Ismael Farrando (compilador) “Contratos Administrativos” Editorial Lexis Nexos- Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006, pág.420.

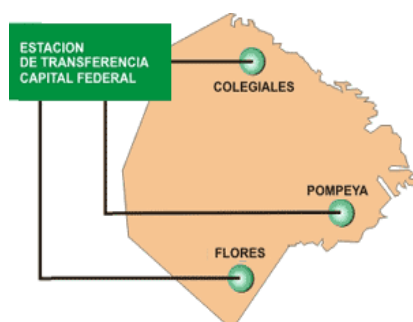
36 “... la actividad de la Administración Pública para la satisfacción de los intereses a su cargo, hállese regulada por una triple categoría de normas, que se presenta en tres diversos campos de estudio: el de la ciencia jurídica, el de la ciencia de la administración y el de las ciencias técnicas.” Marienhoff, Miguel S. op. cit pág. 87 TºI.

Circuito de los residuos sólidos urbanos desde la recolección hasta la disposición final

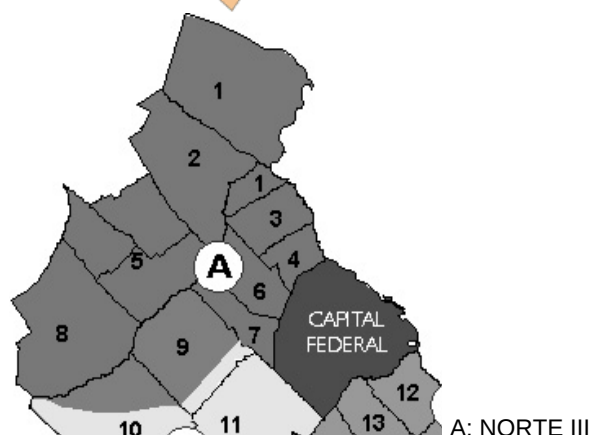
A los efectos de la realización de la recolección de los residuos sólidos urbanos la Ciudad de Buenos Aires ha sido dividida en 6 zonas, 5 de las cuales (zonas 1, 2, 3, 4 y 6) se encuentran a cargo de un servicio concesionado a empresas por la Licitación Pública N° 6/03 y una de ellas (zona 5) está a cargo del Ente de Higiene Urbana, Ministerio de Ambiente y Espacio Público.

Según el Anexo VIII, 1.1 “Servicio de recolección de residuos sólidos urbanos” del pliego de la Licitación Pública N° 6/03, se disponen los centros de transferencias a que deben concurrir los camiones por cada zona, para efectuar la descarga:

- Estación de Transferencia Pompeya (Av. Perito Moreno y Zavaleta): zonas 1 y 5.
- Estación de Transferencia Colegiales (Cramer y Santos Dumont): zonas 2, 3, 5 y 6.
- Estación de Transferencia Flores (Av. Perito Moreno y Lafuente): zonas 3 y 4.



Los residuos recolectados en la Ciudad de Buenos Aires son transportados a una de las estaciones de transferencia, y allí son compactados y enviados en camiones de mayor capacidad, al relleno sanitario llamado Norte III ubicado en Camino del Buen Ayre progresiva 7000 (sentido norte-oeste), José León Suárez, Partido de Gral. San Martín, Provincia de Buenos Aires.



Los residuos áridos, escombros, restos de poda, y los desechos por limpieza de villas, son llevados directamente al Centro de Disposición Final Norte III, porque de lo contrario podrían ocasionar la rotura de los pistones de las tolvas de

descarga de las estaciones de transferencias, lo que implicaría un alto costo de reparación³⁷. Asimismo en algunos casos, como el de los escombros, se emplean en la realización de caminos.

Prestación del servicio de disposición final - Procedimiento de pesaje de la carga de los camiones

El circuito que a continuación se describe surge de la visita realizada por el equipo auditor a la Planta de Transferencia Pompeya, el 22 de septiembre de 2009, en el que se practicó el relevamiento del mismo.

Los vehículos recolectores son identificados y pesados al ingresar a la planta. Todos los vehículos que ingresan a los predios de la CEAMSE deben estar dados de alta en el sistema informático de ésta³⁸. Caso contrario son descontados del certificado a pagar luego por la DGLIM.

El conductor y acompañante deben descender del vehículo. Luego el camión es pesado. En la balanza existe un dispositivo que lee el TAG (*dispositivo inalámbrico de lectura electrónica*) que se encuentra adherido al parabrisas y lo transmite al software utilizado por CEAMSE. Este genera automáticamente la emisión de un ticket que informa: N° de ticket, hora de ingreso, fecha, N° de interno, centro de transferencia en el cual se descarga, balancero, tiempo estimado de descarga, transportador, patente, material transportado, peso bruto (Kg.), tara³⁹ (Kg.), peso neto (Kg.). Hay algunos camiones principalmente de la Zona 5⁴⁰, y en menores casos de las empresas, que no poseen el TAG, en cuyo caso el chofer tiene en su poder un remito para acceder al predio, emitido por el Ente de Higiene Urbana del GCBA para los camiones de la Zona 5 y por la DGLIM para los camiones de las empresas. El remito se carga en forma manual y la maquina emite el comprobante respectivo.

Finalmente, mediante una conexión punto a punto la DGLIM recibe la información de la unidad recolectora (sistema ID-TAG).

Circuito de certificación del servicio

De las áreas de la DGLIM, que intervienen en el proceso de autorización y control de pago de los certificados se obtuvo la siguiente información:

37 Según lo informado por el Jefe de Departamento de Relevamiento de Servicios de la DGLIM.

38 Esta información surge de una entrevista con el jefe del Departamento de Medición de Servicios de la DGLIM.

39 La tara es el peso del vehículo vacío, incluyendo su equipamiento. Se entiende que los accesorios como pala, horquillas, auxilio, etc. forman parte de la unidad por lo que se incluyen en la tara.

40 Según información provista por el Ente de Higiene Urbana en respuesta a la Nota AGCBA N° 2707/09.

1) Área GPS/sistemas:

El área GPS/sistemas posee equipos informáticos provistos por las empresas concesionarias, en cumplimiento de las cláusulas del contrato de concesión vigente⁴¹.

Dicha área posee una conexión en línea constante con las básculas de ingreso a CEAMSE, de donde se recibe en forma instantánea la información que la báscula va registrando. Estos datos son almacenados en un archivo local.

El sistema no posee controles de integridad adicionales, más que los ofrecidos por la misma base de datos MS SQL Server. La conexión con la CEAMSE es a través de Internet.

Una vez ingresado el certificado a la DGLIM, una copia va a esta área GPS, y otra va a la Dirección de Planeamiento de Servicios. Se cotejan los datos con los obtenidos por el área GPS mediante el sistema informático antes descripto.

Se controla que:

- a) Las unidades (camiones) que descargan en planta de transferencia estén debidamente registrados para hacerlo.
- b) Que los camiones no descarguen de modo reiterativo, o con unidades menores de tiempo al del recorrido establecido para cada camión⁴².
- c) Que estén correctas las taras conforme las históricas últimas registradas.

Una vez verificado esto, se adjunta un listado descontando los importes “denegados y rechazadas” (*sic*), si los hubiera, de los que se aceptan y el certificado se aprueba.

2) Dirección de Planeamiento de Servicios.

La información verificada por el área GPS es remitida a esta Dirección para su visado y luego se envía la información al Departamento de Medición de Servicios.

3) Departamento de Medición de Servicios.

El área recibe el listado del área GPS y confecciona el legajo: con el pedido de aprobación del certificado por parte de CEAMSE y con el listado emitido por el sistema. El legajo así conformado se envía a la DGTaYL del Ministerio de Ambiente y Espacio Público para que emita la solicitud de gastos, la orden de compra, y el parte de recepción definitiva. La DG realiza la aprobación final, lo registra en el SIGAF y lo envía a la Dirección General de Contaduría para que confeccione la orden de pago y se liquide.

