

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

**Higiene Urbana
Seguimiento de Auditorías Anteriores**

PROYECTO N° 1.04.20

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales

Cdora. Alicia M. Boero

Dr. Vicente M. Brusca

Dr. Antonio R. Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa A. Prada

CÓDIGO DE PROYECTO:

Nº 1.04.20

NOMBRE:

Higiene Urbana - Seguimiento Auditorías Anteriores

OBJETO:

Medidas correctivas implementadas relacionadas con las observaciones vertidas en los informes la AGCBA Proyecto 1.04.0.00 Contrataciones del Servicio de Higiene Urbana 1998 y del Proyecto 1.01.01.00-1.04.00.00 Contrataciones del Servicio de Higiene Urbana 1999-2000.

OBJETIVOS:

Seguimiento de observaciones y recomendaciones de informes anteriores.

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Dirección General de Higiene Urbana

JURISDICCIÓN:

Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable

EQUIPO DESIGNADO:

Supervisor: Lic. Alejandro F. Lamadrid

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, agosto de 2005
Código de Proyecto	1.04.20
Denominación del Proyecto	Higiene Urbana. Seguimiento auditorías anteriores.
Período examinado	Años 1998/2004
Programa auditado	Servicio de Higiene Urbana por terceros
Unidad Ejecutora	Dirección General de Higiene Urbana (DGHU)
Objetivo de la auditoría	Seguimiento de observaciones y recomendaciones de informes anteriores de la AGCBA (medidas correctivas implementadas)
Alcance	Adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la prestación de servicios a los requisitos contractuales.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Iniciado el proyecto en el mes de mayo, las tareas de campo finalizaron en diciembre de 2004.
Aclaraciones previas	Cuatro de las cinco zonas en que se divide el servicio fueron concursadas a través de la licitación 14/97: CLIBA Ingeniería Urbana S.A. (Zona 1), AEBA S.A. (Zona 2), SOLURBAN S.A. (Zona 3), ECOHABITAT S.A. (Zona 4). En la denominada Zona 5 se presta por administración. El servicio por terceros, iniciado en febrero de 1998, fue prorrogado, primero por ausencia de llamado a nueva licitación y luego por problemas operativos, hasta el 20.02.05. Conjuntamente se prorrogaron los contratos de inspección: de la Zona 1 (Licitación Pública N° 122/98) a Iatasa-Ambiental UTE y de las Zonas 2, 3 y 4 (acuerdo 22/01/98) a Ceamse. Se consideran <i>servicios básicos</i> 1) la recolección de residuos sólidos, 2) el barrido manual y mecánico de calles y 3) la limpieza de sumideros y nexos. También se pueden solicitar <i>Servicios Especiales</i>. El GCBA comenzó la construcción en el año 1999 de una Planta de Reciclado Manual de Basura que no pudo ponerse en operación; reubicada en las calles Ana María Janer y Varela, una nueva obra se inició el 30.03.04.

Observaciones principales	a) El PBC (artículo 39) no considera, a los efectos de la adjudicación, la totalidad de la oferta económica, al excluir de la compulsa a los Servicios Especiales, Tarifa Diferencial por Reasignación del Lugar de Descarga y Corte de Césped, Limpieza y Saneamiento de los Espacios Verdes y Espejos de Agua, configurándose una contratación directa sin concurso de valores económicos, procedimiento violatorio al Régimen de Contrataciones de la Ciudad. b) Mientras que la Ley de Contabilidad y su Decreto Reglamentario N° 5720/72 establece un máximo del 10% de ampliaciones o disminuciones, el PBC introduce dos conceptos (Servicios Especiales, y Ampliaciones o Reducciones) que sumados alcanzan al 40% sobre los Servicios Básicos. Estos topes, asimismo, fueron excedidos. c) Se certificaron como servicios “adicionales” trabajos que por su naturaleza y de acuerdo al pliego deben ser considerados como servicios especiales o servicios en plazas y espacios verdes. En relación a los puntos 1 a 3, el PBC de la Licitación 6/03 que rige la contratación del servicio desde febrero de 2005, encuadra la contratación bajo el decreto 5720-PEN/72 --el que limita el incremento o la disminución de los servicios adjudicados hasta en el 10% del total adjudicado (art.53º) y enmarca los distintos conceptos posibles de certificación. d) El alcance de la aplicación de la Resolución 33,¹ tanto sea en la determinación del personal incluido como en la propia liquidación de los conceptos remuneratorios, muestra irregularidades importantes que se han verificado durante toda la ejecución del contrato. e) Se verificó un débil control tanto sobre la calidad como sobre la eficiencia de la gestión de los servicios de higiene urbana. En primer lugar, las empresas latasa y Ceamse, así como la DGHUR, no utilizan indicadores ni estándares para evaluar la calidad del servicio de las empresas contratistas. En segundo lugar, si bien la Inspección registra las Deficiencias Imputables, ni la DGHUR ni latasa y Ceamse han establecido parámetros o umbrales que establezcan niveles de eficiencia estándar. f) La cantidad de deficiencias surgidas de inspecciones
---	---

¹ El GCBA se hace cargo de un conjunto de conceptos remunerativos y no remunerativos (presentismo, ticket canasta, descuentos de medicamentos del titular y su grupo familiar, comida por accidente, comida por enfermedad, etc.), los cuales, se entiende, no integran el precio del servicio ofertado conformado en base al Convenio Colectivo de Trabajo N° 40/89.

	determinadas por <i>muestreo</i> aleatorio (lo que supone un número mucho mayor de deficiencias para el <i>universo</i>) no guardan relación con las penalidades impuestas, lo cual lo torna un control inefectivo al no tener las cuatro empresas prestatarias incentivos para mejorar el servicio. g) Se observa durante todo el período 1998-2004 la ausencia de oposición de intereses entre la actividad de Ceamse a) como control de las toneladas de basura depositadas por las empresas contratistas del servicio de reciclado y b) como beneficiaria económica de las toneladas depositadas en las estaciones de transferencia y en los sitios de disposición final. Para la nueva etapa de contratación de los servicios, Licit. 6/03, nuevamente el Ceamse ha sido contratado como inspección de varias zonas. h) Algunos de los más importantes controles que la Administración realiza al servicio de inspección carecen de registración sistemática y exhaustiva, de especificación de los criterios de aleatoriedad del muestreo y de determinación de las unidades seleccionadas para su verificación, lo cual debilita el ambiente de control. i) Respecto a las deficiencias en el procedimiento para la determinación del peso de los residuos descargados en Estaciones de Transferencia, desde el 1.10.02 hasta el 19.04.04 se procedió a dicha determinación a través del destare de las unidades, tal como fue recomendado por la AGCBA. En el nuevo PBC, al establecer como prestación del servicio un concepto global (área limpia), el control del tonelaje recolectado ya no afecta a la facturación. j) No obstante que fueron adjudicados en diciembre de 2003 los trabajos de Acondicionamiento de la Infraestructura del predio designado para su funcionamiento en Varela y Ana María Janer, la Planta de Clasificación de Materiales continúa sin operar. k) Contaduría no descontó de la facturación mensual de las empresas prestatarias del servicio \$326.107 en concepto de penalidades impuestas por la DGHU.
Conclusiones	La contratación directa sin concurso de valores económicos de algunos servicios y la introducción fuera de contrato de una categoría nueva de servicios, es violatoria del régimen de contrataciones. Los servicios no básicos no reconocen circuitos auditables que enuncien claramente las condiciones de posibilidad o conveniencia.

	No existen indicadores para evaluar la eficiencia y calidad del servicio de las empresas contratistas excepto el de deficiencias imputables. no guardando este indicador relación con las pocas penalidades aplicadas por la unidad ejecutora, de las cuales se verificó el no descuento en Contaduría General de \$326.107. Existe ausencia de oposición de intereses por el servicio de disposición de residuos sólidos entre Ceamse, a cargo de la inspección de tres zonas, y las empresas prestadoras. El control de destare (pesaje del vehículo de recolección luego de su descarga), recomendado por la AGCBA, se efectuó durante 19 meses sobre una duración total del contrato de 84 meses. Los controles difusos de la Administración sobre las tareas de las empresas latasa y Ceamse, a cargo de la Inspección, no evidenciaron mejoras significativas durante la ejecución del contrato aunque se han propuesto por parte de la DGHU reformas significativas. La construcción de una Planta de Reciclado, iniciada en 1999, cancelada y vuelta a desarrollar en un nuevo predio, aún no ha sido completada. El PBC que rige la prestación del servicio para el período 2005-2009 presenta avances respecto de algunos de los puntos observados (porcentaje de incremento o disminución de los servicios licitados, conceptos de facturación, incidencia de toneladas recolectadas en la facturación, controles de la inspección).
Implicancias	La contratación directa sin concurso de valores económicos de algunos servicios, la superación de topes de facturación y la ausencia de circuitos auditables de las decisiones de servicios no básicos, no salvaguarda la eficiente utilización de los recursos públicos. La ausencia de indicadores impide la obtención de una evaluación sistemática de la eficiencia, eficacia y calidad del servicio, lo cual sumado a la situación particular de Ceamse, incrementa en forma significativa el riesgo de control. La situación no resuelta de la Planta de Reciclado Manual de Basura genera, por un lado, erogaciones adicionales por su mantenimiento y seguridad y, por otro lado, pérdida de ingresos por la comercialización del reciclado de residuos.

