

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Higiene Urbana por Administración

Proyecto N° 1.04.18

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales

Cdora. Alicia Margarita Boero

Dr. Vicente Mario Brusca

Dr. Antonio Rubén Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

CÓDIGO DE PROYECTO:

1.04.18

NOMBRE:

Higiene Urbana por Administración

OBJETO:

Compras y Contrataciones del Servicio Público N° 3323 de la Jurisdicción N° 33, Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano, año 2003.

OBJETIVO:

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

ALCANCE:

Auditoría legal, técnica y financiera.

EQUIPO DESIGNADO:

Lic. Alejandro F. Lamadrid (Supervisor)

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 1º de agosto de 2005				
Código del Proyecto	1.04.18				
Denominación del Proyecto	Higiene Urbana por Administración				
Período examinado	Año 2003				
Programa auditado	Nº 3323 - Higiene Urbana por Administración				
Unidad Ejecutora	Ente de Higiene Urbana				
Objetivo de la auditoría	Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contrataciones y el ajuste de la realización de obras, servicios y/o adquisición de bienes a los requisitos contractuales.				
Presupuesto	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución	
	3323	\$ 12.406.657	\$ 11.172.338	90%	
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley de la CABA Nº 325.				
Tareas de auditoría	El proyecto comenzó en el mes de septiembre de 2004, concluyendo las tareas de campo en enero de 2005.				
Limitaciones al Alcance	No se obtuvieron los antecedentes del total de los expedientes de compras, las contrataciones y rendiciones de Caja y Fondos, como tampoco del registro de los recambios de neumáticos, el libro donde se asienten la compra y expendio del combustible, sus remitos y facturas, antecedentes de acuerdos con otras reparticiones o empresas prestatarias, aprobación de presupuestos, nómina, tareas y circuitos de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar .				
Aclaraciones previas	El Ente de Higiene Urbana fue creado por Ley Nº 462/00 con el carácter de ente descentralizado. Actualmente, por Decreto 2696/2003 se establece que se mantendrá en la órbita de la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable. El objeto del mismo es la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana con carácter regular en la denominada Zona V, pudiendo ejecutar a requerimiento del Poder Ejecutivo y otras entidades públicas o privadas estas tareas y otras complementarias inherentes a su naturaleza. La tarea a realizar incluye el barrido manual y mecánico de calles y la recolección domiciliaria de residuos en la Zona V. A través de la Dirección de Higienización se realizan tareas de limpieza de predios, provisión de volquetes a reparticiones oficiales, levantamiento de animales muertos, levantamiento de arrojos				

	clandestinos de áridos y tareas de apoyo a reparticiones oficiales encargadas de obras públicas, limpieza de inmuebles por orden judicial, apoyo a procedimientos de decomiso de mercaderías realizadas por reparticiones oficiales, que se realizan <i>en todas las zonas del GCBA</i>. En el predio de Varela 555, sede del Ente de Higiene Urbana, se encuentra el centro de la entrada y salida principal de vehículos y personal, un depósito de combustible con dos tanques subterráneos y una isla con surtidor para abastecimiento de los vehículos afectados al servicio
Observaciones principales	Ambiente de Control Se verificó desconocimiento por parte del Ente de Higiene Urbana de aspectos de su propio funcionamiento y de las actuaciones tramitadas durante el ejercicio 2003, evidenciándose ello principalmente en la demora en la tramitación de las compras y contrataciones debido al desconocimiento respecto a las atribuciones del Ente como organismo descentralizado y a la falta de antecedentes de las operaciones realizadas. El control interno en el organismo auditado por el período en análisis es deficiente debido a que el Director General junto con sus asesores, los que ya no cumplen funciones en el Ente, realizaban en forma exclusiva diferentes actividades propias del Ente, sin intervención del personal de planta permanente. No existen estudios de proyectos, factibilidad de realización y documentación técnica para la realización de obras, tal como lo dispone la Ley 462, art. 5º, inc. c), como funciones asignadas al Ente de Higiene Urbana La planificación presupuestaria del programa a cargo de Ente muestra una inconsistencia puesto que reconoce la necesidad de realizar gastos de <i>capital</i> mientras que el crédito aprobado está destinado en un 99% a gastos <i>corrientes</i>. El Predio de Varela 555, sede del Ente. Las actividades que se realizan en el inmueble, que no ocupa toda la manzana sino que la comparte con viviendas particulares, no cumplen con las autorizadas por ley 499, Código de Planeamiento Urbano, cuadro de usos, Sección 5 "Zonificación de Distritos", ya que el inmueble está zonificado como distrito residencial R2bII. El predio --donde se ubica la administración del servicio, el resguardo de los vehículos y un depósito y surtidor de nafta-- presenta graves deficiencias, no cumpliéndose con expresas disposiciones del Código de Edificación. Control y Seguridad de las instalaciones y vehículos e impacto ambiental. Se observó un deficiente cumplimiento de la normativa relativa a <i>seguridad</i> de las instalaciones del Ente en la calle Varela 555, no existiendo acatamiento a las disposiciones respecto a la prevención contra incendio ni planta depuradora para el tratamiento de los

	lixiviados. No fue exhibida la documentación que justifique la realización del control del movimiento de <i>combustible</i> de acuerdo a lo dispuesto por el Punto 8 del Anexo al Decreto 2407/PEN/83. No consta que posean documentación sobre la contratación de <i>seguros</i> que cubran la responsabilidad civil, incendio y robo respecto a los vehículos. La información sobre los vehículos afectados al servicio presenta problemas de confiabilidad. Compras y Contrataciones Se verificó que las compras y contrataciones realizadas se efectuaron obviando el cumplimiento de importantes procedimientos legales vigentes en materia de compras y contrataciones, particularmente en la Contratación Directa N° 3/2003, compra de 400.000 bolsas de polietileno. Errores en la imputación de gastos del programa No fueron devengados al programa auditado los gastos por la <i>disposición final de la basura</i>, pagados al CEAMSE a través de la DG de Higiene Urbano, y los correspondientes a <i>combustibles</i> que se utilizan por los vehículos encargados del servicio en la zona 5, abonados por la Dirección General de Mantenimiento Flota Automotor.
Conclusiones	La ausencia de estructura aprobada, de evaluación y capacitación de personal, de manuales y normas de procedimiento, de planes de compras, de proyectos de instalaciones realizadas y obras previstas, de definición adecuada de metas físicas y de metodologías y criterios de evaluación del servicio, de importantes deficiencias estructurales y de franco deterioro y abandono de las instalaciones, conspira contra la gestión y el desempeño de las actividades habituales del Ente y debilita fuertemente el ambiente de control. Durante el ejercicio auditado fueron distorsionados los mecanismos usuales de control interno que posee el organismo auditado debido a la modalidad cerrada y por fuera de los circuitos regulares que se utilizó para la toma de decisiones, especialmente sobre compras y contrataciones. Particularmente grave resulta el desconocimiento de importantes operaciones de gasto, del control y salvaguarda de activos así como la posible decantación de material contaminante a napas freáticas y la falta de cumplimiento de normativa de habilitación, seguridad y control sobre el surtidor y tanques de combustible existentes y falta de medidas de seguridad y control referidas a planes de emergencia, incendios y flota de vehículos. Las imputaciones del programa no reflejan la realidad económica al no imputar los gastos por disposición final de basura, por combustibles y por la utilización de recursos de los contratistas de las zonas tercerizadas.

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 1.04.18**

DESTINATARIO

**Señor
Vicepresidente 1° de la Legislatura de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Dip. Santiago Manuel de Estrada
S / D**

1. INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70 y en cumplimiento de la planificación institucional del año 2004, procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ente de Higiene Urbana dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano.

2. OBJETO

Compras y Contrataciones del Servicio Público N° 3323 de la Jurisdicción N° 33, Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano, año 2003.

Cuadro 1

PROGRAMA 3323 HIGIENE URBANA POR ADMINISTRACIÓN

Ejecución presupuestaria ejercicio 2003

Inciso	Original	Vigente	Devengado
1 GASTOS EN PERSONAL	9.634.019	9.223.949	9.190.454
2 BIENES DE CONSUMO	1.524.704	1.608.883	1.076.655
3 SERVICIOS NO PERSONALES	1.308.100	1.478.083	892.640
4 BIENES DE USO	97.928	95.742	12.589
Total	12.564.751	12.406.657	11.172.338

Fuente: Cuenta de Inversión, Planilla N° 43, hoja N° 1.