41 Anexo N° VII – Condiciones Generales de los Servicios – Sistema de Transmisión de Datos - de los pliegos de la Licitación Pública N° 6/03.

42 Los tiempos estándar no están prefijados; para cada caso en particular se estima el tiempo razonable de recorrido entre el punto de recolección y el de descarga.

Tarifas abonadas durante el 2008

Como se ha explicado en el acápite “Relación jurídica GCBA-DGLIM y CEAMSE”, durante el año 2008 se abonaron dos tarifas, producto del incremento producido a partir del mes de septiembre. En el cuadro a continuación se expone el detalle de las tarifas por tonelada.

GCBA	Tarifas al 31/08/2008			Tarifas a partir del 1/09/08		
	Neto	IVA 21%	Total	Neto	IVA 21%	Total
Est. Transferencia + Tpte.+ Disp. Final	45,3521	9,524	54,8761	54,4226	11,4287	65,8513
Rellenos Sanitarios (tn)	19,8494	4,1684	24,0178	23,8193	5,0021	28,8214
Áridos (tn)	38,9555	8,1807	47,1362	46,7466	9,8168	56,5634
Apertura Est. Transf. Oper. hasta 8 hs.	11.099,17	2.330,83	13.430,00	13.319,00	2.796,99	16.115,99
Oper. hasta 12 hs.	14.798,89	3.107,77	17.906,66	17.758,67	3.729,32	21.487,99
Oper. hasta 24 hs.	29.597,79	6.215,54	35.813,33	35.517,35	7.458,64	42.975,99
Apertura Rell. Sanit. Feriados y domingos	15.302,96	3.213,62	18.516,58	18.363,55	3.856,35	22.219,90

Fuente: Tarifas –instrumentación de resolución de Asamblea de Socios del 29/08/08- Reunión de Directorio N° 826 del 24/09/08.

Procedimiento de verificación de la tara de los camiones y registro de la misma

Dos veces por año, se realiza un procedimiento de control de tara histórica de los camiones, el cual es efectuado conjuntamente entre el personal del CEAMSE, del GCBA y de las empresas recolectoras contratistas de la licitación N° 6/03. A los efectos de la certificación del servicio se contrasta la tara bruta (camión cargado) con la tara histórica que surge del control mencionado. De este modo se obtiene el peso neto, en base al cual se efectúa el cálculo para el pago del servicio.

El procedimiento se realiza aproximadamente cada seis meses. La información así obtenida se vuelca en actas⁴³. Según la compulsa efectuada de las mismas, el primer procedimiento del año se inicia en el mes de enero y termina en el de abril, y el segundo se inicia en el mes de julio finalizando en diciembre.

El mismo se efectúa pesando el camión en una balanza perteneciente a la CEAMSE y la verificación la realizan conjuntamente personal de la CEAMSE, del Departamento Relevamiento de Servicio de la DGLIM y de las empresas prestadoras del servicio de higiene urbana.

En el cuadro siguiente se detallan los números de las Actas verificadas, el acta que no fue entregada y los períodos en las cuales fueron confeccionadas.

43 Las actas contienen los siguientes conceptos: número de interno, patente, tara inscripta, tara registrada, control ID-TAG.

ACTA DE TARAJE		
PERIODO	Nº	FECHA
PRIMERO	170 a 195	09/01/2008 a 23/04/08
SEGUNDO	197 a 232	22/07/2008 a 05/12/08
ACTA	196	No fue entregada

Base: Actas de Taraje provistas por la DGLIM.

El equipo de auditoría procedió a analizar las actas mediante el cruce de los conceptos que contienen las actas de medición de la tara y luego se tomó al azar un certificado que envía la CEAMSE por el servicio de disposición final correspondiente al mes de Octubre/2008.

Respecto al primer punto de análisis, fueron detectadas las siguientes deficiencias:

- se consignaron en las actas camiones con igual dominio, pero con distinto número de interno,
- se constataron diferencias en las distintas mediciones de la tara que se realizan dentro de un mismo período respecto de un mismo camión (para esta verificación se tomaron unidades mayores a 100 kg.),
- se registró un camión dos veces en la misma acta,
- se realizaron varios procesos de medición a un mismo camión en un mismo período.

En cuanto al certificado por disposición final de octubre/08 se detectó que existen camiones a los cuales no se les realizaron el procedimiento de verificación de la tara o que realizado el control con fecha 20/02 (acta Nº 176) y 14/03/08 (acta Nº 184), a la fecha de liquidación del certificado de Octubre/08, la tara histórica difiere de la registrada en la CEAMSE. Esto es importante ya que el destare, (que es la diferencia entre la tara histórica y la carga que lleva el vehículo y que determina el peso neto transportado), da origen a la facturación que realiza CEAMSE por el servicio de disposición final de los residuos de acuerdo al procedimiento que se aplica conforme lo relevado por este equipo de auditoría.

A continuación se exponen en cuadros el detalle de los casos:

a) Camiones sin verificación de la tara según actas enviadas por la DGLIM y que se encuentran en el certificado enviado por la CEAMSE.

BALANZA	FECHA	EMPRESA	PATENTE	INTERNO
Colegiales	24/10/08	CLIBA	EYK 893	1391
Pompeya	26/10/08	CLIBA	GOT 193	1351

Base: Certificado Octubre/08 CEAMSE

b) Camiones cuyas taras históricas, según verificación realizada el 20/02 y 14/03/08 difieren de las que figuran en el certificado a Octubre/08.

BALANZA	FECHA	EMPRESA	PATENTE	INTERNO	TARA ACTA	TARA CERTIF.
Colegiales	21/10/08	AESA	BUZ 225	3301	16.260	14.200
Colegiales	25/10/08	AESA	BWK 307	3302	11.220	11.280
Pompeya	26/10/08	CLIBA	GOT 176	1351	15.040	10.140

Base: Certificado Octubre/08 CEAMSE y Acta de verificación N° 176 y 184 Año 2008 DGLIM.

En dos casos se observan diferencias sustanciales entre la tara histórica y la que se consigna en el certificado entregado por la CEAMSE, situación que causa un perjuicio económico para el GCBA, al ser el peso neto el que origina la facturación del servicio (teniendo en cuenta el procedimiento aplicado, conforme lo relevado por este equipo de auditoría). Esto se debe a que a menor tara histórica mayor peso neto y por consiguiente mayor valor del servicio.

Del análisis realizado se determinó que la información es inconsistente tanto en las actas como en el registro de la tara histórica que se encuentra ingresada en el sistema informático de la CEAMSE.

Debilidad en el sistema de control de peso y certificación

Salvo en los casos en que la DGLIM considera, por diversos motivos (vehículos no autorizados, descargas sucesivas de un mismo interno con intervalos inferiores a 30', descargas excesivas para ser realizadas en una planta de transferencia) que debe rechazarse el certificado presentado por CEAMSE no se hace constar la realización del control de verificación entre el peso registrado en el certificado y la tara histórica.

Del análisis de las Actas de Control de Tara de los vehículos recolectores se determinó que no en todos los casos, poseían o se encontraba en funcionamiento el ID-TAG, lo cual se expone en el siguiente cuadro:

AREA DE GESTION	TOTAL UNIDADES	NO POSEEN ID-TAG	(%)
Contratistas L.P. N° 6/03	234	15	6.41
Ente Higiene Urbana	41	11	26.83

Base AGCBA en función de la información recibida del Dto. Servicios de la DGLIM y del EHU.