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 1.04.20**

DESTINATARIO

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

INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de Higiene Urbana (DGHUR) dependiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable.

1. OBJETO

Medidas correctivas implementadas relacionadas con las observaciones vertidas en los informes la AGCBA Proyecto 1.04.0.00 Contrataciones del Servicio de Higiene Urbana 1998 y del Proyecto 1.01.01.00-1.04.00.00 Contrataciones del Servicio de Higiene Urbana 1999-2000 (ver www.agcba.gov.ar)

2. OBJETIVOS

Seguimiento de observaciones y recomendaciones de informes anteriores.

3. ALCANCE

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley de la CABA N° 325, durante los meses de mayo a diciembre de 2004.

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

- Análisis de las normas jurídicas aplicables a la relación contractual establecida entre las empresas y el GCBA.
- Entrevistas con personal de la Dirección de Higiene Urbana.

- Entrevistas con personal de las empresas que prestan el servicio de inspección
- Verificación de los cambios producidos en los circuitos involucrados en los procesos administrativos.
- Verificación de la persistencia o modificación de los hechos observados en auditorías anteriores

4. LIMITACIÓN AL ALCANCE

1. La tarea de auditoría se ha visto limitada porque la nota AGCBA-4345/04,² respondida luego de la finalización de la auditoría, no aclara sobre los siguientes puntos:
 - ✓ Corrección de modalidad de ajuste del 20% para servicios especiales realizados en domingos y feriados;
 - ✓ Sustanciación y resultados de sumario por el extravío del Expediente N° 85.661/97 (licitación y contratación del servicio de Inspección higiene urbana de la Zona 1, adjudicado a la firma IATASA y Ambiental UTE);
 - ✓ Corrección de diferencia en toneladas facturadas por la empresa Ceamse.
2. a) Informado como descontado por Contaduría General --Informe DGCG N° 2217—pero *no puesto a disposición al cierre* de la auditoría (nota AGCBA 871-05 reiterada por nota AGCBA 923-05).

Empresa	N° Disposición	Fecha	Importe	Nota N°
Aeba	017-DGHU-99	19/08/1999	2.485,57	N°123-DGHUR-99
Cliba	027-DGHU-00	23/11/2000	1.721,39	N°188-DGHUR-00
Cliba	015-DGHU-01	27/03/2001	4.627,81	N°42-DGHUR-01
Cliba	017-DGHU-01	04/04/2001	3.419,03	N°46-DGHUR-01

- b) Importes que Contaduría General informa descontados pero que luego declara como actuaciones que *no registran trámite alguno* --Informes DGCG N° 16 y 75.

Empresa	N° Disposición	Fecha	Importe	Nota N°
Cliba	018-DGHU-99	31/08/1999	11.244,00	N°129-DGHUR-99
Cliba	020-DGHU-99	14/09/1999	8.506,77	N°135-DGHUR-99

² Reiterada por nota AGCBA-339-05

5. ACLARACIONES PREVIAS

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

1) Marco general del Servicio de Higiene Urbana.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) fue dividida en cinco zonas a los efectos de prestación del servicio de higiene urbana. Cuatro de ellas fueron concursadas a través de la licitación 14/97, quedando los servicios en manos de las empresas privadas que seguidamente se indican: CLIBA Ingeniería Urbana S.A. (Zona 1), AEBA S.A. (Zona 2), SOLURBAN S.A. (Zona 3), ECOHABITAT S.A. (Zona 4). El Gobierno de la Ciudad (GCBA), se reservó para sí la prestación del servicio en la denominada Zona 5.

El servicio, iniciado en febrero de 1998, fue prorrogado, primero por ausencia de llamado a nueva licitación y luego por problemas operativos, hasta el 20.02.05. Conjuntamente con la prorroga del servicio de Higiene Urbana se prorrogaron los contratos de inspección del Servicio de Higiene Urbana.

2) Las tareas de Inspección

La DGHUR tiene como responsabilidad primaria “formular e implementar la planificación, ejecución y control del saneamiento e higiene urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Decreto N° 2720/GCBA/03). En este sentido es responsable orgánica y en instancia superior del control y la inspección de las cuatro zonas.

La inspección de la Zona 1 de Higiene Urbana fue adjudicada por Licitación Pública N° 122/98 a latasa-Ambiental UTE (en adelante latasa), con un costo de \$89.798 mensuales para un área de 4.170 cuadras estimadas en PBC. Fue renegociada y prorrogada durante un año por Acta Acuerdo del 20.09.02 aprobada por Resolución N° 136-SJG-2002; por otro año a través del Dec. 1849/02 art.4º; y luego por sucesivas actas acuerdo que la prorrogaron hasta la iniciación del servicio por las nuevas prestadoras adjudicadas según Licitación Pública N° 6/03.

La inspección de las Zonas de Higiene Urbana 2, 3 y 4 la realiza la Ceamse según acuerdo celebrado el 22 de enero de 1998 entre el GCBA y dicha Sociedad del Estado (Expediente N° 43.305 del GCBA), con un costo mensual de \$220.220 para un área estimada de 13.000 cuadras. Fue prorrogado por un año según Decreto 1222 del 19.09.02; por un año más a través del Dec. 1849/02, art.3º; y luego por sucesivas actas acuerdo que la prorrogaron hasta la iniciación del servicio por las nuevas prestadoras adjudicadas según Licitación Pública N° 6/03.

El servicio de recolección en la Zona 5, ejecutado por el propio GCBA, no cuenta con una instancia de inspección equivalente.

3) Los distintos tipos de servicios

Los art. 28 y 62 del PBC enumeran y determinan el alcance de los servicios a prestar por las adjudicatarias en función de sus características operativas: Se consideran *servicios básicos*³ 1) la recolección de residuos sólidos, 2) el barrido

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

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

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

En el marco de la Licitación 14/97, la limpieza de sumideros fue considerada un servicio básico responsabilidad de las empresas adjudicatarias, en la esfera de intervención de la Dirección General de Higiene Urbana. En el año 2001, se dicta el Decreto N° 657 (B.O. N° 1204 – 1/6/01) mediante el cual se suprimen de las responsabilidades primarias de la Dirección General de Higiene Urbana dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la manutención y desobstrucción de sumideros y desagües pluviales y la verificación de denuncias y anomalías que se presenten en el plano hídrico incorporándose dichas funciones a la Dirección General de Obras Públicas.

4) Mayores costos

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

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

Cuadro – Variaciones de costos reconocidas

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

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

5) Planta de Clasificación de Materiales

A los efectos del cumplimiento del art. 80 del PBC, Reciclado Inicial, el GCBA construyó en el año 1999 una Planta de Reciclado Manual de Basura en la calle Iriarte y Zabaleta. La misma no pudo ponerse en operación debido primero a una acción de amparo contra el GCBA por parte de Diputados de la Legislatura de la CABA por incumplimiento del Artículo 30 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires,⁵ y luego a que el inmueble en el que se encontraba instalada fue transferido a la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (CMV). Posteriormente el GCBA decidió que la planta se levantara en un galpón perteneciente a la Ciudad, ubicado en las calles Ana María Janer y Varela, iniciándose la obra el 30.03.04, con un plazo de ejecución de 180 días. Sin embargo, nuevamente la obra fue suspendida desde el 17.09.04, con un porcentaje de avance del 50%, por recurso de amparo interpuesto por un particular, fundamentado en que “este tipo de actividad (debe estar) precedida de un estudio previo de impacto ambiental por tratarse de actividades calificadas como de ‘relevante efecto ambiental’, y también se prevé como requisito previo la convocatoria a ‘audiencia pública’”.

6) Auditorías anteriores

La Dirección General de Higiene Urbana fue objeto de auditorías recurrentes desde 1998 hasta el presente. El presente seguimiento se limita a los dos informes finales correspondientes a 1998 y 1999-2000 dado que los informes posteriores no fueron recibidos con suficiente antelación por el organismo a efectos de tomar nota de su contenido.

A los efectos del seguimiento de las observaciones encontradas en los dos informes mencionados, fueron tomados en cuenta los informes posteriores, el realizado sobre el ejercicio 2003 y el relevamiento y respuestas del organismo auditado.

⁵ Establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

7) Evaluaciones de seguimiento

A los efectos de evaluar las decisiones adoptadas y las acciones encaradas por el organismo, se utilizaron los siguientes criterios:

- **El progreso es satisfactorio:** las acciones encaradas y las decisiones adoptadas responden en forma adecuada a las observaciones efectuadas.
- **El progreso es incipiente:** Se han adoptado algunas decisiones en línea con las observaciones efectuadas, aunque el proceso deberá ser continuado en el futuro.
- **El progreso no es satisfactorio:** El organismo no ha dado respuesta a las observaciones efectuadas.

6. COMENTARIOS SOBRE OBSERVACIONES

Se han agrupado las observaciones y comentarios en los siguientes temas: Condiciones Contractuales y su Ejecución, Inspección, Funcionamiento de la Administración y Cuestiones Financiero-Contables.