3. OBJETIVO

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

4. ALCANCE

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley N° 325 y abarcó el Ejercicio Presupuestario 2003.

Sobre un total devengado de \$1.981.884 de los incisos 2, 3 y 4, la muestra seleccionada para su análisis legal –10 actuaciones que suman \$1.332.997-- representa el 67% en términos de significatividad económica. Se seleccionaron aleatoriamente, con un intervalo de confianza y de precisión del 90%, 57 carpetas de pago.

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

- Recopilación de la normativa referida a la estructura organizacional y misiones y funciones del organismo.
- Análisis de las normas jurídicas aplicables a las compras y contrataciones del GCBA.
- Entrevistas con personal del Ente de Higiene Urbana.
- Obtención del detalle de las transacciones y determinación de una muestra.
- Estudio y análisis de la muestra obtenida. Legal y financiero.
- Relevamiento y control de las adquisiciones efectuadas a través de la utilización de Cajas Chicas.
- Obtención de datos oficiales referidos a la recolección de la basura en el GCBA.
- Verificación in situ de las condiciones y características físicas del ámbito de trabajo.
- Registro Fotográfico.

La auditoría se realizó entre los meses de septiembre de 2004 a enero de 2005.

5. LIMITACIONES AL ALCANCE

Tal como se expresa en las observaciones sobre el ambiente de control, no se obtuvo la información allí detallada en razón de no existir antecedentes en el organismo auditado que respaldara las actuaciones del ejercicio 2003. Según informa el Ente, tales operaciones fueron realizadas por el anterior Director General y sus asesores, los cuales al dejar sus cargos no dejaron documentación respaldatoria, al menos del ejercicio 2003.

No obstante, con documentación obtenida en la Dirección General de Contaduría General, en la Dirección General de Tesorería e información parcial que se encontraba en el Ente se aplicaron los procedimientos de auditoría previstos.-

6. ACLARACIONES PREVIAS

1. El Ente de Higiene Urbana

El Ente de Higiene Urbana fue creado por Ley N° 462/00 con el carácter de ente descentralizado,¹ en la esfera de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (Decreto 209/2001). Luego, en el año 2001 pasó al ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Decreto 654/2001. Por Decreto 2696/2003 del 10/12/03 se establece que la relación funcional con el Ente de Higiene Urbana se mantendrá en la órbita de la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable.

Por Ley 462 del 03/08/00 se crea el Ente de Higiene Urbana, con carácter de ente descentralizado.² El objeto del mismo es la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana con carácter regular en la denominada Zona V, pudiendo ejecutar a requerimiento del Poder Ejecutivo y otras entidades públicas o privadas estas tareas y otras complementarias inherentes a su naturaleza. El Ente está a cargo de un Director General que es designado por el Jefe de Gobierno, quien establece su dependencia orgánica.

El Ente tuvo como Director General desde su creación al Sr. José Luis Domínguez, cuya renuncia se acepta por Decreto 1255/2004 del 19/07/04, designándose en su reemplazo al Arq. Carlos Adrián Pisoni.

2. Programa, metas y resultados

La tarea a realizar incluye el barrido manual y mecánico de calles y la recolección domiciliar de residuos en la Zona V. A través de la Dirección de Higienización se realizan tareas de limpieza de predios, provisión de volquetes a reparticiones oficiales, levantamiento de animales muertos, levantamiento de arrojos clandestinos de áridos y tareas de apoyo a reparticiones oficiales encargadas de obras públicas, limpieza de inmuebles por orden judicial, apoyo a procedimientos de decomiso de mercaderías realizadas por reparticiones oficiales, que se realizan *en todas las zonas del GCBA*. Complementariamente el área de Talleres de Mantenimiento y Almacenes realiza tareas de mantenimiento de las flotas propias del Ente y la Dirección arriba mencionada, así como opera el depósito de almacenes que provee al conjunto de la Dirección Zona 5, Dirección Higienización y el Taller de Mantenimiento.

¹ Artículo 1° - Créase el Ente de Higiene Urbana, con carácter de Ente descentralizado; con el alcance dispuesto en la presente ley;

Art. 2° — El objeto del ente es la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana con carácter regular en la denominada Zona V, pudiendo ejecutar a requerimiento del Poder Ejecutivo y otras entidades públicas o privadas éstas tareas y otras complementarias inherentes a su naturaleza, en el resto de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 3° — La dirección del Ente está a cargo de un Director General, el que será nombrado y removido por el Jefe de Gobierno, quien establece la dependencia orgánica del Ente.

² Las características de la descentralización son: la transferencia de un poder de decisión, deben existir expresas facultades resolutorias; la creación de una persona jurídica distinta al ente central; que el ente descentralizado sea de derecho público, que este encuadrado en la organización general del ente central quien establecerá su dependencia orgánica y por último la existencia de un control llamado de tutela.

Las metas físicas fijadas en los presupuestos de los últimos años difieren notablemente de año a año, presentando también una falta de relación con los valores históricos de recolección que no encuentra justificación.

Metas físicas fijadas en los presupuestos 2001, 2003 y 2004.

	2001	2003	2004
Prov. del servicio de limpieza por administración (en toneladas)	390.600	98.400	393.600

Toneladas (promedio anual) recogidas en la Ciudad de Buenos Aires (e índice 100=1998-2001)

Período	Toneladas		Índice	
	4 Empresas	GCBA	4 Empresas	GCBA
1998-2001	1.645.537	254.695	100	100
2002-2003	1.312.710	120.579	80	47

Nota: El total de 11 meses de recolección de 1998 se anualizó a efectos de la comparación

Como se observa en el cuadro anterior, la caída en la cantidad recolectada a partir del año 2001 ha sido mucho más fuerte en la zona 5, gestionada por administración, que en las cuatro zonas gestionadas por terceros.

3. Instalaciones de almacenamiento subterráneo de combustibles líquidos.

En el predio de Varela 555, sede del Ente de Higiene Urbana, se encuentra en el centro de la entrada y salida principal (tanto de vehículos como peatonal) un depósito de combustible con dos tanques subterráneos y una isla con surtidor para abastecimiento de los vehículos afectados al servicio. También es utilizado para carga de emergencia de unidades del SAME, Guardia de Auxilio y otras dependencias del GCBA. La normativa al respecto se encuentra detallada en el Anexo 1.

4. Auditorías Anteriores

La Auditoría General de la Ciudad ha realizado dos Informes sobre el servicio de higiene urbana por administración, la Auditoría Legal y Financiera correspondiente al ejercicio 2000 (Proyecto N° 1.07.01.00) y la Auditoría Legal, Financiera y de Gestión, ejercicio 2001 (Proyecto 1.07.00.00.02).

7. OBSERVACIONES

En nota 994/EHU-2005 de descargo a la versión preliminar de este informe, el Director General actual que reemplaza al que cumplía iguales funciones durante los trabajos de campo de auditoría informa sobre el hallazgo de parte de la documentación faltante y de la iniciación de acciones (reglamentaciones, programas de compras, de capacitación, planificación, obras y otras) tendientes a superar las irregularidades y deficiencias puntualizadas. Se transcriben los principales comentarios aunque esta auditoría no ha efectuado su verificación.

Ambiente de control

1. Se verificó desconocimiento por parte del Ente de Higiene Urbana de aspectos de su propio funcionamiento y de las actuaciones tramitadas durante el ejercicio 2003.³ Ello se evidenció en que:
 - ✓ El área auditada no cuenta con los antecedentes de la totalidad de las compras, tramitación de los expedientes de compras, las contrataciones y movimiento de fondos, como tampoco listado conteniendo detalle de rendiciones de Caja Chica, Caja Chica Especial o Fondos Permanentes o Especiales. La gestión de estas operaciones no fue realizada a través de las instancias orgánicas del organismo, no constando antecedentes de las mismas. Los responsables de dichas gestiones ya no revistaban en el Ente al momento de realizarse esta auditoría. Ver Limitaciones al Alcance.
 - ✓ No se lleva registro de los recambios de neumáticos realizados al parque automotor del Ente impidiendo conocer el destino dado a los comprados durante el año 2003 (confirmado por descargo).
 - ✓ No se encontraban en el organismo auditado remitos ni facturas por la compra del combustible que utilizan los vehículos afectados al servicio; tampoco se lleva el libro debidamente rubricado donde se asienten la compra y expendio del combustible tal como lo exige la normativa vigente.⁴
 - ✓ No constan los antecedentes de los acuerdos con otras reparticiones o empresas prestatarias, cambios de partidas presupuestarias, aprobación de presupuestos, control de presentismo del personal contratado, legajos, etc.⁵

³ Notas N° AGCBA 2239/04, N° 3754/04 y acumulada N° 3753/2004 y N° 3962/04; entrevista e inspección del 3.01.05.