En el cuadro se observa que el 6.41% de la unidades verificadas en las actas de medición de la tara que corresponden al área de gestión de la DGLIM y el 26.83% de los vehículos informados en la Nota AGCBA N° 1714/09 y que están bajo la supervisión del Ente de Higiene Urbana, no poseían o no tenían en funcionamiento el ID-TAG. Esto implica que no se pueda controlar la tara histórica, los tiempos de descarga y que la unidad se encuentre registrada como autorizada, porque tampoco se verificó la existencia de un sistema alternativo

que permitiera suplir la deficiencia señalada implementando los controles necesarios. Esta circunstancia implica un alto riesgo en la facturación⁴⁴.

Otra cuestión a tener en cuenta es que todo el sistema de certificación del servicio de disposición final descansa en la información que le provee la contratista, CEAMSE y el Ente de Higiene Urbana. No se verifica la existencia de un control por oposición.

5.- OBSERVACIONES

1. La DGLIM se limita a efectuar las tareas administrativas concernientes a la certificación mensual de la CEAMSE, único y exclusivo proveedor del servicio de disposición final de los residuos sólidos urbanos. No ejerce controles o inspección en lo que refiere al desempeño de la CEAMSE, limitándose a controlar (mediante el GPS) que el dominio de los camiones que ingresan a las respectivas plantas de transferencias, sean correctamente consignados en el certificado mensual. No se verifica la existencia de un control por oposición.

2. Certificación de servicios

2.1. Debilidad de control en la aprobación de los certificados.

- a) Se verificó que existe debilidad de control en el circuito de aprobación de los certificados enviados por CEAMSE por el servicio de disposición final de residuos, ya que el 6.41%⁴⁵ del total de camiones recolectores de residuos que se encuentran bajo la órbita de gestión de la DGLIM y el 26.83% de los que operan en la zona 5 del GCBA, área que se encuentra bajo control del Ente de Higiene Urbana, no poseen o no se encontraba en funcionamiento el sistema ID-TAG.
- b) La debilidad apuntada se incrementa por las deficiencias detectadas en el procedimiento de control de tara, que no garantizan la confiabilidad del sistema, por cuanto y en particular:

44 En los informes N° 08-SGCBA-06 y N° 47-SGCBA/ 09 realizado en el ejercicio 2006 a la CEAMSE, por la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires y en el informe producido durante el año 2009, en cuanto al seguimiento de las observaciones realizadas, la SGCBA alerta sobre inconsistencias en el circuito administrativo interno de la compañía, en lo referente a pesaje y facturación.

En base a lo que informa la SGCBA existe la posibilidad de que sino se realiza un correcto control sobre las pesadas y las taras de las unidades, por parte de la DGLIM, se pueden producir diferencias importantes en la facturación del servicio, lo que puede traer como consecuencia que los pagos realizados a la CEAMSE, por parte del GCBA, no sean los correctos, debido a que se le abona a la CEAMSE por tonelada de RSU.

45 En el descargo remitido a esta AGCBA en fecha 18 de enero de 2010 por el auditado, manifiesta en particular sobre los camiones que se encuentran bajo la órbita de la DGLIM y que fueran motivo de observación en un 6,41%, lo que a continuación se transcribe textualmente: “es pertinente aclarar que se llevó a cabo un reempadronamiento del “ID-TAG” de los camiones, por lo que puede afirmarse que a la fecha no se registran vehículos sin el funcionamiento de dicho sistema”.

- i. Se identificaron 5 casos en que vehículos con igual dominio poseen distinto número de interno.
- ii. En 14 de los casos que poseen más de un procedimiento de control de la tara, dentro del mismo período, se verificó que la diferencia de la tara histórica con respecto a cada nueva medición es mayor a 100 kg.
- iii. Se verificó que la DGLIM no realiza en todos los casos, controles sobre los registros de la tara histórica que se encuentran ingresadas en el sistema informático de CEAMSE, las cuales son determinantes para calcular el peso neto transportado que da origen a la facturación que se realiza por el servicio de disposición final según el procedimiento que efectivamente se implementa.
- iv. En 6 casos del total de dominios de vehículos a los cuales se le realizó el proceso de verificación, se registra dos veces un mismo camión, dentro de una misma acta con distintos valores de tara.

2.2. Tramitación de los certificados.

Incumplimientos en las tramitaciones de certificación. De los Registros que componen la muestra, 16 actuaciones correspondientes al trámite de certificación de servicios por ante la DGLIM, y mediante los cuales se aprueban los certificados presentados mensualmente por la CEAMSE, surgen lo siguiente⁴⁶:

- a) En 1 caso (6,3%), no surge el informe técnico elaborado por la DGLIM previo a la aprobación de la certificación.
- b) En 1 caso (6,3%) dicho informe no se encuentra suscripto por un funcionario de la DGLIM.
- c) En 3 casos (18,8%) no se consigna el monto total del servicio mensual en el informe de la DGLIM.
- d) En lo que respecta a la Solicitud de Gasto, en una actuación (6,3%), no consta la solicitud, en tanto que en 3 actuaciones (18,8%), la solicitud no se encuentra suscripta por el funcionario solicitante.
- e) En 4 casos (25%) la descripción del servicio de las órdenes de compra no es la correcta. En tanto que en 1 caso (6,3%) la Orden de Compra no se encuentra suscripta por un funcionario de la DGLIM.
- f) En 2 casos (12,5%), en la imputación definitiva del gasto, no se describe correctamente el servicio prestado.
- g) En lo que respecta a los Partes de Recepción Definitiva (PRD), en una actuación (6,3%) no se describe correctamente el servicio.
- h) En 15 actuaciones (93,8%) no existe foliatura en los expedientes o la misma no es correcta.

⁴⁶ En el ANEXO IV se detallan los registros a que hace referencia la presente Observación.

3. Imputaciones presupuestarias. Se verifica la incorrecta imputación presupuestaria⁴⁷ en las siguientes situaciones:

- a) Expediente 79424/08. El expediente relevado no corresponde a una contratación efectuada por la DGLIM, no obstante constar ello en el SIGAF y haberse imputado presupuestariamente al programa y obra auditados.
- b) Expediente 33179/08. La locación de servicio del agente contratado, se efectúa para desempeñar funciones en la Subsecretaría de Higiene Urbana, de asesoramiento legal, conforme surge de la Resolución 865/08. Por tanto se trata de una contratación ajena a la DGLIM.
- c) Expediente 71970/08. Sobre renovación del contrato de locación, para prestar servicios en la Subsecretaría de Higiene Urbana, Departamento de Compras y Contrataciones del Ente de Higiene Urbana.
- d) Expediente 85180/08. El expediente pertenece al EMUI y se tramitan dos certificados de obra: uno correspondiente al Plan de Recuperación Vial, y el otro a una redeterminación de precios para el plan citado.

4. Las Resoluciones Nº 3.296-MHGC-08, Nº 3.779-MHGC-08 y Nº 4.387-MHGC-08 correspondientes a las modificaciones y compensaciones presupuestarias, no expresan ni justifican, en sus considerandos, los fondos que se asignaron al Programa 65.028 Proyecto Nº 1 Obra Nº 61⁴⁸.

5. Ausencia de una adecuada planificación que contemple las necesidades del organismo y las acciones a realizar con el correspondiente reflejo presupuestario respecto del programa presupuestario. Ello implica dificultades en la evaluación de la gestión y medición de resultados. En efecto se observa en relación a lo expuesto lo siguiente:

- a) El Proyecto Nº 1 Obra Nº 61, Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos, carece de metas físicas y la DGLIM no efectuó formulación de las mismas.
- b) El proyecto presupuestario carece de una descripción del servicio específica y relativa al objeto del mismo.