Las observaciones sobre las cuales se realizan los comentarios de seguimiento se identifican con I y II según se refieran a los informes de Higiene Urbana por terceros correspondientes al año 1998 y 1999-2000, respectivamente, seguidas del número de orden en que aparecen en el capítulo de observaciones de cada informe. En caso de repetición de observaciones semejantes en auditorías posteriores, se agrega la referencia a las mismas, numeradas como III y IV si se refieren a los informes de Higiene Urbana años 2001 y 2002, y como V si lo hacen al informe Inspección de Higiene Urbana 2001-2002.

A. CONDICIONES CONTRACTUALES Y SU EJECUCIÓN

1. OBSERVACIONES SOBRE EL PLIEGO DE CONDICIONES

I.16. El pliego licitatorio (Artículo N° 62 inc. b) y c); Artículo N° 68) define a los servicios *especiales* como aquellos eventuales o permanentes que por sus características y/o requerimientos operativos no puedan ser incluidos entre los servicios básicos. El hecho de reconocer la existencia de servicios de carácter permanente (El artículo N° 68 realiza un listado no taxativo de los mismos) que afecten las tareas de higiene urbana, indicaría la posibilidad de inclusión de los mismos como servicios básicos, y que su realización no se encuentre supeditada a una solicitud o autorización del GCBA.

I.17. No se fundamentan en el expediente licitatorio (en particular, en el inciso f) del artículo 28° y en el inciso c) del artículo 62° del pliego de bases y condiciones) las razones por las cuales las funciones de Corte de césped, limpieza y saneamiento de los espacios verdes, no podían ser cumplidas por el área competente en el gobierno de la ciudad, la Dirección General de Espacios Verdes.

I.18. Las tareas incluidas en la limpieza de espacios verdes, consisten en una serie de labores definidas y predecibles, que pueden ser moduladas y cotizadas como tareas de frecuencia definida por el GCBA, aún reconociendo variaciones estacionales, independientemente de las propuestas de los oferentes.

I.15. En el artículo N° 45 se establece que las *ampliaciones o disminuciones* acumuladas a lo largo del contrato y sus eventuales prórrogas, no podrá superar el 20%, en contraposición a lo establecido por el Decreto N° 5720/72 que establece hasta un 10% en dicho concepto.

Comentarios de la Auditoría:

El PBC fue observado en una serie de cuestiones vinculadas a la definición de los servicios contemplados, a los topes permitidos para cada uno de ellos, al tratamiento diferenciado de los mismos y a la pertinencia de su inclusión en el objeto mismo del contrato. Estas observaciones se resumen en lo siguiente:

- a) El Pliego de Bases y Condiciones en su artículo 39 no considera, a los efectos de la adjudicación, la totalidad de la oferta económica, al excluir de la compulsa a los precios de los servicios definidos en los inc. d), e) y f) referidos a Servicios Especiales, Tarifa Diferencial por Reasignación del Lugar de Descarga y Corte de Césped, Limpieza y Saneamiento de los

Espacios Verdes y Espejos de Agua, incluidos en la zona que se cotiza.

Se adjudicaron obras con un preciarario que no fue comparado al momento de la apertura de ofertas (sobre nº 2). El encuadre, por lo tanto, significa una *contratación directa sin concurso de valores económicos*. Esto resulta violatorio al Régimen de Contrataciones de la Ciudad, cuyo principio es la competencia de precios en licitación pública que establece tanto la Ley de Obras Públicas (art.9º), el decreto 5720/72 (arts.55 y 56) y reiterados dictámenes de Procuración.

La contratación de los ítems mencionados debió tener un tratamiento específico en el pliego, integrándolos en los valores sujetos a concurso o, en su defecto, debió haber sido objeto de una contratación independiente.

Como consecuencia de esta situación han sido observados los dos tipos de servicio:

- ✓ En primer lugar los *especiales*, de los que se señala la posibilidad de su inclusión como servicios básicos,⁶ y
 - ✓ En segundo lugar, las funciones de *corte de césped, limpieza y saneamiento de los espacios verdes* definidas en el PBC han sido observadas en tanto no se fundamenta su inclusión existiendo la Dirección General de Espacios Verdes y en tanto podrían haber sido moduladas y cotizadas como tareas de frecuencia definida.⁷
- b) Existe una discrepancia significativa entre las ampliaciones o disminuciones por sobre los básicos del contrato permitidas por el PBC y aquellas dispuestas por la Ley de Contabilidad y su Decreto Reglamentario N° 5720/72. Mientras que esta última establece un máximo del 10%, el PBC introduce dos conceptos (Servicios Especiales, art. 62, y Ampliaciones o Reducciones, art. 45) que sumados alcanzan al 40% sobre los Servicios Básicos.⁸

Posteriormente a la vigencia de estos contratos, se confeccionó el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación 6/03 que rige la contratación del servicio de higiene urbana desde febrero de 2005. El mismo, por una parte encuadra la contratación bajo el decreto 5720-PEN/72, reglamentario del art. 61º del Decreto Ley N° 23.354/56, marco que limita el incremento o la disminución de los servicios adjudicados hasta en el 10% del total adjudicado (art.53º); por otra parte, abre dos aspectos de indeterminación que alcanzan al precio de los servicios y la variedad de las prestaciones licitadas: estos son el reconocimiento de mayores costos, art.62º, y la exclusión de los servicios convencionales excepcionales.

El progreso es satisfactorio

2. OBSERVACIONES SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL TIPO DE SERVICIOS NO BÁSICOS CERTIFICADO

⁶ I.16.

⁷ I.17. I.18.

⁸ I.15.

II.28 y 30. Se verificó la certificación y el pago de *adicionales* en servicios que, por su naturaleza y características y conforme al pliego, corresponde considerarlos como servicios *especiales*.

II.29. Se certifican y pagan como *adicionales*, servicios que, conforme al pliego y de acuerdo con las Órdenes de Servicios respectivas, correspondería tratarlos como servicios en *espacios verdes* (Art. 63.4 del PBC).

Comentarios de la Auditoría

Fue observada la certificación bajo el concepto de servicios “adicionales” de servicios que por su naturaleza y de acuerdo al pliego deben ser considerados como servicios especiales o servicios en plazas y espacios verdes. Esta situación se verifica durante toda la ejecución del contrato.

La confusión proviene de que esta categoría de servicios “adicionales”, agregada por la administración a la clasificación establecida en el PBC, *está incluida dentro de los servicios especiales*. A esta conclusión se llega ya sea porque se observa que las propias definiciones conceptuales⁹ y analíticas¹⁰ de los servicios especiales son tan amplias que incluyen los servicios “adicionales”, como también porque la propia definición brindada por la administración de estos últimos verifica que comprenden un subconjunto de los servicios especiales:

1. Cumplen con la definición conceptual brindada *ut supra*,
2. los incluye la enumeración de servicios especiales del art. 68 del PBC, cuando señala los siguientes servicios (que “suponen una variación de frecuencia”, definición de adicionales según DGHUR):
 - ✓ “Barrido y limpiezas especiales por desfiles, carnavales, actos públicos, manifestaciones, etc.”.
 - ✓ “Recolección y/o barrido en el séptimo día”.
3. se abonan de acuerdo al precario de los servicios especiales.

En el nuevo pliego, Licitación 6/03, los distintos *conceptos* posibles de certificación se hayan expresamente enmarcados, y delimitados tal como se expresa *ut supra*, por el marco del decreto 5720-PEN/72, reglamentario del art. 61º del Decreto Ley N° 23.354/56.

El progreso es satisfactorio

3. OBSERVACIONES SOBRE TOPES A LA CERTIFICACIÓN DE

⁹ Servicios Especiales son (art.68):

- a) “Todos aquellos que solicite o autorice el GCBA”
- b) “a ser realizados por el Contratista en forma eventual o permanente”
- c) “Cualquier otro tipo de tareas que se le asignara a los contratistas por emergencia, contingencia, caso fortuito, fuerza mayor, correspondiente al objeto de este contrato” (este último párrafo incluye adicionales posibles sobre los básicos)

¹⁰ El listado que da el art.68, no taxativo, incluye servicios que suponen:

- a) variación de frecuencia y otros que no incluyen variación de frecuencia,
- b) que están en los básicos y que no están en los básicos

SERVICIOS NO BÁSICOS

I.22. Respecto del contratista de la zona I (Cliba S.A.) se ha comprobado que ha excedido el monto establecido en el artículo 45 del pliego licitatorio, por cuanto los montos totales erogados con relación al ítem bajo examen [ampliación] alcanzaron en 1998 la suma de \$6.656.059,51 que representan un 32,2% de los servicios básicos, siendo el límite del 20% según PBC.

II.3. Los montos pagados por servicios *adicionales* contratados sobre los básicos durante el año 1999 [ascendieron a:]

	BASICOS	ADICIONALES	ADIC/BÁSIC
Cliba	\$23.649.985	\$11.655.650	49,3%
Aeba	\$20.066.078	\$8.897.836	44,3%
Solurban	\$17.580.724	\$6.240.644	35,5%
Ecohabitat	\$21.649.285	\$795.156	3,7%
Total	\$ 82.946.072	\$ 27.589.286	33,3%

II.31. Durante el período 1999 la empresa ECOHABITAT se excedió en un 3,71% del límite fijado en el PBC para la facturación de servicios *especiales*, según surge de los registros en la Cuenta de Inversión del año 1999: Básicos \$21.649.284,55; Especiales \$5.133.437,08; Especiales/Básicos 23,71%.