⁴ Respecto a los remitos y facturas correspondientes a la carga de gasoil, se informa que el Ente recibe el combustible y envía el remito conformado a la Dirección General de Mantenimiento Flota Automotor, encargada del pago al proveedor (Repsol-YPF). La Dirección General de Mantenimiento Flota Automotor informó respecto a la compra del combustible. La obligación de asentar en un libro especial el movimiento de combustible surge de lo dispuesto por el Art. 1517 del Anexo al Decreto 10.877/60.

⁵ Contestación a nuestras notas AGCBA 2239/04 y AGCBA 3754/04, esta última por Informe Interno 416-EHU/DA-2004, obrante a fs. 4.

- ✓ No existen antecedentes de la nómina, tareas y circuitos de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar que cumplió servicios en tareas de barrido durante el año 2003 y tampoco del control de presentismo de los mismos. De acuerdo con lo informado por el Ente el personal responsable del control de esta actividad ya no presta servicios en el área.
- ✓ El EHU carece de antecedentes de los convenios celebrados con terceros durante el año 2003, no pudiendo determinarse si no se realizaron o bien no se encuentran los antecedentes respectivos.
- ✓ Se observaron demoras en la tramitación de las compras y contrataciones⁶ debido al desconocimiento por parte del personal del Ente respecto de sus atribuciones y por parte de las distintas áreas que intervinieron en las mismas. Por ejemplo, la tramitación del expediente N° 26582/02 superó los dos años,⁷ y se evidenciaron demoras también en los Exptes. N° 22.974/03 y 22.979/03

Cabe señalar que, de acuerdo con nota del EHU del 12/11/04, en aclaración a la irregularidad observada durante esta auditoría, se informa a la AGCBA que se solicitó instrucción de sumario con el fin de deslindar responsabilidades respecto de la ausencia de documentación respaldatoria en el Organismo referida a las cuestiones arriba apuntadas. La nota descargo informa que de las actuaciones faltantes referidas a Compras y Contrataciones, luego de una “minuciosa búsqueda” se ubicaron 42, confirmando el faltante de 25. Se envía también copia de las rendiciones de fondos –excepto la última del año, faltante-- y de remitos o facturas del año 2003. Confirman la ausencia del resto de la documentación

2. El control interno en el organismo auditado por el período en análisis es deficiente,⁸ debido a que el anterior Director General junto con sus asesores realizaba en forma exclusiva diferentes actividades propias del Ente, no existiendo en el organismo antecedentes de tales actividades, lo que dificultó al personal de la AGCBA el control correspondiente. El personal de planta permanente que actualmente cumple tareas no intervenía en las tramitaciones

⁶ Provisión de repuestos para camiones, Exp.26.582/02; servicios de barrido de calles, Exp. 22.974/03; alquiler de vehículos para limpieza de áreas de poda, exp. 22.979/03.

⁷ En el caso del expte. 26.582/02, debido a que en un principio tanto la Dirección General del Ente como la Dirección Legal de la DGTAYL desconocían que el Director General del Ente estaba autorizado a firmar la disposición que aprobaba el gasto, y debido a otros errores formales, el trámite tuvo distintas idas y vueltas. Producto de estos inconvenientes y de la necesidad que emita dictamen la Procuración General y dos veces la Dirección Legal de la DGTAYL, a fin de determinar las reales competencias del DG del EHU, se produjo un atraso de mas de dos años entre la fecha del vencimiento del pago (16 de octubre de 2001) y la fecha en que se hizo efectivo (2 de marzo de 2004).

⁸ Cfr. art. 120 de la Ley 70. Sobre la eficacia del Sistema de Control Interno, la Resolución 107/98 de la Sindicatura General de la Nación lo considera efectivo en la medida en que la autoridad a la que apoya cuente con una seguridad razonable en: la información acerca del avance en el logro de sus objetivos y metas y en el empleo de criterios de economía y eficiencia; la confiabilidad y validez de los informes y estados financieros; el cumplimiento de la legislación y normativa vigente, incluyendo las políticas y los procedimientos emanados del propio organismo.

respectivas ni tenía acceso a la documentación, desconociendo la forma en que se llevaban a cabo. Dichas tareas son rutinarias del Ente, por ejemplo compras, caja chica, manejo de antecedentes del personal bajo contrato de locación de servicios, etc.

3. No existen estudios de proyectos, factibilidad de realización y documentación técnica para la realización de obras, tal como lo dispone la Ley 462, art. 5º, inc. c), como funciones asignadas al Ente de Higiene Urbana. El personal del EHU manifestó que hace aproximadamente dos años personal de la entonces Dirección de Material Rodante, actualmente Dirección General Mantenimiento de Flota Automotor, procedió a la instalación de nuevos tanques de combustible y del nuevo surtidor, en reemplazo de los anteriores, ocupándose en forma integral de la obra, incluido el pago de la misma (ver observación sobre ausencia de medidas de seguridad al respecto).
4. La planificación presupuestaria del programa a cargo de Ente muestra una inconsistencia puesto que, si bien la Descripción del Servicio Público reconoce la "Necesidad de incorporación de personal, vehículos de recolección y compactación, equipos especiales para barrido, vehículos equipados para la recolección de residuos patológicos y peligrosos. Mejora del edificio y de las instalaciones por razones de higiene y seguridad de la zona donde está ubicada", el crédito aprobado está destinado en un 99% a gastos corrientes, restando sólo \$97.928 para gastos de capital.
5. El organismo carece de reglamentos y manuales de normas y procedimientos, como tampoco de circuito administrativo de compras y contrataciones, lo que trae como consecuencia una modalidad arbitraria en la forma de gestión, dependiendo de la persona que realiza la tarea la manera en que ésta se ejecuta. Asimismo la carencia mencionada dificulta el control por parte de esta AGCBA de los procedimientos utilizados, ya que al no existir éstos no se puede confrontar lo realizado con un marco normativo de referencia.
6. No existe Plan de Compra para el ejercicio auditado (Art. 61, inc. 31 Decreto 5720/72).
7. No está constituida la Comisión de Recepción definitiva de Bienes o de la Prestación de Servicios (inc. 98, art. 61 Dec. 5720/72, Reglamentario de la Ley de Contabilidad).⁹
8. La Dirección General del Ente no hizo uso de la atribución que le otorga la ley 462, en su art. 5º f), por lo que el organismo carece de estructura aprobada, ya que la anterior conformación de la Dirección General de Higiene Urbana por Administración caducó al sancionarse la Ley 462 de creación del Ente de Higiene Urbana como organismo descentralizado.

A pesar de lo expuesto el Ente sigue funcionando con una estructura de hecho con los cargos aprobados por decreto 6/1995, cuando funcionaba como la Dirección General de Higiene Urbana por Administración dependiente de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, no adaptándose su estructura a

⁹ Cuando por Nota AGCBA 3962/04, punto 6. se le solicitó información sobre la constitución de dicha Comisión, no contestaron al respecto, solo informaron que por Disposición Nº 43-EHU-2003 fueron designados los integrantes de la Comisión de Preadjudicación. (fs. 3 de la contestación a Nota 3962/04, punto 6. firmada por el Director General del Ente).

las necesidades de un ente descentralizado.¹⁰ Como consecuencia de ello el personal con funciones jerárquicas en la anterior estructura sigue firmando y suscribiendo documentación con el sello que indica su anterior grado, Director, Jefe de Departamento, etc.