47 En el descargo remitido a esta AGCBA en fecha 18 de enero de 2010 por el auditado, manifiesta que “...esta DGLIM no tiene a su cargo la ejecución de las imputaciones presupuestarias por cuanto dicha tarea es llevada a cabo por la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Ambiente y Espacio Público...”.

48 En el descargo remitido a esta AGCBA en fecha 18 de enero de 2010 por el auditado, manifiesta que “...las Resoluciones en cuestión fueron emitidas en el ámbito del Ministerio de Hacienda y fuera de la órbita de esta DGLIM...”. Sin perjuicio de ello, la Dirección General auditada debe cumplir con la Ley 70, artículo 71, inciso c, el cual dice “La Oficina de Presupuesto evalúa la ejecución del Presupuesto General del Gobierno de la Ciudad en forma trimestral y a su cierre. Para ello, las jurisdicciones y entidades deben: c- Realizar la evaluación de la ejecución presupuestaria y elevarla a los órganos rectores de los Sistemas Presupuestarios y de Gestión Pública.”.

- c) No hay constancias de la formulación del anteproyecto presupuestario lo que constituye un incumplimiento al artículo 28 de la ley 70⁴⁹.

6. Inadecuado e insuficiente manejo de la información perteneciente al organismo lo que revela una marcada debilidad de control interno por cuanto no se dispone de la información básica y que atañe necesariamente al cometido público del organismo. Esta situación se pone de manifiesto en la contestación a la nota de requerimiento inicial, Nota AGCBA N° 1714/09, como se refiriera en “Aclaraciones previas- Debilidad en el sistema de control interno. Dificultades en el suministro de información”, que revela un considerable desconocimiento del área por parte de los funcionarios de la misma y principalmente en lo que atañe a dos aspectos relevantes de la gestión:

6.1. Desconocimiento de la propia estructura orgánica.

- a) No mencionan al Área Gestión de la Calidad –Normas ISO 9001:2000- aunque normativamente la misma se encuentra en existencia (Disposición N° 126/GCBA/DGLIM/07, del 15/08/07). Pero sí mencionan al responsable a cargo de la misma quien también se desempeña como Coordinador del Servicio de Inspección y Control integral de las Zonas 2, 4 y 6 desde al 29/05/06.
- b) Inconsistencia en la respuesta brindada, toda vez que la DGLIM responde que “no cuenta con la información del personal abocado a la disposición final de RSU”, pero, por otro lado describe detalladamente las responsabilidades primarias de cada área, en donde surge que el área Dirección Planeamiento de Servicios, se encuentra encargada de dichas funciones.
- c) Contradicción en la información suministrada por la DGLIM. Por un lado, la DGLIM, en respuesta al punto 11⁵⁰ de la nota mencionada, manifiesta que “No existe información que aportar. El tópico no involucra a DGLIM.”, en tanto que, por otro lado, en su respuesta al punto 2 de la misma nota, en la descripción de las responsabilidades primarias de la DGLIM, manifiesta respecto del Área de Recursos que “tiene a su cargo las Responsabilidades Primarias del Ordenamiento y Seguimiento de la totalidad de la legislación que hace a los Recursos Humanos de la DGLIM (liquidación de haberes, control del registro de asistencias, altas, bajas, designaciones, reconocimientos médicos, etc.), volcándolo en el sistema informático denominado “SURH”.

49 Artículo 28 - En cada jurisdicción y entidad funciona un servicio administrativo financiero a cuyo cargo están las siguientes tareas: Preparar el anteproyecto de presupuesto; Registrar todas las transacciones económico - financieras y elaborar los estados contables; Emitir las órdenes de pago; Conservar ordenadamente la documentación respaldatoria de la gestión de la jurisdicción o entidad; Intervenir en la gestión de compras; Entender en la administración de los recursos humanos.

50 Listado con la nómina del personal asignado al programa/obra (Servicio de Higiene Urbana por terceros –Proy. 1 –Obra 61), durante el año 2008, consignando su situación de revista, (planta permanente, transitoria, pasantes, adscriptos, contratados, etc.), apellido y nombre, área en la que presta servicios y funciones que desarrolla.

- d) Desconocimiento de la composición de la dotación de personal, que se evidenció en la respuesta al requerimiento inicial (ver el punto “Dotación de personal de la DGLIM” en “Aclaraciones Previas”), y en la contradicción entre la información que maneja el organismo y la que consta en la Dirección General de Administración, Subsecretaría Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda.

6.2. Desconocimiento de las normas que rigen al organismo, su marco regulatorio y específicamente los convenios que se aplican directamente a su gestión. Ello por cuanto ante los requerimientos efectuados en tal sentido, se responde que no existe información que aportar y se expresa que el tópico no es concerniente al área (ver los puntos b) y d) de “Aclaraciones previas - Debilidad en el sistema de control interno. Dificultades en el suministro de información”, en el que se transcribe textualmente).

Más allá de la evidente importancia que el conocimiento de la legislación vigente tiene para el ejercicio de la actividad administrativa, debe tenerse presente que la criticidad de la situación se intensifica debido a que no pudo el auditado proveer información sobre los convenios que específicamente se aplicaron sobre el área, a pesar de que debió conocerlos puesto que particularmente, el Acuerdo registrado bajo el número 4/09 se encontraba citado en los registros en los que se aplicó el tarifario aprobado por él.

7. Falta de control interno. Esto se verifica por la ausencia de manuales de procedimientos y/o normas⁵¹. Por otra parte tampoco se cuenta con un área contable.

8. Inadecuada e insuficiente regulación jurídica del servicio de disposición final que el GCBA paga, a través de la DGLIM, al CEAMSE, puesto que no hay en la actualidad una instrumentación jurídica a través de un convenio, o contrato interadministrativo, que contemple de forma precisa las prestaciones recíprocas de las partes, con sus alcances, términos y modalidades bien determinados y que se encuentre aprobada por la Legislatura, tal como lo dispone la Carta Magna Local.

9. La DGLIM no desarrolla actividades vinculadas a una política pública que garantice el cumplimiento de los lineamientos y objetivos planteados en el marco de la Ley 1.854 y normas federales, aún cuando se encuentra dentro de sus responsabilidades primarias. De la información obtenida surge que en opinión de los más altos funcionarios del organismo, no sería competencia del mismo, sino de otros organismos (como por ejemplo de la Agencia de Protección Ambiental, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público), llevar a cabo cualquier otra acción en el sentido indicado, y más allá de las que viene realizando hasta el presente. Por otro lado tampoco realiza actividades coordinadas con los organismos que

⁵¹ En respuesta a dicho requerimiento, la DGLIM remite un cd que contiene información elaborada por funcionarios de la ISO 9001, relativa a áreas y tiempo de gestión de cada dependencia de la DGLIM. No se trata de un Manual de Procedimiento y/o Normas.

serían (según la opinión citada) los responsables. Sólo participan en un proyecto de modificación del Código fiscal y en reuniones que se efectúan sobre el proyecto de ley de envases⁵².

10. Conforme surge del Informe anual de Gestión de RSU, año 2008, no se ha operado una reducción de residuos respecto del año 2007, lo que muestra una tendencia contraria a las metas fijadas para la reducción de los residuos a disposición final, para el año 2010⁵³. Esto implica un alto riesgo en la consecución del compromiso asumido por la ciudad en la materia.

6.- RECOMENDACIONES

1. Instrumentar controles por oposición a fin de verificar la certeza de la información suministrada por la empresa certificante.