Comentarios de Auditoría:

En cada uno de los ejercicios auditados (1998 a 2003)¹¹ se verifica el exceso de algunos de los topes establecidos por el PBC como máximos de facturación de los servicios especiales y/o ampliaciones.

Si bien respecto de la Licitación 6/03 habrá que observar la evolución de la certificación para verificar la magnitud de eventuales *ampliaciones o disminuciones*, el nuevo PBC delimita con mayor precisión la banda y alcance de las variaciones en el art. 53º: "El GCBA se reserva el derecho de disminuir o incrementar los servicios adjudicados hasta en un diez por ciento (10%) del total adjudicado... no pudiendo superar la sumatoria de las variaciones de cada servicio contemplado en el Art.2º de presente pliego el diez por ciento (10%) de monto total adjudicado".

El progreso es satisfactorio

4. OBSERVACIONES SOBRE INSUFICIENCIA DE JUSTIFICACIÓN DEL PEDIDO DE SERVICIOS NO BÁSICOS

¹¹ III.6. Se repite la observación para las empresas CLIBA; SOLURBAN y AEBA por servicios adicionales contratados durante 2001. (CLIBA excedió en un solo año (2001) el monto máximo permitido para los 4 años de contrato. Por otra parte tanto CLIBA como SOLURBAN y AEBA ya estaban excedidos desde 1999 según Informe AGCBA 1.01.01.00-1.04.00.00. De ello se desprende que cualquier suma abonada por servicios adicionales durante 2001 a cualquiera de éstas empresas representa un exceso sobre los montos permitidos).

IV. Se repite la situación en observaciones 9 a 12.

I.21. No se establece un procedimiento operativo interno de la Dirección General que determine los criterios de *ampliación o disminución* de los servicios dentro de las zonas, periodicidad en su revisión y niveles de autorización de los mismos.

I.25. No se establece un procedimiento para la emisión de las Órdenes de Servicio en el caso de los Servicios *Especiales*, que contemple la justificación de su conveniencia o necesidad según criterios preestablecidos, y los niveles de autorización actuantes de acuerdo a una clasificación de los mismos por naturaleza y monto.

II.4. La DGHU omite efectuar, con anterioridad a ordenar la ejecución de los servicios *adicionales*, el análisis legal y contractual necesario para determinar su correspondencia. Este requerimiento debe cumplirse aún cuando el monto de los mismos resulten de poca significación económica (Considerando tercero de la Res.39-SPyS-96 modificada por Res.475-SPyS-98 y Res.24-SOSPyTT-99).

Comentarios de Auditoría:

Esta situación se mantiene al año 2003, señalando la DGHUR que “a partir de marzo del año 2000, se requiere aprobación de la superioridad de las diferentes propuestas de órdenes de servicio respecto a nuevas prestaciones extraordinarias; con la pertinente autorización, se emiten las instrucciones a las prestatarias” (C.Nota AGCBA N° 4250-04). Sin embargo, el organismo auditado no ha acompañado documentación que acredite la autorización previa, como tampoco ninguna otra documentación que describa, evalúe técnicamente y justifique los trabajos encomendados.

El progreso es incipiente

5. OBSERVACIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CIRCULAR 33 DEL PBC

a) II.33. La Dirección General de Higiene Urbana no cuenta con el listado de personal que prestaba tareas en CLIBA con anterioridad a la Licitación N° 14/97, por lo tanto no se encuentra determinado con precisión el personal al que debe reconocérsele el concepto antigüedad y los que derivan de él de acuerdo con lo establecido en la circular 33.

II.35. El GCBA abona los conceptos de presentismo, ticket canasta, 30% de descuento de medicamentos (del personal y del grupo familiar a cargo), comida en accidente y comida por enfermedad a la totalidad de los agentes que prestan servicios en las cuatro empresas contratistas y no sólo a los empleados que pertenecían a MANLIBA y CLIBA (empresas prestatarias del servicio hasta la adjudicación de la licitación 14/97) tal como la mencionada circular lo determina (en III.11 y IV.14. se repiten las observaciones).

II.36. Las empresas adjudicatarias no utilizan el mismo criterio para la liquidación de los conceptos reconocidos en la circular N° 33. Se observó que el concepto Comida por Accidente, es considerado por una de las empresas como concepto remunerativo, mientras que las restantes lo consideran no remunerativo (en III.12 y IV.15. se repiten las observaciones).

II.37. La liquidación del concepto ticket canasta es efectuado por las empresas contratistas computando las inasistencias por usufructo de todas las licencias previstas en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (LCT), en tanto que la Circular 33 establece para dicho cómputo solamente las licencias anuales.

II.38. Los informes de auditoría elaborados por el Departamento de Control y Auditoría de la Dirección de Inspección y Control, que sustentan la certificación en base a la cual la DGHU abona a las contratistas los conceptos de circular 33, no son firmados en su totalidad por el responsable de dicha Dirección, observándose ello en un 25% de las carpetas de pago correspondiente a circular 33 relevadas.

II.39. La DGHU abona la certificación correspondiente a circular 33 conforme los informes de auditoría efectuados por el Departamento Control y Auditoría, los cuales según propia manifestación, se limitan "a verificar la concordancia entre las sumas abonadas, según recibo de sueldos...", con las planillas de detalle de los conceptos remunerativos y no remunerativos...". Sin perjuicio de ello, se aclara que con posterioridad se realizan las pruebas globales posibles de control, las que no son detalladas (en III.13. y IV.16. se repiten las observaciones).

Comentarios de Auditoría:

El alcance de *la aplicación* de la Resolución 33, tanto sea en la determinación del personal incluido como en la propia liquidación de los conceptos remuneratorios, muestra irregularidades importantes que se han verificado durante toda la ejecución del contrato.

El pliego de la licitación 6/03 en su art. 50º dice: "Obligaciones del contratista... b) Absorber a su exclusivo cargo y costo la totalidad del personal operativo y administrativo no jerárquico, en relación de dependencia, que al momento de la apertura del Sobre N° 1 esté prestando servicios en la/s Empresas Prestatarias del Servicio Público de Higiene Urbana de su Zona, manteniendo el contrato del trabajo -a todos sus efectos- conforme las previsiones de la ley laboral y convenios vigentes, sin restricción de los derechos laborales adquiridos en el transcurso del último contrato, salvo aquellas alteraciones de modo, tiempo y lugar que no impliquen menoscabo en los mismos, y sin perjuicio de encuadrarse en el futuro en la articulación y sucesión de convenios colectivos en su caso, con arreglo a lo previsto por la Ley Nacional N° 25.250, capítulo III. Las consecuencias de esas modificaciones no podrán considerarse imprevisibles a los fines de la ecuación económica contemplada en el Contrato, ni por ende, trasladadas al GCBA, declarando en tal orden el adjudicatario que toma a su cargo las mismas".

El progreso es satisfactorio

b) II.34. La Circular 33 no previó la instrumentación del mecanismo de reintegro por parte del GCBA a las empresas contratistas de los conceptos incluidos en dicha Circular. Por lo tanto, las empresas, interpretando que ello constituye parte del servicio prestado, emiten por dichos conceptos una factura aplicando el IVA de acuerdo con las normas impositivas en vigencia, lo cual implica una erogación mayor por parte del GCBA. El GCBA no reconoce que dichos conceptos deban ser facturados como parte del servicio contratado y actualmente la cuestión se está dirimiendo en sede judicial en el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8 Secretaría N° 15 debido a que las empresas contratistas iniciaron una Acción de Declaración de Certeza a fin de que se determine el temperamento a seguir en el tema de referencia (en III.10 y IV.13. se repite la observación).

Comentarios de Auditoría:

Existe sentencia firme en el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8 Secretaría N° 15 respecto a la Acción

de Declaración de Certeza que las firmas contratistas presentaron para que se determine el criterio a seguir en cuanto a *la aplicación del IVA* a la facturación en concepto de aplicación de la Circular 33. La misma sostiene que no se advierte razón alguna por lo cual, si se agregaron beneficios laborales al rubro salarios con posterioridad al llamado a licitación, el Fisco deba percibir en concepto de IVA una cantidad menor que si se hubieren fijado desde un principio. No se advierte, dice el fallo, justificación alguna para que la Ciudad se beneficie sin pagar tributo sobre los beneficios salariales dispuestos en la Circular 33, por el solo hecho de haberlos incorporado con posterioridad al llamado a licitación. El fallo hace lugar a la demanda y declara que los conceptos contenidos en la Circular 33 que reformara el art. 33 del PBC de la Lic. Publica Internacional 14/97 integran la base imponible del IVA.¹²

6. OBSERVACIÓN SOBRE CONTROL DE GESTIÓN

I.5. La Dirección General de Servicios Públicos [tampoco la DGHUR] no elaboró sobre la base de las pautas técnicas establecidas en el pliego de bases y condiciones indicadores que permitieran evaluar el grado de cumplimiento de las mismas, la frecuencia e incidencia de los diferentes incumplimientos y penalidades aplicadas, que complementándose con la inspección que se realiza a los fines de la certificación, permitieran determinar global y periódicamente la calidad de la prestación y la satisfacción de los usuarios del servicio.