9. No se realizó la evaluación y capacitación del personal (fs. 3 contestación Nota 3962/AGCBA/04) según lo dispone la Ley de creación del Ente N° 462, art. 5°, inc. d).
10. Los criterios y métodos utilizados para la evaluación de la calidad y rendimiento del servicio de higiene urbana son deficientes. La metodología utilizada para evaluar las tareas responde únicamente al criterio del personal a cargo de las tareas y de los reclamos recibidos, evidenciando en la contestación a la solicitud realizada al Ente que se trata de cumplir el servicio pero sin una planificación previa, careciendo de una instancia de control de calidad posterior a la actividad desarrollada por el Ente.¹¹

11. La definición de la meta física del programa (toneladas recolectadas) no está justificada en estudios y/o diagnósticos específicos, siendo superiores a los resultados históricos sin que se justifique la diferencia por parte del organismo.

Asimismo, teniendo en cuenta las tareas que debe realizar el Ente, tanto por lo que dispone su ley de creación N° 462 o por lo que surge de la Descripción del Servicio, Programa N° 3323, "Recolección, Barrido e Higienización", no se encuentran suficientemente desagregados (en la planificación presupuestaria) las cantidades ni los importes destinados a cada una de estas tareas:

- a) Barrido de Calles,
- b) Recolección domiciliaria de residuos,
- c) Limpieza de predios,
- d) Levantamiento de arrojados clandestinos de áridos,
- e) Limpieza de inmuebles por orden judicial (en todo el ámbito de la Ciudad).
- f) Provisión de volquetes a reparticiones oficiales (en todo el ámbito de la Ciudad).
- g) Apoyo a procedimientos de decomiso de mercaderías realizados por reparticiones oficiales encargadas de obras públicas (en todo el ámbito de la Ciudad).

¹⁰ La Resolución 107/98 de la Sindicatura General de la Nación, dice que todo organismo debe desarrollar una estructura organizativa que atienda el cumplimiento de la misión y objetivos, la que deberá ser formalizada en un Organigrama. La estructura organizativa, formalizada en un organigrama, constituye el marco formal de autoridad y responsabilidad en el cual las actividades que se desarrollan en cumplimiento de los objetivos del organismo, son planeadas, efectuadas y controladas.

Lo importante es que su diseño se ajuste a sus necesidades, esto es, que proporcione el marco organizacional adecuado para llevar a cabo la estrategia disertada para alcanzar los objetivos fijados. Lo apropiado de la estructura organizativa podrá depender, por ejemplo, del tamaño del organismo. Estructuras altamente formales que se ajustan a las necesidades de un organismo de gran tamaño, pueden ser desaconsejables en un organismo pequeño.

¹¹ Contestación a Nota AGCBA 3962/04 fs. 4 por el Director de Higienización y, sin foliar, contestación del Director de Higiene Urbana Sr. Ángel C. Peña.

El predio de Varela 555, sede del Ente

12. El Ente de Higiene Urbana no cuenta con copia de los planos de arquitectura del inmueble de la calle Varela 555 así como tampoco con el certificado de uso conforme de las obras nuevas, modificaciones y ampliaciones, realizadas en la década del '90.¹²
13. Las actividades del inmueble, que no ocupa toda la manzana sino que la comparte con viviendas particulares, no cumplen con las autorizadas por ley 499, Código de Planeamiento Urbano, cuadro de usos, Sección 5 "Zonificación de Distritos", ya que el inmueble está zonificado como distrito residencial R2bII.¹³ Las actividades que en el Ente se desarrollan y que detallamos a continuación no se condicen con las compatibles con el área, de carácter residencial, al que pertenecen, según el Cuadro de Usos del Código de Planeamiento Urbano y no consta que se hayan realizado tramitaciones o acciones para ajustarse a la normativa:
 - a. Garaje de Camiones Nom.605070: No permitido en el distrito, se acepta su radicación en los distritos E 2.
 - b. Lavadero de automotores Nom. 604065. Sólo permitido en avenidas.
 - c. Estaciones de servicio con combustible líquido: Nom. 604061/62. En los Distritos R2 su radicación está sujeta a la aprobación del Consejo del Plan Urbano Ambiental.
14. En el momento de visita al predio (28.12.04) se verificó la realización de construcciones sin permiso previo.
15. El predio donde se ubica la administración del servicio, el resguardo de los vehículos y un depósito y surtidor de nafta, presenta graves deficiencias:¹⁴
 - a. Los solados de las zonas descubiertas presentan desniveles muy irregulares y de pendientes forzadas, que reciben desagües de cubiertas y del lavado de los camiones que no se puede determinar si descargan al sistema cloacal o al pluvial (las playas de estacionamiento descubiertas no cumplen con el 7.7.3.2. del CE que determina que los solados deben estar totalmente pavimentados y con desagües pluviales reglamentarios). El terreno esta recubierto por una capa asfáltica muy deteriorada y no es la optima para este tipo de instalaciones ya que se corroe muy fácilmente por los combustibles. Se pudieron observar manchas importantes de combustible, aceites y grasa en los pisos.

¹² Los planos generales (de edificación, de estructuras y sus cálculos y los de instalaciones) deberán estar a disposición en obra según lo dispone el Código de Edificación (art.2.2.1.4). Con relación a la ejecución en la ciudad de Buenos Aires, de nuevos edificios, cambio de estructura de techos, demoliciones, ejecución de instalaciones mecánicas y eléctricas, es decir toda construcción, ampliación y/o refacción debe ser registrada según lo determina la Sección 2 del Código de Edificación.(De las tramitaciones).

¹³ Debería estar clasificado como Equipamiento Especial (E 4), que toma en forma particularizada inmuebles que forman parte del equipamiento de escala urbana y/o regional.

¹⁴ Ley 24051 de Residuos Peligrosos. Ley 19.587 de Riesgos del Trabajo y Decreto regl. 351/79: art. 59, Capítulos 4, 5, 6, 7, 16, 18, 21. Ley 123. Resolución ENRE 207/95. Código de edificación capítulo 4.8. Ordenanza 40.473, Norma IRAM 3517.

- b. Hay construcciones de cubiertas metálicas que se aconseja desmontar para evitar derrumbes (Código de Edificación -CE- de la Ciudad de Buenos Aires art. 6.4.1.1). Se advierten cubiertas metálicas deterioradas que presentan filtraciones y estructuras metálicas con protecciones muy deterioradas.
- c. Hay muros y entretechos en mal estado de conservación, con revoques y pinturas deteriorados.
- d. Se encuentran en los diferentes edificios vestuarios y duchas, distribución que no se justifica en razón a la cantidad de personas que desarrollan actividades en el lugar empleando espacios de alto costo de construcción y considerando la construcción reciente de vestuarios para todo el personal.
- e. Las instalaciones eléctricas presentan un precario estado de seguridad y no cumplen con lo establecido en el CE (8.10.1.0 y 8.10.1.14) en cuanto a tableros, protecciones, conductores y su aislamiento, etc.
- f. Existen equipos y artefactos (compresor, oxicorte, pantalla de gas) en deficiente estado de mantenimiento y condiciones de seguridad.
- g. No se cumplen disposiciones del art. 7.7.1.2 del CE sobre características constructivas de garajes o estacionamientos en lo referente a ventilación, revestimiento de muros, etc.
- h. No se cumple lo referente a que los lavaderos deben ser locales totalmente cerrados perimetralmente. (ver 7.7.7.1).
- i. No hay sistema de iluminación de emergencia.
- j. Se verifico la existencia de unidades para ser dadas de baja con basura en las cajas, como así también sectores que no guardan las condiciones básicas de limpieza y orden, en los que se observó basura acumulada.

La Dirección General del Ente informó que se ha licitado un proyecto de remodelación del Sector Administrativo y de Patrimonio, en vías, según informara la arquitecta que elaboró el proyecto, de ser adjudicado, con presupuesto de \$300.000. De acuerdo a lo observado, los montos necesarios para una remodelación integral requerirían inversiones importantes.

Control y seguridad de las instalaciones y vehículos e impacto ambiental

16. Se observó un deficiente cumplimiento de la normativa relativa a seguridad de las instalaciones del Ente en la calle Varela 555:¹⁵

- a. No consta la existencia de medidas de prevención de accidentes, plan de emergencia ni plan de capacitación,

¹⁵ Ley de Riesgos del Trabajo 24.557, capítulo II Prevención de los Riesgos del Trabajo, art.4º. Ley de Seguridad e Higiene 19.587, Dec. Reglamentario 351/79 Capítulos 18, Protección Contra Incendios y 21 Capacitación. Ver en Anexo listado de la normativa sobre control y seguridad de las instalaciones y vehículos e impacto ambiental.