2. Certificación de servicios

2.1. Debilidad de control en la aprobación de los certificados.

Arbitrar las medidas necesarias en el sistema de verificación del peso y control de tara a fin de evitar riesgos en la facturación del servicio:

- a) Efectuar un control eficiente sobre la totalidad de los vehículos que prestan los servicios de higiene urbana e implementar las medidas necesarias a efectos de instalar en los camiones, respecto de los cuáles se certifica el servicio, el sistema ID-TAG y asegurarse de que los que se encuentran instalados estén en condiciones normales de funcionamiento. En este sentido hacer cumplir con lo especificado en el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública N° 6/2003 en cuanto a lo que se describe en el Anexo VII – Condiciones Generales del Servicio – Sistemas de Transmisión de Datos que dispone la obligación de la instalación del sistema para las empresas contratistas. Asimismo y en particular para la zona 5, articular acciones con el Ente de Higiene Urbana para la instalación del ID-TAG en todas sus unidades.

52 Entrevista con el Director General de fecha 29/07/09 I: La DGLIM se encuentra participando en un proyecto de modificación del Código Fiscal. En el mismo se pretende cobrar un impuesto a aquellos generadores de RSU que excedan los domiciliarios. Se persigue crear dos tipos de impuestos (por generación de residuos húmedos y por escombros o áridos), en función al volumen de los mismos siendo lo tolerable 240 litros. Esta “Ley de generadores especiales” se presentará para su tratamiento legislativo en Septiembre de 2009.

La DGLIM también participa en reuniones vinculadas a la “Ley de envase”, aún no vigente.

53 Sumado a ello, durante el año 2008 no se ha implementado en la DGLIM ningún programa ni campaña tendiente a dar cumplimiento a la normativa que rige su accionar –Ley N° 1854- en lo que respecta al “diseño e implementación de medidas graduales, que coadyuvan a la efectiva aplicación de las disposiciones legales; propiciando, inclusive, la creación de un sistema de información de residuos sólidos urbanos, que contendrá los datos relativos al tipo, volumen y cantidad de residuos recolectados, reciclados, o valorizados, y destinados a la disposición final.”.

- b) Ejecutar un control exhaustivo en el procedimiento de verificación de la tara evitando las inconsistencias reflejadas en las contradicciones de las actas de control de tara. Asegurarse, principalmente, de la correcta identificación de las unidades y de su peso.

2.2. Tramitación de los certificados.

Extremar los recaudos a fin de:

- a) Elaborar el informe técnico previo a la aprobación del certificado en todos los casos.
- b) Que los mismos sean suscriptos por un funcionario con competencia.
- c) Consignar el monto total del servicio en el informe mencionado.
- d) Hacer constar la solicitud de gasto debidamente firmada en todas las actuaciones.
- e) Las órdenes de compra describan correctamente el servicio y sean suscriptas por un funcionario con competencia.
- f) Describir correctamente el servicio prestado en la imputación definitiva del gasto.
- g) Describir correctamente el servicio prestado en el Parte de Recepción Definitiva (PRD).

3. Registrar debidamente los gastos en los programas correspondientes evitando incorrectas imputaciones presupuestarias.

4. Fundar adecuadamente las modificaciones presupuestarias, expresando la justificación de los ajustes, sus antecedentes de manera correcta y la necesidad de efectuarlos, aplicando los mismos al objeto del programa, es decir al servicio de disposición final.

5. Realizar la planificación de las actividades del área y de la ejecución de su gestión, a través de la confección del Anteproyecto Presupuestario a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 70, art. 28 y ccdtes. Realizar la formulación de las metas físicas y la descripción específica y adecuada al servicio.

6. Tomar medidas a fin de implementar un sistema confiable de información que permita disponer de ella, en forma oportuna y eficiente, asegurando su integridad y fortalecimiento en el control interno.

7. Elaborar manuales de procedimientos y normas afines. Formar un área contable en la estructura del organismo.

8. Regular jurídicamente la prestación del servicio de disposición final mediante un instrumento jurídico adecuado, convenio o contrato interadministrativo, que complemente las normas ya existentes y que goce de los requisitos legales para

su conclusión, en el que se establezcan con claridad los términos y condiciones de las obligaciones y derechos de las partes.

9 y 10. Desarrollar acciones dirigidas a la concreción de los lineamientos y las metas dispuestos en las normas sobre residuos sólidos urbanos, especialmente los establecidos en la Ley 1854, articulando con las otras áreas involucradas en la materia políticas públicas a los fines indicados.

7.- CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las responsabilidades primarias, principalmente la referida a planificar y ejecutar todo lo relativo a la separación en origen de los residuos sólidos, conforme a los lineamientos establecidos en la Ley N° 1854, “De Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” y el carácter de unidad ejecutora del programa auditado, de disposición final de residuos sólidos urbanos, surge con claridad que es un organismo cuyas competencias abarcan dos de las etapas más decisivas del circuito de los residuos, lo que le atribuye un alto nivel de responsabilidad en la materia. En tal sentido le corresponde llevar a cabo políticas que respondan a los lineamientos de la citada Ley N° 1854.

La tendencia verificada hacia el aumento del volumen de los residuos a disposición final, indican claras deficiencias en la gestión integral de los mismos y principalmente la falta de medidas adecuadas en la etapa de recolección encaminadas hacia el logro de los principios y metas establecidos en la legislación vigente y en particular en la ley citada, que consagra el principio de basura cero y de reducción de los residuos a disposición final.

La falta de planificación adecuada a través de los postulados de la Ley 70, mediante la formulación del anteproyecto, de las metas físicas ajustadas al programa y de una descripción específica del servicio son una debilidad para la gestión que debe ser corregida. Toda vez que la facturación se realiza por tonelada, y en función de los preceptos que se estipulan en la Ley N° 1854, una correcta formulación programática es relevante tanto como instrumento de planificación como así también para la generación de los índices de evaluación de la gestión.

Las debilidades detectadas en el circuito de certificación hacen ineludible incrementar el grado de eficiencia en los controles internos y principalmente en la certificación de los servicios de disposición final, puesto que no existe un control exhaustivo, por parte de la DGLIM, en la verificación de la tara.

Otra cuestión que debe ser objeto de medidas correctivas es la que hace a la implementación de un sistema de información que permita el manejo correcto y oportuno de la misma.

Resulta de fundamental importancia también dar un marco jurídico apropiado a la relación existente entre el GCBA, a través de la DGLIM, y CEAMSE, respecto de la prestación del servicio de disposición final. En este aspecto debe señalarse la dificultad que existe para lograr tierras aptas sin provocar resistencia por parte de los pobladores cercanos, teniendo en cuenta lo ya expresado sobre la limitada capacidad de disposición que hoy se registra. Este tema requiere un estudio profundo, pero rápido, a fin de encontrar soluciones viables hacia el futuro.

Como se ha desarrollado en el cuerpo principal del informe, no se advierte una política pública coordinada y planificada entre todos los organismos del Gobierno de la Ciudad que garanticen una adecuada gestión integral de los residuos y la concreción del principio de Basura Cero. Dada la importancia de la cuestión, tratándose de una temática de medio ambiente y cuyas implicancias se relacionan directamente con el bienestar general de la población y la salud pública, es que sería necesario efectuar una auditoría de gestión integral, con un abordaje transversal que permita el estudio y conocimiento a fondo de la problemática.

ANEXO I

NORMAS APLICABLES A LA TEMÁTICA DE RSU

Respecto de cada norma citada, se extracta lo pertinente al presente proyecto de auditoría, vinculado específicamente con los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y su Disposición Final.