Comentarios de Auditoría:

Se verificó un débil control tanto sobre la calidad como sobre la eficiencia de la gestión de los servicios de higiene urbana. En primer lugar, las empresas latasa y Ceamse, así como la DGHUR, no utilizan indicadores ni estándares para evaluar la calidad del servicio de las empresas contratistas. (Cfr. Nota N° 2270-DGHU-03, Nota Ceamse del 26.12.03 y Nota latasa del 9.01.04). En segundo lugar, si bien la Inspección registra las *Deficiencias Imputables*, ni la DGHUR ni latasa y Ceamse han establecido parámetros o umbrales que establezcan niveles de eficiencia estándar. Este indicador sólo permite conocer diferencias de magnitud en el tiempo y por zonas pero no la eficiencia del servicio.

Se debe reconocer, sin embargo, los avances registrados en el pliego de la licitación 6/03, en la metodología de inspección y en la gestión a que está abocada la DGHU sobre la certificación ISO 9001:2000.

El progreso es incipiente

7. OBSERVACIONES SOBRE LA FALTA DE RELACIÓN ENTRE DEFICIENCIAS Y PENALIDADES APLICADAS

¹² Según fotocopia, enviada por la Subsecretaría de Medio Ambiente en contestación a la Nota AGCBA 1765/04, del informe producido por la Procuración General -Directora de Patrimonio Municipal y Juicios Especiales- de fecha 8 de julio de 2004 donde informa sobre los autos: SOLURBAN SA Y OTRS C/PEN-AFIP y otro s/Proceso de Conocimiento" N° Expediente 46.626/99.

II.2. El cuadro siguiente expone para los años 1999 y 2000 la cantidad de deficiencias detectadas en la ejecución de los servicios por parte de las empresas contratistas, la cantidad de penalidades y el valor de las multas aplicadas por deficiencias.

Año 1999	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Total de deficiencias imputables a las Empresas	35427	13280	13190	13213
Total penalidades	5	2		2
Valor en \$ de las penalidades aplicadas	43027,53	3357,68		72452,02
Año 2000				
Total de deficiencias imputables a las Empresas	68369	15545	9792	14077
Total penalidades	4	2	1	2
Valor en \$ de las penalidades aplicadas	25042,94	12336,89	3536,52	59471,93

Comentarios de Auditoría:

No se modificó durante los años 2001 a 2003 la relación entre penalidades aplicadas y deficiencias detectadas. La cantidad de deficiencias surgidas de inspecciones determinadas por *muestreo* aleatorio (lo que supone un número mucho mayor de deficiencias para el *universo*) no guardan relación con las penalidades impuestas, lo cual lo torna un control inefectivo al no tener las cuatro empresas prestatarias incentivos para mejorar el servicio. Aquí la Administración dispone de dos recursos otorgados por el PBC, art. 53: imponer penalidades no bien detecta la deficiencia (aunque luego sea corregida) o llamar a la contratista a reestructurar el plan de operaciones a fin de evitar que la deficiencia se repita en el futuro. La D.G.U.H. en su descargo afirma que “En el pliego de la licitación **6/2003** se ha incluido un modelo para la certificación de los servicios que contempla el resumen de los descuentos vinculados a FALTAS LEVES y GRAVES, entre otros, a los efectos de permitir un mejor seguimiento y control de la aplicación de sanciones. Este procedimiento esta incluido dentro de los objetivos trazados para este año en relación a la certificación **ISO 9001:2000** que se señalara en el comentario al punto precedente.”

El progreso no es satisfactorio

8. OBSERVACIÓN SOBRE EL RECUPERO DE IMPORTES ABONADOS A LAS CONTRATISTAS POR SERVICIOS PRESTADOS A TERCEROS

II.7. Se observaron Órdenes de Servicios adicionales, originadas por la realización de actos o eventos públicos, en las que no se precisa tal situación. La Ordenanza N° 51.277, modificada por la Ordenanza N° 51.586, establece que los organizadores del evento o acto público deberán hacerse cargo de la limpieza del área afectada o, en caso de que no lo hicieran, el GCBA la realizará por cuenta y cargo de los mismos. Del relevamiento realizado se detectaron, durante el año 1999, cinco carpetas de pago de los cuales una sola contiene el trámite de cobro respectivo al organizador.

Comentarios de Auditoría:

La DGHU adoptó un procedimiento estándar para la implementación del cobro de servicios de higiene urbana prestados en ocasión de la realización de actos o eventos públicos organizados por terceros, cuya última instancia es la solicitud de la DGHU a la DG. de Contaduría para que formule el cargo correspondiente.¹³

El progreso es satisfactorio

9. OBSERVACIONES SOBRE OTRAS OBLIGACIONES DE LAS CONTRATISTAS

a) II.16. En las pólizas de responsabilidad civil contratadas por AEBA y SOLURBAN no constan los endosos a favor del GCBA de acuerdo con lo establecido en los puntos 1 y 2 del Art. 59 del PBC. (VI. se repite).

Comentarios de Auditoría:

Se han reiterado observaciones sobre la ausencia de endosos a favor del GCBA de distintas pólizas contratadas por empresas prestatarias del servicio.

El progreso es incipiente

b) II.12. Respecto a las declaraciones ambientales anuales que las contratistas deben presentar al GCBA conforme el Art. 77, inciso b, apartado 6, se observa que:

* Las Declaraciones Ambientales anuales presentadas por dos contratistas no contienen el resumen de datos con la firma de un auditor externo debidamente acreditado que establece el punto c) del Art. 77 Inc. b) apartado 6.

* El informe de SOLURBAN, año 2000, realizado por una Consultora especializada en Auditoría Ambiental, reitera las recomendaciones realizadas durante el año 1999 referidas a almacenamiento y tratamiento de barros, almacenamiento de residuos peligrosos, depósitos de combustibles líquidos subterráneos, etc. Esto implicaría la falta de receptación de dichos informes al no ejecutarse las mejoras recomendadas.

Comentarios de Auditoría:

No se ha repetido, en los informes respecto a los años 2001, 2002 y 2003, la observación que señalaba deficiencias en las Declaraciones Ambientales Anuales presentadas durante los ejercicios 1999-2000.

El progreso es satisfactorio

¹³ CN AGCBA-4345-04.

c) II.13 No se integraron las bases de datos de los contratistas, en la que se registran los reclamos y solicitudes de servicio por parte de los usuarios, de modo que las mismas sean accesibles al sistema común de transmisión de datos del GCBA, de acuerdo con lo establecido en el Art. 76.2. del PBC (se repite en IV.29).

Comentarios de Auditoría:

La DGHU, a través de las notas 2121-DGHU-01, 2344-DGHU-01 Y 2059-DGHU-02 requirió a la DG. de Descentralización Administrativa la coordinación necesaria para la integración de las bases de datos en el Sistema de Reclamos del GCBA (CN AGCBA-4345-04). Sin perjuicio de lo señalado, no se verificaron mejoras.

El progreso no es satisfactorio

B. INSPECCIÓN

10. OBSERVACIONES SOBRE LA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS DE INSPECCIÓN

a) II.46. Con relación al material recolectado en forma diferenciada [para el reciclado de residuos], la misma CEAMSE es la encargada de controlar, en cuanto a cantidad y calidad, las toneladas de residuos recolectadas así como también la correspondencia entre la cantidad acondicionada y su comercialización, por lo tanto se advierte la *inexistencia de control por oposición* (en V.3. se repite la observación).

Comentarios de Auditoría:

Se observa durante todo el período 1998-2004 la ausencia de oposición de intereses entre la actividad de Ceamse a) como *control* de las toneladas de basura depositadas por las empresas contratistas del servicio de reciclado y b) como *beneficiaria económica* de las toneladas depositadas en las estaciones de transferencia y en los sitios de disposición final. Para la nueva etapa de contratación de los servicios, Licit. 6/03, nuevamente el Ceamse ha sido contratado como inspección de varias zonas. Actualmente, los residuos de la recolección diferenciada son entregados a la Cooperativa El Ceibo (recuperadores urbanos) y si tenemos en cuenta a los proyectos de la Planta de Selección y Tratamiento y de la inclusión de Centros verdes en el nuevo pliego, estos elementos están revelando que lo observado está siendo superado.

El progreso es incipiente

b) I.14. y II.18. El Convenio celebrado entre el GCBA y el CEAMSE para ejecutar la Inspección de los servicios de higiene urbana de las Zonas 2, 3 y 4, se encuentra en ejecución sin contar con la aprobación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires establecida en el Art. 6º del Acuerdo celebrado entre CEAMSE y el GCBA (en V.2. se repite la observación).

Comentarios de Auditoría: no ha habido cambios en esta situación aunque se

debe aclarar que la DGHU informa que “si bien es cierto que no fue aprobado por la Legislatura, también es cierto que el Poder Ejecutivo remitió el Expte. a esos fines”.

El progreso no es satisfactorio

c) I.9. y II.17. La inspección de los Servicios de Higiene Urbana fue contratada trasgrediendo el Art. 46 del PBC. Se adjudicaron las tareas de Inspección de la Zona 1 a IATASA y Ambiental UTE y de las Zonas 2, 3 y 4 a la CEAMSE (en V.1. se repite la observación).