- b. No consta el cumplimiento de las disposiciones emanadas del Código de Edificación, Sección 4.12, respecto de la prevención contra incendio. No hay sistema contra incendio alimentado por Tanque de Agua ni una brigada para emergencias. Hay bocas para incendio aparentemente fuera de uso. Tampoco se exhibieron las pólizas que cubran riesgos respecto al inmueble. Se pudieron observar extintores portátiles de agua obsoletos y carritos polveros en ubicaciones inapropiadas para su rápida operación y encadenados. Todos los extintores portátiles se encuentran vencidos.
- 17.** En el predio de Varela 555 no existe planta depuradora para el tratamiento de los lixiviados,¹⁶ para la decantación de grasas, inflamables y líquidos de la limpieza de camiones. El Ente sólo cuenta con cámara decantadora, teniéndose previsto la instalación de una planta depuradora de efluentes durante el transcurso del año 2005. No se informa que se hace con el producto que queda en la planta decantadora. Se han observado pérdidas de combustible y aceites en el piso sin ser adecuadamente canalizados.
- 18.** No se comprobó la existencia de la realización de los análisis bacteriológicos y físico químicos de los tanques de agua para bebida, incumpliendo así, la ley 19587 – art. 8 en general y art .9.
- 19.** Por las instalaciones existentes en Varela 555 de un surtidor y dos depósitos subterráneos de combustible,¹⁷ el EHU no se encontraba inscripto en el Registro de Bocas de Expendio en la Subsecretaría de Combustibles al 27 de diciembre de 2004. Posteriormente, la Dirección General de Mantenimiento de la Flota Automotor informó que con fecha 26 de enero de 2005 presentó la documentación a efectos de iniciar los trámites de inscripción.¹⁸ El descargo al informe preliminar manifiesta que “los surtidores y los depósitos de combustible están actualmente inscriptos en el Registro” (noviembre de 2005).
- 20.** De acuerdo a lo dispuesto por la Resolución de la Secretaría de Energía N° 404/94, del 21.12.94,¹⁹ la Empresa Masstech SRL realizó una auditoría de seguridad. No existen constancias de haberse dado cumplimiento a lo observado en su informe técnico de fecha 26/9/03 que indica respecto a los

¹⁶ Los líquidos lixiviados son aquellos que produce la basura acumulada en los camiones recolectores, la que es altamente contaminante, y la única forma de reducir el peligro de dicha contaminación es la instalación de una planta depuradora.

¹⁷ Personal del EHU manifestó que el combustible es utilizado por los vehículos del EHU y excepcionalmente por ambulancias del SAME y vehículos de cementerio, quienes son previamente autorizados por la Dirección General de Mantenimiento de Flota Automotor, quién lo paga.

¹⁸ La exigencia de la inscripción surge de la Resolución 79/99 de la Secretaría de Energía, que dispone la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de Bocas de expendio de Combustible Líquido y Fraccionadores o Grandes Distribuidores (art. 2º), dentro del plazo de 60 días de publicada dicha Resolución, la que se realizó el 09/03/99 (art. 4º). La obligación de inscribirse, para organismos como el EHU, surge de lo dispuesto por el art. 4º, inc. e) de la Resolución 93/99. En un certificado expedido por la empresa de auditoría Masstech SRL, no figura la inscripción mencionada, solo figura en el casillero correspondiente “Inscripción en Trámite”. Esta auditoría es de fecha 26/9/03, cuatro años después de la fecha en que estaba obligada a inscribirse.

¹⁹ El art. 1º, crea el Registro de Profesionales Independientes y Empresas Auditoras de Seguridad (la Resolución 404/94 sustituye a la Resolución 419/93 de la Secretaría de Energía).

tanques y cañerías no herméticas que deberán ser retiradas de servicio hasta su reparación o reemplazo.

- 21.** No se exhibe documentación que justifique la realización del control del movimiento de combustible de acuerdo a lo dispuesto por el Punto 8 del Anexo al Decreto 2407/PEN/83.
- 22.** No consta que posean documentación sobre la contratación de seguros que cubran la responsabilidad civil, incendio y robo respecto a los vehículos.²⁰ El Ente no exhibe los certificados que acrediten haber cumplido con la inspección técnica vehicular (ITV) de los vehículos que componen la flota perteneciente al EHU. Es obligación para circular llevar en cada vehículo tal certificado. En nota descargo se señala que “los vehículos han tenido siempre cobertura frente al riesgo de accidentes, y actualmente se dispone en la repartición de la documentación sobre la contratación de seguros que cubran responsabilidad civil, incendio y robo”.
- 23.** La información sobre los vehículos afectados al servicio presenta problemas de confiabilidad dado que se han verificado las siguientes situaciones que revelan la existencia de un importante riesgo de control (contestación de la Nota AGCBA 341/05 y su reiteratoria 575/05):
 - a) Tres vehículos fueron informados por el Ente que se encuentran en poder de la DGMFA y esta Dirección General no informa nada al respecto:
 - ✓ Automóvil Renault-12 Dominio VFC.157 (Baja por Nota 5328-DGOP-2002). En DGMRYT desde 21/2/02.
 - ✓ Automóvil Renault-12 Dominio VDG-227 (Baja por Nota 5328-DGOP-2002). En DGMRYT desde 21/02/02.
 - ✓ Automóvil Renault-12 Dominio VFC.164 (Con solicitud de Baja). En DGMRYT desde 21/02/02.
 - b) Tres vehículos fueron informados por el EHU como que se encuentran en servicio y no figuran registrados en la DGMFA. La nota descargo informa que “actualmente los vehículos mencionados se encuentran registrados en la DGMFA” (noviembre de 2005).
 - ✓ Compactador - Ford - Cargo - CNI 037
 - ✓ Volcador - Ford - Cargo - CNU 599
 - ✓ Volcador - Ford - Cargo - COH 799
- 24.** Respecto a las unidades dadas de baja o en trámite de baja, el Ente no informa en cinco (5) casos sobre el trámite administrativo por el que se dispuso su baja, ni la autoridad responsable que lo decidió; (Dominios: VEH 972; UZX 334; VBJ 577; RPM 180; UZX 337), solo se agregan comprobantes de retiro de las unidades en ocasión de ser despachadas a la playa Espora.
- 25.** No fue exhibida la documentación que certifique haber cumplido con la ley de impacto ambiental.

²⁰ Esta información ya fue solicitada a dicha Dirección General Mantenimiento Flota Automotor la que contestó que para completar la contestación había requerido información al Ente de Higiene Urbana. De lo expuesto se deduce que los conductores de los vehículos pertenecientes al EHU no llevan copia de la póliza de responsabilidad civil del vehículo, con la constancia de sus pagos al día, obligatoria según lo dispuesto por la Ley Nacional de Tránsito N° 24.449 (arts. 40 y 68).