Normativa Nacional	
Ley Nacional 25.916 (sancionada el 4 de agosto del 2004)	Legisla sobre la gestión integral de residuos domiciliarios. En primer lugar, define a los residuos domiciliarios y establece las diferentes etapas de generación, recolección, transporte, disposición final, etc. por las que pasa el tratamiento de los residuos. En el artículo 4 se puntualiza que uno de los objetivos de esa ley es "Promover la valorización de los residuos domiciliarios, a través de la implementación de métodos y procesos adecuados" y "Lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final".
Normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
Ley N° 303 de Información Ambiental	Capítulo I -Del Objeto- Artículo 1°.- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, conforme lo establecido en el Art. 26 in fine de la Constitución, y de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, sin necesidad de invocar interés especial alguno que motive tal requerimiento. Artículo 2°.- La presente ley es aplicable a la información ambiental concerniente o que afecte a la Ciudad de Buenos Aires, que obre en poder del Gobierno de la Ciudad, de cualquier autoridad, organismo e institución pública, incluyendo a sus contratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio.
Ley N° 1687 de Educación Ambiental	Capítulo I -De la Educación Ambiental- Artículo 1°.- Es objeto de la presente ley la incorporación de la educación ambiental en el sistema educativo formal, no formal y mediante modos alternativos de comunicación y educación, garantizando la promoción de la educación ambiental en todas las modalidades y niveles, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Ley N° 123 "de Impacto Ambiental" (B.O.C.B.A. N° 622 del 1°/2/99)	Refieren principalmente a nuevos emprendimientos con aplicación dentro del territorio de la Ciudad. El capítulo XIX, artículo 40 se refiere a las actividades , proyectos, programas o emprendimientos que "se encuentren en desarrollo, ejecución o funcionamiento al promulgarse la presente ley" que "deben presentar un Estudio Técnico de Impacto Ambiental elaborado de conformidad a lo indicado por el artículo 19° y

Ley Nº 452 (B.O.C.B.A. Nº 1025 del 12/9/00).	en los plazos que establezca la reglamentación. El citado estudio estará acompañado de un Plan de Adecuación Ambiental, según las condiciones de tiempo, forma y publicidad que determine la autoridad de aplicación". (Conforme texto Art. 10 de la Ley Nº 452, BOCBA Nº 1025).
Ley Nº 1.854 “De Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (24 de noviembre de 2005)	Tiene por objeto establecer el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, a fin de proteger el ambiente, seres vivos y bienes. En este sentido la Ciudad adopta como principio para la problemática de los residuos sólidos urbanos el concepto de "Basura Cero". Se entiende como concepto de "Basura Cero", en el marco de esta norma, el principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado. Capítulo IX Tratamiento y disposición final. Artículo 32 - Denomínense sitios de tratamiento y disposición final a los fines de la presente a aquellos lugares especialmente acondicionados y habilitados por la autoridad competente para el tratamiento y la disposición permanente de los residuos sólidos urbanos por métodos ambientalmente reconocidos y de acuerdo a normas certificadas por organismos competentes. Artículo 37 - La autoridad de aplicación dispondrá los itinerarios, el sistema de contralor y demás circunstancias que aseguren la llegada de los residuos sólidos urbanos provenientes del descarte de los centros de selección y de los centros de transferencia. Artículo 38 - La Ciudad debe garantizar que las empresas que presten servicios de disposición final de residuos sólidos urbanos cumplan con los artículos 20 y 21 de la Ley Nº 25.916 y cuenten con un plan de operación, con sistema de monitoreo, vigilancia y control, presentando asimismo un plan de cierre, mantenimiento y cuidados post cierre. El artículo 51, faculta al Poder Ejecutivo a promover la firma de acuerdos interjurisdiccionales a fin de propender al mejor cumplimiento de la citada norma y posibilitar la implementación de estrategias regionales
Decreto Nº 639/007 (4 de mayo)	Reglamentación de la Ley Nº 1.854. Que, conforme a lo expuesto en la ley, se ha estimado que resulta una tarea indelegable de la autoridad de aplicación, el diseño e implementación de medidas graduales, que coadyuven a la efectiva aplicación de las disposiciones legales; Que, en este orden de ideas, se han priorizado los beneficios que trae

de 2007)	aparejada, en una primera instancia, la separación en origen y la disposición inicial selectiva en fracciones de residuos húmedos y secos, en la convicción que ello constituye un criterio de distinción sencillo y de fácil implementación por los generadores de residuos en todos sus niveles; CAPÍTULO IX - TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL Art. 32.- Sin reglamentar. Art. 33.- Sin reglamentar. Art. 34.- Sin reglamentar. Art. 35.- Sin reglamentar. Art. 36.- Sin reglamentar. Art. 37.- Sin reglamentar. Art. 38.- Sin reglamentar.
Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)	
Decreto Ley 8782/77 y Dto. 8867/77	Aprueba convenio del 7 de Enero de 1977 entre la Provincia y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para la creación de un sistema regional de Parques Recreativos que funcionen como Cinturón Ecológico. Autoriza la constitución de una Sociedad del Estado con dicha Municipalidad.
Decreto Ley 8981/78	Aprueba la creación del CEAMSE. Exime a todo inmueble del CEAMSE de impuestos, tasas o contribuciones provinciales
Decreto Ley 9111/78	Regula el método y el sitio de disposición final de los residuos de cualquier clase y origen de los partidos que conforman el área metropolitana.
Decreto Ley 9314/79	Ratifica convenios suscriptos el 28 de Febrero y 20 de Marzo de 1979 entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para la realización de un programa de reordenamiento y saneamiento urbano (Programa del CEAMSE).
Decreto Ley 9519/80	Faculta al CEAMSE para expropiar bienes declarados de utilidad pública para el cumplimiento de su objetivo social.
Decreto Ley 9548/80	Deroga las normas legales por las que se eximían de impuestos, tasas y contribuciones a empresas o sociedades del estado nacional, provincial y municipal, banco y demás entidades financieras oficiales. Exceptúa al CEAMSE y a otros organismos.

Decreto Ley 9598/80	Ratifica Convenio celebrado entre Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires del 4 de junio de 1980 ampliatorios y aclaratorio de los celebrados el 7 de enero y 6 de mayo de 1977, ratificados por Decretos Leyes 8782/77 y 8981/78.
Decreto Ley 9841/82	Aprueba Convenio entre la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que institucionaliza el Régimen de Fiscalización adicional del CEAMSE.
Decreto 1419/83	Establece un aporte económico provincial en concepto de anticipo al CEAMSE para planta de tratamiento y relleno de seguridad de residuos industriales en Avellaneda.
Ley 10548/87	Desafecta del dominio del CEAMSE al Parque Provincial Pereyra Iraola.
Convenios Interjurisdiccionales	
Convenio N° 4/09 y Proyecto de Ley por Memoria N° 89/09.	Convenio suscripto el 15/08/08 entre la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la CEAMSE, que tiene por finalidad coordinar y sentar bases sustentables para una adecuada gestión de los residuos sólidos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires. LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES se compromete a afrontar los costos que demandarán la construcción y puesta en marcha, en territorio de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES, de dos estaciones de transferencia de capacidad aproximada de 6000 tn. día y dos centros de gestión integral y tratamiento de residuos con relleno sanitario, de una capacidad aproximada de 6000 tn. día y vida útil no menor a 12 años, para la adecuada transferencia y disposición de los residuos sólidos urbanos generados en ambas jurisdicciones.

ANEXO II

Las dependencias del GCABA vinculadas con la temática de Residuos son:

Superior jerárquico: Ministerio de Ambiente y Espacio Público

Subsecretaría de Higiene Urbana (SSHU)

Dirección General de Limpieza (DGLIM)

Dirección General de Reciclado (DGREC)

Dirección General Inspección de Higiene Urbana (DGIHU)

Fuera de Nivel:

Ente de Higiene Urbana (EHU)

Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)

Otros organismos:

Agencia de Protección Ambiental

Todos estos organismos, deberían trabajar en forma coordinada a los fines de cumplir con los objetivos de la **Gestión Integral de Residuos**.