I.13. El convenio GCBA-CEAMSE [para la Inspección de las Zonas 2,3 y 4] es un contrato celebrado entre personas de derecho público en una relación ínter administrativa, con las siguientes características: Que tiene por objeto la realización de las tareas de inspección; que en virtud del mismo dichas tareas serían realizadas por personas que no revisten el carácter de agentes de la Dirección General de Servicios Públicos; Que el dictamen del Procuración General define la forma de contratación con CEAMSE en consideración de su persona jurídica y no en atención al Pliego de la Licitación 14/97. [Este convenio implica] la realización de las tareas de inspección por terceros, distintos en su situación de revista y ajenos a la Jurisdicción determinada por el PBC (en V.2. se repite la observación).

Comentarios de Auditoría:

El PBC de la Licitación 6/03 en su artículo 55º señala que “la fiscalización y control de los servicios objeto de la presente licitación estará a cargo de la Dirección General de Higiene Urbana por administración o por terceros, sin perjuicio de las atribuciones que la Ley Nº 210 y su Modificatoria Ley 593, le confiere al Ente Único Regulador de Servicios Públicos”, con lo que la contratación de terceros para las tareas de inspección queda debidamente contemplada.

El progreso es satisfactorio

11. OBSERVACIONES SOBRE LA EJECUCIÓN DE LAS TAREAS DE INSPECCIÓN

a) I.24 Las Ordenes de Servicios emitidas por la DGHU para solicitar a las contratistas la ejecución de servicios adicionales y/o especiales carecen de precisiones en cuanto a horario, zona a atender y unidades de servicio solicitadas. Por otra parte, en los casos de servicios especiales, no consta la planificación de los mismos, realizada por las contratistas, a partir de los cuales la Inspección debería realizar el control.

II.6. Con respecto al cumplimiento de la Orden de Servicio Nº 7 --Carpeta de Pago Nº 6122 - Factura Nº 4 Solurban, Operativo especial de lluvia en Zona 3 - Solicitud de 2 camiones atmosféricos con dotación completa-- el coordinador de la unidad de inspección del CEAMSE informó la imposibilidad de supervisar su cumplimiento por falta de información acerca de las tareas a cumplir y las ubicaciones en donde se efectuaron las mismas) (se repite en 2003).

Comentarios de Auditoría:

No se verificó ningún cambio en el hecho observado aunque atento a los

avances registrados, que recogen observaciones de esta Auditoría, en el rediseño y fortalecimiento de la estructura de la DGHU y en la nueva metodología del servicio de Inspección y Control, la que “contempla estándares que los contratistas deben alcanzar durante la prestación del servicio, de manera de contar con una evaluación sistemática de la calidad del mismo. En relación a las metas físicas se ha previsto... que cada zona en la que se divide la ciudad según la licitación N° 672003, ha quedado dividida para los Servicios de Inspección y Control Integral en 100 UTI's [Unidad Territorial de Inspección]. De esta manera las metas físicas tendrán una interrelación biunívoca con las metas presupuestarias, respondiendo a los términos contractuales” (DGHU, C.Nota AGCBA N° 3624-05, f.23) se considera que:

El progreso es satisfactorio

b) I.10. El control de la actividad del servicio de inspección dentro de la Dirección se encontraba a cargo del Departamento Control de Servicio (dependiente de la Dirección de Planeamiento de Servicios, en la Dirección General de Higiene Urbana) la que realizaba un seguimiento de aspectos formales de la documentación presentada, *no pudiéndose constatar controles en el campo* durante el período auditado.

(En el año 2003 estas tareas se habían desplazado, al interior de la Dirección General, del ex Depto. de Control de Servicios a siete funcionarios responsables de planta permanente que a su vez “designan a personal a cargo para cumplir con las tareas pertinentes de contralor”, Nota N° 2241-DGHU-03).

Comentarios de Auditoría:

Algunos de los más importantes controles que la Administración realiza al servicio de inspección carecen de registración sistemática y exhaustiva, de especificación de los criterios de aleatoriedad del muestreo y de determinación de las unidades seleccionadas para su verificación, lo cual debilita el ambiente de control. Estos son: controles aleatorios en la vía pública; reuniones en la DGHU; control en las oficinas de las Unidades de Inspección.¹⁴ Tal como señala la DGHUR, “*el sistema es difuso* porque incluso fuera de los horarios habituales el personal continúa desarrollando este papel de cuidador/observador de la higiene urbana, por esta misma razón, *sin responder a un plan preestablecido*” (Nota 2270DGHU-03, itálica AGCBA).

El progreso es incipiente

c) II.8. El 6,25% de los informes emitidos por las empresas de inspección, adjuntados a las certificaciones correspondientes, resultan imprecisos, evidenciándose que no existe información suficiente para la evaluación del servicio a pagar (ver informe 2003).

Comentarios de Auditoría:

Respecto a los informes emitidos por la inspección, adjuntos a las certificaciones y facturas, se siguen verificando deficiencias en especial aquellos que acompañan la facturación de servicios no básicos, los cuales al

¹⁴ Cfr. Nota 2241-DGHU-03 y complementaria Nota 2270-DGHU-03, papeles de trabajo Auditoría 2002.

no contener un detalle específico de los recursos utilizados (con indicación p.e. de dominio de vehículo y nombre de los trabajadores) y tiempos insumidos por cada uno, no contienen información suficiente para poder determinar eventuales desacuerdos con el GCBA sobre recursos utilizados. Este detalle permitiría controlar, además, si el personal de la contratista está debidamente registrado.

El progreso no es satisfactorio

d) II.9. Los informes presentados mensualmente por las cuatro contratistas ante la Inspección del GCBA (Iatasa y Ceamse), en cumplimiento del Art. 64.5 del PBC, no permiten determinar con exactitud la ubicación de los *cestos papeleros*, los lugares en los cuales fueron dados de alta o baja ni los cambios de ubicación producidos, lo cual dificulta el control que se debe realizar. Por otra parte, dichos informes no guardan uniformidad entre sí, dado que su contenido queda a criterio de las contratistas (en IV.28. se repite la observación).

Comentarios de Auditoría:

Las dificultades para determinar la ubicación de los cestos papeleros provistos por las cuatro empresas prestadoras del servicio en los informes entregados a la Inspección, fueron corregidos en el caso de dos empresas, mientras que siguen existiendo deficiencias para la ubicación y seguimiento de las reposiciones en las otras. Se suma a lo señalado la falta de unificación de los informes presentados a la Inspección.

El progreso es incipiente

12. OBSERVACIONES SOBRE EL PESO DE LOS RESIDUOS RECOLECTADOS

II.40. El PBC no determina el procedimiento para el pesaje de los residuos depositados en las Plantas de Transferencia convalidando, de hecho, el aplicado por la CEAMSE. El resultado neto de toneladas de residuos pesadas surge de la *diferencia* entre el pesaje del transporte con residuos y la tara registrada en el sistema informático de cada planta de transferencia. No se utilizan procedimientos alternativos (por ejemplo, el destare) y, por lo tanto, el resultado neto depende de que los datos registrados en el sistema informático sean correctos y se actualicen periódicamente.

II.41. Las empresas contratistas, no cumplieron con los plazos para el registro semestral ante la inspección del GCBA (Iatasa y Ceamse) de las taras de todos los equipos recolectores afectados al servicio, conforme al Art. 63.8 último párrafo y Art. 77 Inc. b, apartado 3 del PBC. Por otra parte, no consta la aplicación de la penalidad correspondiente por este incumplimiento, la cual se encuentra contemplada en el Art. 54 Punto 19 del PBC.

II.42. Se verificó que los valores de tara registrados en el sistema informático de cada una de las plantas de transferencia, los informados mediante soporte magnético por la CEAMSE a las mismas y los registrados en las Planillas de Control que la CEAMSE remite a la DGHU no coinciden entre sí, no resultando confiable la integridad de la base sobre la cual se realiza el pesaje de residuos.

II.43. De la comparación de la tara registrada en el sistema informático de cada una de

las plantas con la surgida del destare (pesaje del transporte vacío) realizado durante la inspección ocular, se observaron diferencias entre ambas (en más o en menos) en el 97% de los transportes de residuos de la muestra.

II.44. Del análisis de la base de datos remitida por la CEAMSE a la DGHU, en soporte magnético, se observaron diferencias de registro en los casos de transportes de residuos que ingresan más de una vez a las Plantas de Transferencia:

- ✓ Difieren los registros de tara del primer ingreso respecto del segundo en los transportes de residuos que ingresaron en la Planta de Colegiales.
- ✓ Difieren los registros de tara de los transportes de residuos que ingresaron en primer término a la Planta de Colegiales y luego en la Planta de Flores. Aunque la Planta Villa Dominico no fue parte del operativo, surge del análisis que corresponde la misma observación respecto de los transportes ingresados en esta planta y posteriormente en la Planta de Flores.

Comentarios de Auditoría:

Respecto a las deficiencias en el procedimiento para la determinación del peso de los residuos descargados en Estaciones de Transferencia, además de la ausencia de oposición de intereses entre Ceamse y las empresas contratistas del servicio, desde el 1.10.02 se procede a dicha determinación a través del destare de las unidades, tal como fue recomendado por la AGCBA. Sin embargo, posteriormente se aducen “cuestiones operativas y a los efectos de no entorpecer la prestación del servicio” para que mediante la O.S. 544-Ceamse del 19.04.04 se dejara sin efecto este importante control (Cfr. CN AGCBA-3752-04, fojas 96/98).