Compras y Contrataciones

26. Se verificó que en las contrataciones, más abajo detalladas y por un monto total de \$592.536, la aprobación del gasto se realizó en el marco de las disposiciones del Decreto 1370/01 y sus modificatorias, obviando el cumplimiento de los procedimientos legales vigentes en materia de compras y contrataciones. Se entiende que el decreto citado es un régimen que faculta a Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales a la autorización y aprobación de pagos, que de ninguna manera exime a la administración de la aplicación de los procedimientos a seguir para las compras y contrataciones previstos en la Ley de Contabilidad (Dec.-Ley 23.354) y su decreto reglamentario (Dec. 5720/72) y de la normativa específica dictada por el GCBA. No aplicar los procedimientos de compra y contratación establecidos implica que no se suscriban los instrumentos contractuales pertinentes, no se constituyan los fondos de garantía y/o reparo respectivos y la recepción de las obras, bienes y/o servicios no se ajuste a norma.²¹

- ✓ Expediente 3164/2003 (Nota 042-EHU-03), 161.290 bolsas de polietileno, Plásticos Floresta SRL (\$49.999,90), Disposición 34-DGTaYL-SMAyPU-03.
- ✓ Expediente N° 11.271/03 (Nota 123-EHU-03), herramientas, accesorios y elementos para atender los requerimientos básicos de las tareas operativas propias del Ente, Mutogar SRL, (\$49.984), Disposición 56-DGTaYL-SMAyPU-2003.
- ✓ Expediente 42.504/2003 (Carpeta Factura N° 93.957/2003), alquiler de equipos especiales a Tecnovol SA (\$17.160), Disposición 46-EHU-03.
- ✓ Expediente 77.724/03. 173 neumáticos con sus respectivas cámaras y protectores Neumatex Eliseo Muiño SA, (\$92.122,50), Resolución 28-SSMA-03.
- ✓ Expediente 26.582/2002, provisión de repuestos para camiones destinados al Ente, NOKER SA (\$ 79.816,50), Disposición 14-EHU-04.
- ✓ Expediente 22.974/2003 (Carpeta Factura 107.023/2003), servicios de barrido de calles por medio de máquinas barredoras-aspiradoras montada sobre camión, ASHIRA SA (\$ 71.253), Disposición 49-EHU-03 y Disposición 36-EHU-2004.
- ✓ Expediente N° 22.979/03 (Carpeta Factura N° 107.037/03) alquiler de vehículos para la limpieza de áreas de poda, Ashira SA (\$ 232.200), Disposición 50-EHU-2003 y Disposición 37-EHU-04.

En Anexo I se detallan los incumplimientos observados.

27. Expediente N° 23.173/2003. Contratación Directa N° 3/2003. Compra de 400.000 bolsas de polietileno (90x105x20). Se observó:

²¹ La Procuración General sostiene que las actuaciones del Ente de Higiene Urbana "Parecen confundir las disposiciones y extremos del Decreto 1370-GCBA-01.." ya que este decreto, entre otras cuestiones, "...se refiere a la aprobación de gastos de imprescindible necesidad lo cual no resulta extensible a un procedimiento de selección del cocontratante de la Administración...", Dictamen de la Procuración General N° 22.916 de fecha 30/12/03.

- ✓ Falta de planificación y carencia de plan de compras en los términos del Inciso 31 del Art. 61 del Decreto 5720/72. Ello se evidencia en el hecho de que siendo una de las misiones primarias del Ente la ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana en la Zona V, y considerando que las bolsas en cuestión tienen la finalidad de llevar a cabo dicho objetivo, el tener que adquirir estos elementos mediante una Contratación Directa por resultar indispensable y de urgente adquisición.
- ✓ No existe la debida fundamentación de las causas que obligaron a realizar una Contratación Directa para adquirir elementos de uso regular y continuo dentro del organismo, tal como lo exige el art. 56, Inc. 6 del Decreto 5720/7222.
- ✓ No se comunicó en forma fehaciente los datos de la apertura establecida a la Dirección General de Compras y Contrataciones con 12 días de anticipación como mínimo (punto 8, Anexo I, Resolución 1672-SHyF-98).
- ✓ No se curso invitación a las firmas inscriptas en el Padrón de Proveedores del GCBA. (punto 11, Anexo I, Resolución 1672-SHyF-98) ni se comunicó a la Guía General de Licitaciones (punto 12 del Anexo I, Resolución 1672-SHyF-98).
- ✓ No se confeccionó la Planilla para el control de egresos de pliego rubricada por el responsable del área, (punto 14, Anexo I, Resolución 1672-SHyF-98).

Los fondos de las cajas chicas, cajas chicas especiales y el fondo rotatorio son destinados a realizar compras de repuestos y servicios de reparación de unidades, lo que permite apreciar la falta de planificación para realizar la compra de elementos esenciales para prestar el servicio básico de higiene. En la caja chica N° 4 se registran desdobles de facturas.

Errores en la imputación de gastos del programa

28. Tanto *el pesaje como la disposición final* de la basura, es controlada y abonada por la Dirección General de Higiene Urbana siguiendo el mismo circuito utilizado para las cuatro empresas adjudicatarias de la Licitación 14/97. Por lo tanto, las erogaciones que se efectúan para el pago del pesaje en las Plantas de Transferencias de la CEAMSE y la correspondiente disposición final, no surgen del presupuesto asignado al programa auditado ni se refleja en el saldo devengado de la cuenta de inversión.

²² “La configuración de la urgencia es una situación que no puede quedar sujeta a la valoración estrictamente subjetiva del funcionario, quien con su solo juicio podría así, dejar habilitada la excepción. La urgencia, pues, sea que se la valora como un supuesto generador de discrecionalidad, sea que se la considera como un concepto jurídico indeterminado, requiere, necesariamente de circunstancias objetivamente verificables a través de informes técnicos serios y previos a la contratación...”. Comadira, Julio “Contratos administrativos-Jornadas Organizadas por la Universidad Austral-Facultad de Derecho”, pág. 333.

29. El gasto en los *combustibles* (gasoil) que se utilizan por los vehículos encargados del servicio en la zona 5 es abonado por la DG. de Mantenimiento Flota Automotor no siendo devengado al programa auditado.
30. El Ente de Higiene Urbano solicita a la Dirección General de Higiene Urbana (DGHU), a cargo del programa de Higiene Urbana por Terceros en las 4 zonas concesionadas, equipos y trabajos que realizan las empresas adjudicatarias de la Licitación 14/97. Las erogaciones correspondientes a estos trabajos son devengados al programa a cargo de la DGHU, no figurando ni el presupuesto ni en los gastos devengados al programa auditado.

8. RECOMENDACIONES

Ambiente de control

Respecto al sumario iniciado durante el transcurso de la presente auditoría, se recomienda que la Dirección del Ente recabe información ante la Procuración General sobre el curso del mismo y las conclusiones a que se arribe, a fin de aplicar las mismas en el desarrollo futuro del organismo.

Se deben arbitrar las medidas a fin de mantener a resguardo la documentación respaldatoria de las operaciones que realiza el Ente, debiéndose guardar copia de la documentación respectiva, como también los archivos digitales cuando corresponda.

Se recomienda la aplicación de la normativa que surge por el carácter de organismo descentralizado que tiene el Ente, confeccionando un reglamento y manual de normas y procedimientos que contemple como uno de los principios fundamentales de la administración la división de funciones y el control por oposición de intereses.

La modernización de las instalaciones y de los recursos del Ente (principalmente la flota vehicular y la capacitación del personal), así como la inclusión de nuevas tecnologías, debería ser un objetivo prioritario y debería contar con la asignación presupuestaria correspondiente, planificando las acciones de manera ordenada.

El predio de Varela 555, sede del Ente

Se recomienda actualizar los planos del Predio de Varela 555 y hacer corresponder el Código de Edificación con las funciones que allí se desarrollan.

Respecto a la infraestructura del inmueble, se recomienda un estudio integral para refaccionar y reacondicionar el predio y las instalaciones, en especial: instalar desagües y planta de tratamiento, renovar las instalaciones eléctricas y las instalaciones en general, a fin de una mayor operatividad y uso de espacios, utilizar un único vestuario para el personal operativo, y mejorar las condiciones de trabajo, orden y limpieza general del predio.

Implementar las medidas necesarias de seguridad para evitar accidentes y enfermedades del trabajo.

Control y seguridad de las instalaciones y vehículos e impacto ambiental

Se considera recomendable que con carácter de urgente y a fin de evitar nuevos episodios como los que hace poco ha sufrido nuestra ciudad, se disponga la adopción de las medidas que indica la normativa respectiva:

Implementar un Plan de emergencia y un comité de seguridad como así también realizar el mantenimiento de todas las instalaciones contra incendio.

Verificar en forma periódica y cumplir con los requerimientos de Extintores portátiles.

Instalar y asegurar el tratamiento de todos los líquidos lixiviados y otras sustancias que puedan llegar a contaminar.

Realizar los análisis bacteriológicos y físico-químicos en forma periódica

Obtener los permisos y libros de registro del deposito de combustible y sus respectivos surtidores a fin de cumplir con la normativa de hidrocarburos.

Actualizar y mantener la documentación de los vehículos sobre seguros e ITV en el Ente.

Realizar las gestiones necesarias en forma inmediata cuando un vehículo se destina a darse de baja.

Realizar el estudio de Impacto Ambiental según se enmarca en la ley 123 de la CABA.