Dependencia	Responsabilidades	Normativa
Ministerio Ambiente y Espacio Público	Misión Mejorar la calidad del espacio público para que la gente lo disfrute y quiera cuidarlo. Una Buenos Aires más limpia, linda, ordenada, transitable, segura y con alta calidad ambiental genera más compromiso en la gente y por lo tanto más conciencia ciudadana. Los objetivos para lograr una ciudad limpia son: Separación en origen Concientizar a los vecinos y a los grandes generadores acerca de la necesidad de la separación en origen de residuos, diferenciando entre	Dto. 2075/07

	reciclables y basura. Contenerización Instalar contenedores en toda la Ciudad para residuos reciclables y basura. Reducción de la generación de residuos Reducir la generación de residuos para minimizar la utilización del relleno sanitario, garantizando el cumplimiento de la ley 1.854 de gestión de residuos sólidos urbanos. Reconversión de recuperadores urbanos Organizar la actividad de los recuperadores urbanos, a través de la creación de incentivos laborales e implementando centros verdes. Disposición final Garantizar los espacios necesarios para la disposición final, incorporando nuevas tecnologías. Cumplimiento de las normas Hacer cumplir las normas vigentes de higiene urbana tanto a las empresas como a los ciudadanos.	
SSHU Subsecretaría de Higiene Urbana	El servicio de higiene urbana contempla prestaciones que complementan la recolección domiciliar de residuos y el barrido de calzadas.	Dto. 2075/07
DGLIM Dirección General de Limpieza	• Formular e implementar la <u>planificación, ejecución y control</u> del saneamiento e higiene urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. • <u>Verificar las denuncias y/o anomalías</u> que se presentan en la recolección de residuos existente en la vía pública de las zonas servidas por las empresas concesionarias del Servicio Público de Higiene	Dto. 350/06

	Urbana, incluyendo la Zona V. • Disponer de las medidas necesarias para lograr el estado de limpieza dentro de la Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, <u>verificando la correcta ejecución</u> del servicio de barrido de las calles y avenidas, recolección de residuos domiciliarios y/o desechos en general y su transporte en las zonas concesionadas, incluyendo la Zona V • Elaborar programas tendientes a dar solución a la problemática de las deyecciones caninas en el espacio público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. • Desarrollar el programa de relaciones con la comunidad existente en materia de higiene urbana, de conformidad con las licitaciones Públicas Nacionales e Internacionales que se lleven a cabo. • Planificar y ejecutar un servicio que incorpore la recolección de animales muertos que se encuentren en la vía pública. • Planificar y ejecutar todo lo relativo a la separación en origen de los residuos sólidos, conforme a los lineamientos establecidos en la Ley de Basura Cero (Ley N° 1.854).	
DGREC Dirección Gral. De Reciclado	Objetivos: • Minimizar los residuos a enterrar mediante la consolidación de práctica de separación de materiales reciclables en origen. • Formalizar e integrar a los Recuperadores Urbanos en el circuito del servicio público de recolección diferenciada. • Llevar adelante proyectos ambientales que contemplen la puesta en marcha de sistemas de recuperación y	Creada por el <u>Decreto 2075/07</u>. Forma parte de una política pública orientada a la implementación de una Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el marco del cumplimiento de la <u>Ley 1.854/05</u> (Basura Cero) es responsables de incrementar los niveles de recuperación y reciclado de materiales producidos en la Ciudad. DGREC es el órgano de aplicación

	reciclado de residuos sólidos urbanos. • Aumentar los materiales que regresan como materia prima post consumo a la industria. • Contribuir al ordenamiento de la cadena de valor del reciclado.	de la <u>Ley 992/02</u> .
DGIHU Dirección General de Inspecciones de Higiene Urbana	• La tarea del personal de esta Dirección posee un objetivo fundamental: la notificación y el asesoramiento acerca del cumplimiento de la Ley N°1854, que establece la obligatoriedad y responsabilidad para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas a fin de proteger el ambiente, seres vivos y bienes. • Se realizaron numerosos operativos con el objetivo de detectar centros de acopio y selección de materiales reciclables, como también asentamientos de cartoneros en el espacio público. • Detección y relevamientos de galpones e inmuebles municipales. • A partir de diciembre de 2007, puso en marcha diversos operativos para controlar a los camiones que transportan cartoneros. La tarea efectuada en conjunto con el Cuerpo de Tránsito de la Policía Federal estuvo enfocada en informar a los que utilizaban esos vehículos, acerca de la prohibición de este tipo de viajes masivos en la parte trasera de camiones. Además, se los asesoró respecto de la normativa vigente en materia de higiene urbana.	Dto. 350/06

EHU Ente de Higiene Urbana	Es el encargado de la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana en el área correspondiente con los CGP N° 8 y 9, que abarca los barrios de Liniers, Villa Lugano, Mataderos, Villa Riachuelo y parte de Villa Soldati, Flores y Villa Luro. Brinda sus servicios en una extensa región de la Ciudad, la llamada Zona 5.	Bajo la figura de Ente Descentralizado, fue creado por la Ley 462, sancionada en agosto de 2000 por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
CEAMSE	La actividad de CEAMSE comprende la coordinación de un sistema integral donde son parte preponderante: >> El transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios. >> El transporte, tratamiento y disposición final de los residuos industriales asimilables a los domiciliarios, a través del programa de Servicio a Generadores Privados. >> El programa de reciclaje "CEAMSE recicla", con fuerte impulso en la instalación de Plantas de Separación y Clasificación de Residuos en los Complejos Ambientales de CEAMSE. >> El servicio de inspección y control integral del Servicio Público de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires, en las Zonas 2, 4 y 6. >> La ejecución de las tareas de limpieza y mantenimiento de espejos de agua en la Ciudad de Buenos Aires: Arroyos Maldonado, Vega, White, Medrano y Raggio. >> Consultoría y Asesoramiento, tanto a nivel nacional como internacional y colaboración en erradicación y saneamiento de basurales y cuencas. >> Una intensa política de protección, mantenimiento y creación de Áreas Verdes. >> El Camino Parque del Buen Ayre, una vía de vinculación rodeada de parques y de áreas verdes, por el que circulan más de 1.920.000 vehículos por año. CEAMSE, empresa del estado de carácter interjurisdiccional, ya que su	Decreto-ley 8782/77, Decreto 8867/77 estatuto del CEAMSE, Decreto-ley 8981/78, leyes nacionales y provinciales sobre medio-ambiente, la ley 20705 que define el marco jurídico de las sociedades del Estado y la Ordenanza 33.691 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, ratificada por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional No 3457/77.

	capital accionario es compartido en partes iguales por el Gobierno y la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	
Agencia de Protección Ambiental	Principales Funciones de la Agencia • Proponer políticas y diseñar planes y programas tendientes a mejorar y preservar la calidad ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. • Proponer e implementar acciones vinculadas a la problemática ambiental del Área Metropolitana. • Velar por el cumplimiento de la normativa en materia ambiental. • Representar a la Ciudad de Buenos Aires ante organismos gubernamentales y no gubernamentales en materia ambiental. • Desarrollar y revisar sistemas de mediciones e indicadores de desarrollo sostenible. • Dictar normas de regulación y conservación. • Implementar una política de investigación y desarrollo en materia ambiental, estimulando la innovación tecnológica. • Concientizar a la población a través de la aplicación de programas de educación ambiental. • Facilitar el acceso a la información ambiental. • Construir ciudadanos ambientalmente responsables e informados.	Ley 2628 (sancionada el 17/01/2008 -BO N° 2852-). Esta norma modifica el Art. 13 de la Ley 2628, transfiere a la Agencia de Protección Ambiental, la SS de Política y Gestión Ambiental, la DG de Política y Evaluación Ambiental, la DG de Gestión Ambiental del ex- Ministerio de Medio Ambiente - y la DG de Control de la Calidad Ambiental del Ex- Ministerio de Gobierno, quedando modificado el Dto. 2075-07.