El nuevo PBC, al establecer como prestación del servicio un concepto global (área limpia), incluye en ese concepto –y por ende en la suma pagada como contraprestación— la recolección de residuos, que antes se pagaba por unidad de medida (toneladas recolectadas). De esta forma, el control del tonelaje recolectado deviene un tema que ya no afecta a la facturación del servicio principal, aunque sigue incidiendo en las sumas que se le abona al Ceamse por la disposición final. En este caso el progreso es satisfactorio si consideramos que los problemas que acarrea el pago por peso ha desaparecido.

El progreso es satisfactorio

C. FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

13. OBSERVACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA Y SUS PROCEDIMIENTOS

a) I.1. En la Dirección General de Higiene Urbana no existen manuales de organización o de procedimientos.

Comentarios de Auditoría:

Durante la ejecución del contrato no se verificaron cambios respecto a lo observado sobre la inexistencia de manuales de organización o procedimientos. Sin embargo, considerando lo informado por la DGHU (elaboración de distintos Manuales de Procedimiento: para la operatoria de labrado de actas; para la certificación de los servicios de control e inspección; y

para la aplicación de penalidades), se considera que:

El progreso es satisfactorio

b) I.3. Por Decreto N° 8/95 se sancionaron las misiones y funciones de la Dirección General, su estructura y la descripción de la responsabilidad primaria para cada nivel orgánico funcional. Posteriormente por Decreto N° 12-GCBA-96 se dispuso la caducidad de todas las estructuras organizativas correspondientes al órgano ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se aprobó la estructura y competencias de los primeros niveles del mismo hasta Director General.

Comentarios de Auditoría:

No existió normativa posterior que sancione nuevas misiones y funciones y estructura por debajo del nivel del Dirección General. Sin embargo, “se elevó la propuesta de Estructura Orgánica de la DGHUR con fecha 25-01-02” (C.NOTA N° 3280-AGCBA-2004).

El progreso es incipiente

c) I.4. No existe una adecuada separación de funciones. Se ha observado, en el período bajo análisis, una inadecuada acumulación de tareas en el Director General haciendo muy débiles los controles por oposición. Ejemplo de ello es la falta de criterios de decisión formalizados que permitan fundamentar adecuadamente las ampliaciones y/o disminuciones de servicios y la encomienda de servicios especiales, según sea su naturaleza o monto.

Comentarios de Auditoría:

La DGHU informa que “a fin de fortalecer los mecanismos de control y distribuir funciones y responsabilidades se han creado Jefatura Zonales, Coordinación General, Área Legal, Área informática-GPS y Área de Inspección y Control Integral, todas éstas áreas que pueden resultar reestructuradas atento a las necesidades de la DGHU”. Esta estructura, sin embargo, no ha sido formalizada por la instancia superior que corresponde. Por otra parte debe señalarse que la DGHU está “trabajando en la elaboración de Manuales de Procedimientos vinculados al objetivo de certificación de calidad conforme NORMA ISO 9001:2001 (habiéndose) dictado las Disposiciones N° 036-DGHU-05 (Manual de Procedimiento para la operatoria de labrado de actas, incautación, depósito, custodia y liberación de volquetes) N° 089-DGHU-05 (Procedimiento para la certificación de los S°P°H°U° y de Control e Inspección General) y N° 088-DGHU-05 (Procedimiento para la aplicación de penalidades Licitación 06/2003)”.

El progreso es incipiente

14. OBSERVACIONES SOBRE EL RECICLADO DE RESIDUOS

II.45. El no funcionamiento de la Planta de Reciclado Manual de Residuos instalada en Iriarte y Zabaleta genera las siguientes consecuencias:

- a) La necesidad de mantenimiento y puesta en marcha de las máquinas instaladas en la planta a fin mantener el buen estado y funcionamiento del equipamiento.
- b) La necesidad de la permanencia de agentes de la Policía Federal Argentina para custodiar el predio y sus instalaciones.
- c) Pérdida de ingresos para el GCBA atento que, según lo proyectado, el material que surja del reciclamiento estaría destinado a la venta como materia prima a productores de plásticos, vidrios, papel.
- (En III.15, III.16 y IV.17 a IV.19. se repiten las observaciones. En el año 2003, la situación continuó igual).

Comentarios de Auditoría:

La Planta de Clasificación de Materiales continúa sin operar, con las consecuencias observadas. No obstante cabe señalar que la obra de Acondicionamiento de la Infraestructura del nuevo predio designado para su funcionamiento --en Varela y Ana María Janer--(Exp.Nº 1199-MGEYA-03) cuenta con Recepción Provisoria y la Licitación Pública para el montaje de la cinta (Expte. Nº 32102-MGEYA-04) en septiembre de 2005 estaba en etapa de evaluación de ofertas (CNota Nº 2809-AGCBA-04).

El progreso es incipiente

D. OBSERVACIONES SOBRE CUESTIONES FINANCIERO-CONTABLES

a) I.27. No se efectivizó la *multa* establecida por Disposición Nº 164/98 de fecha 01/06/98, donde el GCBA aplicó a Solurban S.A. la multa prevista en el Art. 54, rubro 16, debido al incumplimiento del compromiso establecido en el Art. 64.5: "provisión de *cestos papeleros* para la vía pública", según consta en la carpeta Nº 8.866. Dicha disposición está contenida en el Certificado de Registro Nº 4835-DGSP-98 y la conformidad del gasto es por \$ 451.485,57, según detalle:

O.S. Nº	Concepto	Importe
1	Barrido Manual y Otros	225.497,80
4	Rec. Y barrido Villa 15	61.462,58
5	Rec. Y Barrido Villa 20	61.462,58
11	Refuerzo Plantel Barrido	63.074,58
13	Espacios Verdes	2.178,81
15	Refuerzo Plantel y Otros	61.677,10
Ajustes	Diferencias	-1,83
Ajuste	Disposición Nº 164	-23.866,05
Total	Certificado Reg. Nº 4835-DGSP-98	451.486,57

No coincidiendo el importe certificado, con el efectivamente abonado con fecha 2 de julio de 1998, según consta en la Orden de Pago Nº 23.217/98 de \$475.351,67, advirtiendo que no fue aplicada la multa prevista ni cumplido los términos del Certificado de Registro (Carpeta Administrativa 8.903).

Comentarios de Auditoría:

La DGHU aplicó \$326.107 en concepto de penalidades a las empresas prestatarias del servicio, informadas a Contaduría General mediante nota que se detalla en el cuadro adjunto, que Contaduría *no descontó* de la facturación mensual de dichas empresas, según la habitualidad del proceso de certificaciones (Informe 2217 de Dirección General de Contaduría, diciembre de 2004, CN AGCBA-4245-04).

Empresa	Nº Disposición	Fecha	Importe	Nota DGHU
Aeba	006-DGHU-01	02/02/2001	806,91	Nº33-DGHUR-01
Aeba	035-DGHU-01	02/07/2001	632,84	Nº85-DGHUR-01
Aeba	037-DGHU-01	05/07/2001	4.148,12	Nº106-DGHUR-01
Aeba	044-DGHU-01	14/09/2001	8.970,37	Nº153-DGHUR-01
Aeba	004-DGHU-02	14/01/2002	6.151,11	Nº46-DGHUR-02
Ecohabitat	005-DGHU-02	14/01/2002	547,5	Nº52-DGHUR-02
Cliba	008-DGHU-02	28/01/2002	1.571,77	Nº72-DGHUR-02
Solurban	023-DGHU-02	23/04/2002	66.822,67	Nº191-DGHUR-02
Cliba	036-DGHU-02	16/10/2002	182.551,04	Nº288-DGHUR-02
Cliba	037-DGHU-02	16/10/2002	5.482,99	Nº294-DGHUR-02
Cliba	038-DGHU-02	17/10/2002	10.965,97	Nº303-DGHUR-02
Cliba	042-DGHU-02	14/11/2002	14.240,07	Nº350-DGHUR-02
Aeba	008-DGHU-03	07/03/2003	632,85	Nº70-DGHUR-03
Cliba	054-DGHU-03	28/11/2003	3.926,42	Nº506-DGHUR-03
Ecohabitat	055-DGHU-03	28/11/2003	18.655,95	Nº512-DGHUR-03
Total de penalidades sin descontar			326.106,58	

Ante el requerimiento de esta AGCBA por los motivos de la omisión, Contaduría General informa que se produjo un cambio de metodología que determinó que se descontaran "las penalidades únicamente cuando así lo indicara el certificado de servicios". Señala luego que se tomó como muestra el caso de la nota Nº288-DGHUR-02 que imponía una penalidad de \$182.551,04 (ver cuadro), la que no fue aplicada porque la certificación del mes donde correspondía descontar la misma, "nada dice de la aplicación efectiva de la penalidad. Desconociéndose, por otra parte, si la Disposición que aplica la penalidad pudiera haber sido recurrida" (Informe Nº 433, C.N. 230-AGCBA-05).

El progreso no es satisfactorio (CONTADURÍA GENERAL)

b) I.28. No existe una clasificación contable para los distintos servicios prestados y abonados; de la revisión surge que la imputación corresponde a un mismo clasificador presupuestario y por consiguiente el mismo código contable para los distintos tipos de servicios prestados.