Compras y Contrataciones

Respecto a los procedimientos para el trámite de compras y contrataciones, se recomienda confeccionar un Plan Anual de Compras que incluya tanto las compras habituales como aquellas de carácter excepcional, confeccionando un manual y circuito administrativo de compras y contrataciones. En el caso de compras de real urgencia no previstas, justificar en forma concreta esta situación y, eventualmente, el apartarse de la licitación pública para realizar una licitación privada o contratación directa, aunque siempre aplicando las disposiciones del decreto 5720/72 y la Resolución 1672/98.

Se debería llevar un registro a fin de poder determinar para que vehículos se compren los repuestos y neumáticos adquiridos.

Errores en la imputación de gastos del programa

El programa presupuestario y la cuenta de inversión que recoge los gastos e inversiones del servicio de higiene urbana por administración, debe reflejar todos los costos que resultan necesarios para la consecución del mismo, incluyendo aquellos de la disposición final de residuos, los gastos en combustible de los vehículos afectados y los gastos en alquiler de vehículos y recursos, aunque éstos resulten de servicios prestados por terceros o por otras jurisdicciones del GCBA.

9. CONCLUSIONES

La ausencia de estructura aprobada, de evaluación y capacitación de personal, de manuales y normas de procedimiento, de planes de compras, de proyectos de instalaciones realizadas y obras previstas, de definición adecuada de metas físicas y de metodologías y criterios de evaluación del servicio, conspira contra la gestión y el desempeño de las actividades habituales del Ente de Higiene Urbana y debilita fuertemente el ambiente de control. El descargo del Ente a la versión preliminar de este informe señala que “desde su creación, la repartición ha sido afectada por un número importante de problemas que han sido centrales para el buen funcionamiento del organismo y del análisis del Informe de Auditoría... se infiere que la adecuación legal, técnica y financiera ha sido pobre, requiriéndose adoptar medidas concretas para solucionar los problemas de fondo que afectan al Ente y mejorar definitivamente”.

El importante desconocimiento que el Ente de Higiene Urbana manifiesta sobre las operaciones del gasto, sobre el control y salvaguarda de sus activos y el cumplimiento de normativa sobre seguridad de bienes e instalaciones, revela un alto riesgo inherente como también de control (por ende una baja confiabilidad de la información que el organismo produce).

Producto de ese desconocimiento resulta la no adopción de medidas preventivas --que por otro lado están fijadas en las normas tanto de carácter nacional como de la Ciudad-- a fin de evitar pérdidas en los tanques con la consiguiente contaminación de napas y en general un posible siniestro por el surtidor y tanques de combustibles que pueden llegar a afectar no sólo el inmueble que ocupa el ente sino también las casas vecinas que rodean el edificio, teniendo en cuenta los 20.000 litros de combustible que se encuentran en los depósitos mencionados.

Es necesario destacar que durante el ejercicio auditado fueron distorsionados los mecanismos usuales de control interno que posee el organismo auditado debido a la modalidad cerrada y por fuera de los circuitos regulares que se utilizó para la toma de decisiones, especialmente sobre compras y contrataciones.

La reversión de las importantes deficiencias estructurales y el franco deterioro y abandono de las instalaciones del predio de Varela 555, que fue reconocida en la descripción presupuestaria del servicio público, no fue contemplada en el crédito presupuestario del año 2003. Tampoco fueron realizadas obras durante el año 2004.

El relevamiento realizado mostró un alto desconocimiento y una falta de medidas de seguridad y control referidas a planes de emergencia, incendios y flota de vehículos. Particularmente grave resulta la posible decantación de material contaminante a napas freáticas y la falta de cumplimiento de normativa de habilitación, seguridad y control sobre el surtidor y tanques de combustible existentes en el predio de Varela 555.

En el caso de las compras y contrataciones, las debilidades del control interno se ven agravadas por el no cumplimiento de la normativa vigente debido a la mera aplicación del Dec.1370/00 (para autorizar gastos) apartándose del Dec.5720/72 (modalidades para las compras y contrataciones), a las irregularidades

observadas en la compra directa de 400.000 bolsas de polietileno y a la utilización de caja chica para compras regulares y habituales.

Respecto la información que brinda la cuenta de inversión, las partidas del programa auditado no reflejan la realidad económica del gasto en tanto no se imputan los gastos por disposición final de basura, por combustibles y por la utilización de recursos de los contratistas de las zonas tercerizadas.

Anexo I

Compras y Contrataciones – Detalle de la Observación 26

Se exponen a continuación los incumplimientos detectados respecto de la normativa vigente:

1. Expediente 3164/2003 (Nota 042-EHU-03), 161.290 bolsas de polietileno, Plásticos Floresta SRL (\$49.999,90), Disposición 34-DGTaYL-SMAyPU-03.

No constan los fundamentos por los que se le adjudicó a la empresa Plástico Floresta SA, la compra de las bolsas. La provisión de la primera entrega de 30.000 bolsas se efectiviza 2 días después que la Dirección General del EHU solicitó la compra de dichas bolsas, que tienen impresas el escudo de la Ciudad y la leyenda “Producto de Barrido, Ente de Higiene Urbana, Gob. Bs. As”, lo que sugiere que la empresa adjudicataria podría tener conocimiento de la intención del Ente de adjudicarle dicha compra. La última parte es especulativa porque no se sabe si la empresa había provisto con anterioridad bolsas de ese tipo y poseía stock y realizó una entrega anticipada (cabe señalar que se trata de una proveedora habitual de ese tipo de bolsas de la DGEV)

2. Expediente N° 11.271/03 (Nota 123-EHU-03), herramientas, accesorios y elementos para atender los requerimientos básicos de las tareas operativas propias del Ente, Mutogar SRL, (\$49.984), Disposición 56-DGTaYL-SMAyPU-2003.

No se confeccionó cuadro comparativo de precios ni tampoco se fundamentó la conveniencia para aceptar la cotización de la empresa Mutogar SRL.

3. Expediente 42.504/2003 (Carpeta Factura N° 93.957/2003), alquiler de equipos especiales a Tecnovol SA (\$17.160), Disposición 46-EHU-03.

El adjudicatario no agrega certificado fiscal para contratar y tampoco el EHU le exigió su presentación. Asimismo, no consta que el adjudicatario haya agregado copia de la póliza de seguro por responsabilidad civil vigente al momento de realizar los trabajos de los equipos que cumplieron servicio para el EHU ni que se le haya exigido a la empresa la documentación que pruebe que el personal a cargo de los equipos se encuentre debidamente registrado en los organismos de seguridad social y ART, tal como lo dispone el artículo 30 de la Ley de Contrato de Trabajo.

4. Expediente 77.724/03. 173 neumáticos con sus respectivas cámaras y protectores Neumatex Eliseo Muiño SA, (\$92.122,50), Resolución 28-SSMA-03.

El Cuadro Comparativo de Precios carece de firma que certifique la veracidad de los datos allí insertos, como también de la fecha en que fue confeccionado. A la empresa contratada no se le exigió la presentación del certificado fiscal para contratar.

5. Expediente 26.582/2002, provisión de repuestos para camiones destinados al Ente, NOKER SA (\$79.816,50), Disposición 14-EHU-04.