ANEXO III

La estructura orgánica de la DGLIM, tanto formal como informal es la siguiente:

- Dirección General (Dto. N° 49/GCBA/09 – designación)
- Planta de Gabinete (Dto. 49/GCBA/09 – designa a dos personas)
- Dirección Planeamiento de Servicios (Resol N° 35/SPYS/95).
- Departamento de Relevamiento de Servicios (Resol. N° 276/SPYS/95)
- Departamento de Medición de Servicios (Resol. N° 8/SHYF y SPYS/95)
- Área Recursos Humanos -Ex Área Personal- (Resol. N° 507/SSHU/08)
- Área Procesamiento Informático -Despacho y Mesa de Entradas- (Resol. N° 506/SSHU/08)
- Área Sistemas Informáticos –GPS- (Resol. N° 526/SSHU/08)
- Área Legal y Técnica (Resol. N° 526/SSHU/08)
- Área Registro de Paseadores de perros –caninos- (Sin acto administrativo estando, de acuerdo a información suministrada, a cargo de una persona contratada por locación de servicios)
- Área Coordinadores de Zonas (Dispos. N° 13/DGLIM/06, Dispos. N° 126/DGLIM/07, Dispos. N° 126/DGLIM/07 y Dispos. N° 526/SSHU/08 – zonas 3, zona 2, zona 6, zona 4 y zona 1-)
- Coordinador General de Zonas (sin acto administrativo)
- Coordinador General de Inspecciones (sin acto administrativo -Planta de Gabinete de la DG-)
- Coordinador de Elaboración de Nuevo Pliego Licitatorio del Servicio Público de Higiene Urbana (sin acto administrativo -Planta de Gabinete-)
- Coordinador de Desarrollo de Planes y Gestión (sin acto administrativo - locación de servicios-).

Descripción de tareas por áreas

Gabinete:

- Una de las plantas de gabinete se desempeña como Coordinador General de Inspecciones: centralizará y administrará la información y decisiones en materia de control de inspecciones; tendrá la función de dirigir a los Coordinadores del Servicio de Inspección y control integral de las Zonas 1 y 3; además de las del coordinador del Servicio de Inspección y Control Integral de las Zonas 2, 4 y 6; así como la gestión de reclamos del SUR.
- La otra planta de Gabinete realiza las tareas de Coordinador de Elaboración de Nuevo Pliego Licitatorio del Servicio Público de Higiene Urbana, desarrollarán todas las actividades de coordinación y asesoría relativas a la elaboración del proyecto de nuevo pliego licitatorio.

Dirección Planeamiento de Servicios:

- Control de la carga y descarga de la disposición final de materiales áridos, servicio de recepción, separación y clasificación de residuos áridos y tareas administrativas inherentes a la Dirección.

Departamento de Relevamiento de Servicios:

- Seguimiento de las acciones de las Inspecciones en lo referente a la descarga de los residuos en los distintos centros de Disposición Final, coordinación de los equipos de Inspectores de las zonas 2, 4 y 6 y seguimiento y control de la documentación de la inspección llevada a cabo por CEAMSE, elaboración de las Ordenes de Servicio, Contestación de Notas de Pedido, Certificación de los Servicios prestados tanto por CEAMSE como por su inspección,
- Aplicación de las penalidades,
- Elaboración de informes,
- Control de equipamiento, de la calidad de inspección en la vía pública, la información presentada por la inspección para el cálculo del IPICI,
- Control del personal policial adicional.

Departamento de Medición de Servicios:

- Confección del Inventario de la DG, la solicitud de gastos y PRD para la confección de los certificados de las 5 zonas y 3 inspecciones.
- Compras y Caja Chica.

Área de Recursos Humanos:

- Ordenamiento y seguimiento de la totalidad de la legislación que hace a los recursos humanos de la DGLIM,
- Liquidación de haberes,
- Control de registro de asistencias,
- Altas y bajas,
- Designaciones, reconocimientos médicos, etc. los cuales son volcados en el sistema informático SURH.

Área Procesamiento Informático:

- Recepción y registro de toda la documentación que se genere desde su ingreso, hasta su salida de la DGLIM, volcándolo en el sistema informático específico denominado SUME (Hoy SADE).

Área GPS:

- Seguimiento satelital de toda la flota automotor afectada al servicio público de Higiene Urbana, instalación, mantenimiento y reparación del

parque informático, coordinación de las telecomunicaciones y redes informáticas y cartografía.

Área Legal y Técnica:

- Cuestiones legales, relacionadas con el funcionamiento de la DGLIM.

Área Registro Paseadores de Perros (caninos):

- Controlar el cumplimiento del tránsito y paseo de perros y gatos en los espacios públicos según Ordenanza 41831, Decreto 1972/01 y Resolución 426/SPTYDS/05.
- Cumplir con la creación y actualización del registro de Paseadores de Perros de la CABA.
- Realizar la identificación de los paseadores de perros mediante la entrega de credenciales renovables cada año. Dicha credencial será el instrumento habilitante para desarrollar la actividad y constituirá en sí misma documentación sanitaria.
- Elaborar proyectos a fin de dar solución a la problemática de las deyecciones caninas en el espacio público.
- Controlar la actividad de los paseadores de perros.

Coordinadores técnicos, de gestión y seguimiento de las Zonas 1, 2, 3, 4 y 6:

- Todo aquello relacionado con la prestación del Servicio Público de Higiene Urbana para la zona en la que sean asignados conforme los términos de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/2003 durante la vigencia de la contratación.

Coordinadores del Servicio de Inspección y Control Integral de las Zona 1, 2, 3, 5 y 6:

- Supervisión sobre lo vinculado con la prestación del Servicio de Inspección y control integral del SPHU, conforme los términos de la LP N° 6/03, y de la contratación vigente con CEAMSE aprobada por Decreto N° 961/GCBA/05, durante la vigencia de dichas contrataciones.

Coordinador General de Zonas:

- Centralizará y administrará la información y decisiones.
- Dirige a los coordinadores técnicos, de gestión y seguimiento del contrato del SPHU de las zonas 1, 2, 3, 4 y 6 del Pliego de LP N° 6/03.

Coordinador de elaboración de Nuevo Pliego Licitatorio del Servicio Público de Higiene Urbana (SPHU):

- Desarrolla las actividades de coordinación y asesoría relativa a la elaboración del proyecto de nuevo pliego licitatorio.

Coordinador de desarrollo de planes y gestión:

- Coordina las tareas vinculadas al desarrollo de proyectos especiales (maquetización de la contenerización futura, sistematización del control de contenedores, atención de las auditorías e informes de la Legislatura, seguimiento de gestión del Área Caninos).

ANEXO IV

A continuación se detallan los registros a que hace referencia la Observación 2.2. Tramitación de los certificados

Puntos	Casos en los que se verifica
a)	Registro N° 10182/08
b)	Registro N° 10182/08
c)	Registro N° 6174/08, Reg. N° 6693/08 y Reg. N° 10182/08
d)	Reg. N° 9405/08, Reg. N° 10133/08 y Reg. N° 10131/08
e)	Reg. N° 6174/08, Reg. N° 6693/08, Reg. N° 8130/08 y Reg. N° 10839/08. En el caso del Reg. N° 5150/08 en la OC no consta firma de la DGLIM
f)	Reg. N° 6174/08 y Reg. N° 10839/08
g)	Descripción del servicio en el Reg. N° 10839/08. En tanto que en todos los casos de los Registros de la Muestra, no se suscriben por el proveedor
h)	Registros N° 5136, 5150, 5682, 6174, 6693, 7105, 7681, 8130, 9405, 10133, 10839, 10131, 9862, 9916 y 10182