(En III.29. se repite la observación. La situación no ha sido modificada al año 2003).

Comentarios de Auditoría:

Hasta el ejercicio 2003, sigue existiendo un único código contable para clasificar los distintos servicios de Higiene Urbana. Por otra parte, si bien existe un campo con la "Descripción", existen casos en que, al contener la Carpeta de Pago facturas por distintos conceptos, se hace imposible discriminar según este último campo (cfr. I.28 y III.29).

El progreso es incipiente (CONTADURÍA GENERAL)

c) II.5. La DGHU autorizó la ejecución de servicios adicionales de barrido manual y de recolección por \$ 356.639,64 (Carpeta de Pago N° 21228/99 Orden de Servicio 74/99) excediendo el límite máximo de \$50.000 por contrato en ejecución establecido en la Resolución 24/99.

Comentarios de Auditoría:

Durante el año 2003 también se observó la emisión de Órdenes de Servicio que no cumplimentaron lo dispuesto por la Resolución 39-SPyS-96 modif. por la Res. 475-SPyS-98 y Res.24-OySPyTT-99,¹⁵ respecto al límite de \$50.000 para la aprobación y encomienda de trabajos realizados sobre la base de precarios.

El progreso no es satisfactorio

d) II.23. Se verificó que en el 42,11% de la muestra auditada para el año 2000 la fecha de vencimiento registrada en las órdenes de pago no se ajusta al plazo previsto en el Art. 56 in fine. (En III.19., III.22., III.23. y IV.24. se repiten las observaciones).

II.21. Las carpetas de pago auditadas no se encuentran foliadas poniendo en riesgo la integridad de la documentación respaldatoria.

II.22. Se verificó documentación incompleta en las carpetas de pago correspondientes a la muestra examinada (Documentación Faltante 1999: Comprobante de afectación cumplida 46,09%, Comprobante de afectación definitiva 3,13%, Orden de servicio 23,53%, Informe de inspección 26,76%. Año 2000: Comprobante de afectación cumplida 100,00 %, Comprobante de afectación devengada 33,01%) (en III.24. y IV.27. se repiten las observaciones).

Comentarios de Auditoría:

Se repiten observaciones sobre aspectos formales tales como: que la fecha de vencimiento que figura en las órdenes de pago no se ajusta al plazo contractual; que las carpetas de pago no se encuentran correctamente foliadas; que es incompleta (respecto a comprobantes de afectación, órdenes de servicio e informes de inspección).

¹⁵ Art.1° Res.39 "En los contratos en que se hayan previsto mecanismos específicos para el otorgamiento de adicionales y precarios para esas tareas, los titulares de las Direcciones Generales dependientes de esta Secretaría podrán aprobar y encomendar la ejecución de trabajos con arreglo a las disposiciones presupuestarias hasta la suma máxima de \$50.000".

El progreso no es satisfactorio (CONTADURÍA GENERAL)

e) II.19. Se observó el pago de servicios básicos, adicionales, especiales y Circular 33 con posterioridad a los 30 días corridos de presentada la factura por la empresa contratista (Artículo 56, último párrafo del PBC). De estos casos, 3 (para el año 1999) y 3 (para el año 2000) superaron, incluso, los 45 días desde la fecha límite para el pago de la factura, a partir de los cuales el GCBA puede ser constituido en mora (Artículo 58, ratificado por circular 9 y 14).

II.20. El pago de facturas correspondientes a servicios prestados por la CEAMSE, se efectuó vencidos los treinta días fijados como fecha límite para la percepción del pago: en 1999 y en 2000, 37 y 47 facturas sobre un total de 85 y 67 facturas analizadas (Convenio entre el GCBA y CEAMSE. Punto 1.13). (en III.20, III.21 y IV.25. se repiten las observaciones al igual que en el año 2003).

Comentarios de Auditoría:

Se repiten observaciones sobre el pago de facturas con posterioridad a los 45 días desde la fecha límite para el pago de la factura, a partir de los cuales el GCBA puede ser constituido en mora (Artículo 58, ratificado por circular 9 y 14).

El progreso no es satisfactorio (CONTADURÍA GENERAL)

f) I.26. En la carpeta N° 6952 se observó que no fue archivada la Orden de Servicio N° 1. La conformidad de los servicios [especiales, art.68, Circ. n° 7] del mes de marzo 98 surgen del informe de inspección producido por la División de Inspecciones, siendo cancelada la misma con la Orden de Pago N° 16.069 del 31-7-98 (ZONA 1, Cliba Ingeniería Urbana S.A., Carpeta N° 6952, Orden Servicio N° 1, Factura N° 10, \$730.298,96, Cert.Reg.4441).

I.29. La Dirección Administrativa de Contratos de la Secretaría de Producción y Servicios expresa en las certificaciones la premura en la tramitación de los pagos, por ello deja constancia del carácter limitado de la revisión de la documentación, y recomienda la posterior consideración de la misma.

II.24. Se verificó una carpeta de pago, correspondiente a la facturación por los servicios de Disposición Final efectuado por el CEAMSE, en la cual no se adjunta el listado de pesadas de basura que sustenta la misma.

II.26. El número de inscripción en Ingresos Brutos de la empresa CLIBA Ingeniería Ambiental S.A., que luce en los comprobantes de pago presentados en la Dirección General de Rentas (N° 901-905551-2), difiere del número que luce en las facturas de la empresa (N° C.F. 0053433-01), contraviniendo lo dispuesto por RG N° 3419 DGI.

II.27. Se observó en cuatro carpetas de pago que la DGHU certificó servicios de disposición final a favor de la CEAMSE sin haber efectuado una revisión acabada de la documentación respaldatoria (listados de pesadas por planta).

II.32. Se verificó que la fecha de registro del devengado por servicios básicos, adicionales, especiales y por Circular N° 33 en la Cuenta de Inversión Año 2000, no corresponde al de la certificación o informe de inspección de dichos servicios, no ajustándose tal proceder a lo determinado en el Art. 31 .2.3 del Decreto 1000 (reglamentario del Art. 59 de la Ley de la CABA N° 70 de Administración Financiera) y en la Resolución 41/00 de la Dirección General Contaduría General.

Comentarios de Auditoría:

Sobre este conjunto de observaciones referidas al circuito de facturación y pago no se ha verificado posteriormente la aparición de casos semejantes.

El progreso es satisfactorio

7. Conclusiones

El PBC implicó una *contratación directa sin concurso de valores económicos* de los Servicios Especiales, Tarifa Diferencial por Reasignación del Lugar de Descarga y Corte de Césped, Limpieza y Saneamiento de los Espacios Verdes y Espejos de Agua, falla a la cual se agrega la introducción, ya durante la ejecución del contrato, de una categoría nueva de servicios “adicionales” –sólo es un subconjunto de los servicios especiales-- que afecta la *aplicación de los topes de facturación máximos permitidos por ampliaciones y disminuciones* por sobre los básicos del contrato y que “no salvaguardan la eficiente utilización de los recursos públicos” (Conclusiones del Informe de Auditoría 1998).

Estos servicios no básicos, además de verse afectados por la confusión en la definición de que tipo de servicio se factura, no reconocen circuitos auditables que enuncien claramente las condiciones de posibilidad o conveniencia, es decir, la detección y verificación de la necesidad, su análisis y su justificación técnica-económica.

No existen indicadores para evaluar la eficiencia y calidad del servicio de las empresas contratistas excepto el de *deficiencias imputables*, por lo que “no hay posibilidad de obtener una evaluación sistemática de la calidad del servicio inspeccionado” (Informe de Inspección 2001-2002). Este indicador no guarda relación con las pocas *penalizaciones* aplicadas por la unidad ejecutora.

Se verificó el no descuento de \$326.107 aplicados por la unidad ejecutora en concepto de penalidades durante los años 2000 a 2003.

Respecto a los controles de Inspección, existe ausencia de oposición de intereses por el servicio de disposición de residuos sólidos entre Ceamse, a cargo de la inspección de tres zonas, y las empresas prestadoras. Debido a que “el control del pesaje de residuos en las Plantas de Transferencia administradas por la Ceamse evidencia fallas en la confiabilidad de los resultados que arroja” (Conclusiones del Informe de Auditoría 1999-2000) y por recomendación de la AGCBA, se agregó el control de *destare* (pesaje del vehículo de recolección luego de su descarga) pero sólo por el período 1.10.02 al 19.04.04 (un total de 19 meses sobre una duración total del contrato de 84 meses).

Los controles difusos de la Administración sobre las tareas de las empresas latasa y Ceamse, a cargo de la Inspección, no han evidenciado mejoras significativas durante la ejecución del contrato.

Aunque en vías de cumplimiento, la “situación no resuelta de la Planta de Reciclado Manual de Basura genera, por un lado, erogaciones adicionales por su mantenimiento y seguridad y, por otro lado, pérdida de ingresos por la comercialización del reciclado de residuos”.

El PBC que rige la prestación del servicio para el período 2005-2009 presenta avances respecto de algunos de los puntos observados (porcentaje de incremento o disminución de los servicios licitados, conceptos de facturación, incidencia de toneladas recolectadas en la facturación, controles a la inspección, etc.). Una evaluación integral del nuevo pliego y de las condiciones de su aplicación es motivo de otra auditoría.