- a) Se encuentran agregadas cotizaciones de precios de 3 empresas pero sin que existan constancias que se haya solicitado cotización a empresa alguna.
 - b) La empresa adjudicada no agrega fotocopia del último pago de Ingresos Brutos, constancia de Inscripción a la Dirección General de Rentas del GCBA, Acta de Constitución SA, designación de representante legal. Tampoco hay nota de aceptación de oferta.
 - c) No hay constancia de haberse realizado el Cuadro Comparativo de Precios.
 - d) Los Partes de recepción Definitiva se encuentran sin fecha de recepción y sin fecha de elevación. La DGTAYL manifiesta que según averiguaciones la entrega se realizó el 3/9/01, no precisando qué tipo de averiguaciones realizó.
- 6. Expediente 22.974/2003 (Carpeta Factura 107.023/2003), servicios de barrido de calles por medio de máquinas barredoras-aspiradoras montada sobre camión, ASHIRA SA (\$71.253), Disposición 49-EHU-03 y Disposición 36-EHU-2004.**
- a) Las invitaciones a cotizar remitidas a las empresas carecen de fecha de recepción.
 - b) No hay constancias de que se haya informado qué vehículos y personal será afectado a la contratación y tampoco hay constancia de que se haya agregado copia de las pólizas de seguros que cubra la responsabilidad civil de los vehículos afectados. Tampoco se le exigió a la empresa que entregue copia de la documentación probatoria de que el personal a cargo de los equipos afectados a los trabajos contratados se encuentra debidamente registrado en los organismos de seguridad social y ART, tal como lo dispone el artículo 30 de la Ley de Contrato de Trabajo.
 - c) De la documentación agregada por la contratista no surge las calles que en cada caso fueron objeto de barrido por los equipos contratados, es decir dónde se cumplieron los servicios. Tal descripción es necesaria a fin de poder verificar las horas que realmente pudieran haberle ocupado tal tarea. De los remitos autorizados solo surge la fecha del servicio, nombre y número de documento de identidad del chofer, dominio del vehículo y las horas trabajadas.
 - d) El Parte de Recepción Definitiva no tiene fecha de recepción ni de elevación.
- 7. Expediente N° 22.979/03 (Carpeta Factura N° 107.037/03) alquiler de vehículos para la limpieza de áreas de poda, Ashira SA (\$232.200), Disposición 50-EHU-2003 y Disposición 37-EHU-04.**
- a) El Cuadro Comparativo de Precios carece de fecha.
 - b) La empresa contratada no agrega certificado fiscal para contratar, ni tampoco hay constancias que se le haya exigido su entrega.
 - c) No hay constancias de que se haya informado qué vehículos y personal será afectado a la contratación y tampoco hay constancia de que se haya

agregado copia de las pólizas de seguros que cubra la responsabilidad civil de los vehículos afectados.

- d) Tampoco se le exigió a la empresa que entregue copia de la documentación probatoria de que el personal a cargo de los equipos afectados a los trabajos contratados se encuentra debidamente registrado en los organismos de seguridad social y ART, tal como lo dispone el artículo 30 de la Ley de Contrato de Trabajo.
- e) No hay constancia de las calles en que fueron ejecutados los trabajos por los equipos contratados, a fin de poder verificar las horas que realmente pudieran haberle ocupado tal tarea, de los remitos autorizados solo surge la fecha del servicio, nombre y número de documento de identidad del chofer, dominio del vehículo y las horas trabajadas.

Anexo II

1. Normativa referida a Obligaciones que surgen por el almacenamiento y despacho de Combustibles.

Ley (PEN) N° 13.660: del 30/9/49. Instalaciones Para Elaboración y almacenamiento de Combustibles y Generación de Energía Eléctrica.

Decreto 10.877/60: del 9/9/60. Se aprueba la reglamentación de la Ley 13.660 relativa a la seguridad de las instalaciones de elaboración, transformación y almacenamiento de combustibles sólidos, minerales, líquidos y gaseosos.

Decreto 2407/83: del 15/9/83. Apruébanse las normas de seguridad aplicables al suministro o expendio de combustibles por surtidor.

Decreto 1545/85: del 16/8/85. Introdúcense determinadas modificaciones a las normas aprobadas por el Decreto N° 2407/83, respecto a la construcción y mantenimiento de las fosas y tanques de combustibles.

Resolución 173/90: del 16/10/90. De la Subsecretaría de Energía. Apruébanse normas de seguridad que se incorporan al Decreto N° 2407/83.

Resolución 404/94: del 21/12/94 de la Secretaría de Energía. Ordénase el texto de la Resolución N° 419/93. Disposiciones Generales. Registro de Profesionales Independientes y Empresas Auditoras de Seguridad. Auditorías. Sanciones. Inhabilitaciones. Vigencia.

Disposición 14/98: del 6/1/98. Subsecretaría de Combustibles Establécense los alcances e interpretación de determinados aspectos de la Resolución N° 404/94 de la Secretaría de Energía en relación al almacenamiento de combustible.

Resolución 479/98: del 1/10/98. De la Secretaría de Energía. Amplíase una excepción dispuesta por el Decreto N° 1545/85, a todos los tanques subterráneos destinados a almacenar hidrocarburos líquidos, cualquiera sea el producto que contengan. Condiciones de seguridad, que se deberán observar para el ingreso a dichos tanques.

Ley (GCBA) N° 123: De evaluación de impacto ambiental conforme a los términos del art. 30 de la Constitución de la CABA.

Ley N° 452: Modificatoria de la Ley 123.

Resolución 334/SJySU/04 del GCBA: del 11/06/04. Establece, para los profesionales y las empresas auditoras de seguridad de almacenamientos subterráneos de combustibles, el plazo de 48 horas para la presentación de los informes técnicos de las bocas de expendio y depósitos de combustibles emplazados en la C.A.B.A. ante la dirección general control de la calidad ambiental - registro de profesionales independientes y empresas auditoras de seguridad de almacenamiento subterráneo de combustibles - presentación de informes técnicos - subsecretaría de control comunal - normas de seguridad para expendio de combustibles por surtidor - surtidores - instalación de bocas de expendio de hidrocarburos - habilitaciones - refinerías de petróleo - plantas de fraccionamiento de gas licuado - comercialización de combustibles - fraccionamiento de petróleo - sanciones - infracciones - registro de bocas de expendio de combustibles líquidos y bocas de expendio de fraccionadores de

combustibles a grandes consumidores - habilitación de estaciones de servicio - sistemas de almacenamiento subterráneo de hidrocarburos - expendio de naftas - gas oil - ejercicio de poder de policía.

Resolución 1102/2004: del 3/11/04. De la Secretaría de Energía. Créase el Registro de Bocas de Expendio de Combustibles Líquidos, Consumo Propio, Almacenadores, Distribuidores y Comercializadores de Combustibles e Hidrocarburos a Granel y de Gas Natural Comprimido. Requisitos para la inscripción. Incumplimientos y aplicación de penalidades. Establecimientos con tanques de almacenaje subterráneo y no subterráneo. Empresas auditoras de seguridad.

2. Normativa referida a control y seguridad de las instalaciones y vehículos e impacto ambiental.

LEY (P.E.N.) 19587: Ley de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo.

DECRETO 351/79: B.O. 6/2/79. Reglamentación de la ley 19587. **DECRETO 1338/96:** del 25/11/96. Modifica los Títulos II y VIII del Anexo I del decreto 351/79.

LEY (P.E.N.) 5965: Protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera.²³

LEY (P.E.N.) 24557: del 3/9/95. Ley de Riesgos del Trabajo. **DECRETO 170/96:** del 21/2/96, reglamenta la Ley 24557 de Riesgos del Trabajo

CODIGO DE EDIFICACIÓN DE LA C.A.B.A.: Puntos 6.4.1.1 de las obras en mal estado o amenazadas por algún peligro, 8.10.1.0 y 8.10.1.14 instalaciones eléctricas, 7.7.1.2, 7.7.7.1 y 7.7.3.2 Transporte y Garajes.

RESOLUCION E.N.R.E. 207/95: Instalaciones eléctricas, Construcción y Mantenimiento. Determina que resultan aplicables a la construcción y mantenimiento de las instalaciones eléctricas en inmuebles

LEY (C.A.B.A.) 1346: Plan de Evacuación y Simulacro en caso de Incendio.

DECRETO 1082/04: del 22/6/04, reglamenta la Ley 1346 de Creación de un Plan de Evacuación y Emergencia.

ORDENANZA 45593: Control sanitario de Agua Potable.

NORMA IRAM 3517: Extintores Manuales y sobre ruedas.

²³ **Artículo 2º.** Prohíbese a las reparticiones del Estado, entidades públicas y privadas y a los particulares, el envío de efluentes residuales sólidos, líquidos o gaseosos, de cualquier origen, a la atmósfera, a canalizaciones, acequias, arroyos, riachos, ríos y a toda otra fuente, cursos o cuerpo receptor de agua, superficial o subterráneo, que signifique una degradación o desmedro del aire o de las aguas de la provincia, sin previo tratamiento de depuración o neutralización que los convierta en inocuos e inofensivos para la salud de la población o que impida su efecto pernicioso en la atmósfera y la contaminación, perjuicios y obstrucciones en las fuentes, cursos o cuerpos de agua.