

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Proyecto N° 1.05.10

Contrataciones del Ente de Higiene Urbana

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:

1.05.10

NOMBRE:

Contrataciones del Ente de Higiene Urbana

OBJETO:

Contrataciones, compras y gastos del Servicio Público Privado N° 3323 "Recolección, Barrido (de la Zona 5) e Higienización" de la Jurisdicción N° 65, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, año 2004.

OBJETIVO:

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

ALCANCE:

Auditoría legal, técnica y financiera.

EQUIPO DESIGNADO:

Lic. Alejandro F. Lamadrid (Supervisor)

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, junio de 2006			
Código del Proyecto	1.05.10			
Denominación del Proyecto	Contrataciones del Ente de Higiene Urbana			
Período examinado	Ejercicio 2004			
Programas auditados	Servicio Público Privado N° 3323 “Recolección, Barrido (de la Zona V) e Higienización”			
Unidad Ejecutora	Jurisdicción N° 65, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, el cumplimiento de las certificaciones, y su ajuste a los términos contractuales.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	3323	15.924.968,00	12.656.521,79	79,5%
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGCBA, aprobadas por la Ley N° 325.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	La auditoría se realizó entre los meses de agosto de 2005 a enero de 2006.			
Limitaciones al alcance	No fueron puestas a disposición las siguientes actuaciones: N-610—2004, N-908—2003, N-914—2004, N-2477-DGHU-2004, Octa-135137—2004, Octa-3333—2004, Octa-45020—2004, Octa-60310—2004, Octa-66936—2004, N-829-EHU-2004.			
Aclaraciones previas	El Ente de Higiene Urbana fue creado por Ley N° 462 del 03/08/00 con el carácter de ente descentralizado. Por Decreto 2696/2003 se establece la relación funcional del Ente con 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. El Ente está a cargo de un Director General que es designado por el Jefe de Gobierno, quien establece su dependencia orgánica. El servicio público 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>. 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.
Observaciones principales	1. Las reiteradas compras realizadas de acuerdo a lo previsto por el Decreto 1370/01, efectuadas con carácter de urgencia, de productos que son de uso regular y necesario para el cumplimiento de las misiones asignadas por su ley de creación al EHU, demuestran la falta de planificación en general y de un plan de compras en particular, tal como lo dispone el Art. 61, inc. 31 Decreto 5720/72. 7. Expediente N° 63.964/04. Compra de bolsas de polietileno. Empresa Plásticos Floresta SA. 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 5720/72 . 8. Se verificó que en 13 contrataciones por un monto total de \$262.351,17 (un 28% de las compras y pagos de telefonía celular de la muestra, \$931.772,42) 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. 9. Asimismo, en los expedientes señalados en la observación anterior no se ha confeccionado la respectiva justificación por la que se ha optado por este régimen excepcional, ni se fundamentaron adecuadamente las razones de la urgencia, teniendo en cuenta que los objetos adquiridos (cestos, neumáticos, bolsas) son de uso normal y constante para cumplir con el servicio que debe prestar el EHU, tal como lo dispone su ley de creación. 11. En los Expedientes 91/2004 y 44.753/2004 (43 Contratos bajo el régimen de Locación de Servicios por \$337.500), no se fundamenta el pedido, ni se detallan las necesidades que el personal debe satisfacer y que no puede ser realizado por el personal de planta. Las Resoluciones por la que se dispone la contratación de personal no se encuentran fundamentadas,

	falta la causa que da origen a la contratación, es decir la (necesidad del organismo de contar con el personal que se contrata para la realización de determinada tarea, y que no puede ser cubierta por el personal existente). 13, 14, 15 No se reflejan en el saldo devengado de la cuenta de inversión del programa auditado los siguientes gastos: ✓ El pesaje y la disposición final de la basura en Ceamse, la que es controlada y abonada por la Dirección General de Higiene Urbana. ✓ El gasto en los combustibles (gasoil) que se utilizan por los vehículos encargados del servicio en la zona 5, el que es abonado por la DG. de Mantenimiento Flota Automotor. El alquiler de equipos y trabajos que realizan las empresas adjudicatarias de la Licitación 14/97 en la Zona V por solicitud del Ente.
Conclusiones	Se destaca 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. 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). 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.
Implicancias	La ausencia de estructura, evaluaciones, manuales, etc. conspira contra la gestión y el desempeño de las actividades habituales del Ente de Higiene Urbana y debilita fuertemente el ambiente de control. 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. Respecto la información que brinda la cuenta de inversión, las partidas del programa auditado no reflejan la realidad económica del gasto debido a la falta de imputación de gastos.

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 1.05.10**

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 2005, 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 “Recolección, Barrido (de la Zona 5) e Higienización” de la Jurisdicción N° 65, Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, año 2004.

**Cuadro 1
PROGRAMA 3323 RECOLECCIÓN, BARRIDO E HIGIENIZACIÓN
Ejecución presupuestaria ejercicio 2004**

Inciso	Crédito Original	Crédito Vigente	Devengado
1	9.106.607,00	10.500.552,00	10.500.275,22
2	2.149.704,00	1.280.815,00	982.458,66
3	1.950.729,00	1.545.673,00	1.088.039,61
4	2.597.928,00	2.597.928,00	85.748,30
Total	15.804.968,00	15.924.968,00	12.656.521,79

3.OBJETIVO

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

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 2004.

Estratificado el universo según tipo de actuación, se seleccionaron aleatoriamente, con un intervalo de confianza y de precisión del 90%, 13 expedientes por contrataciones de bienes y servicios, 21 carpetas de pago, 13 cajas chicas y fondos con cargo a rendir y 3 expedientes que agrupaban contratos de locación de obra y servicios. Entonces, sobre un total devengado de \$2.156.246,57 de los incisos 2, 3 y 4, la muestra seleccionada para su análisis consta de 50 actuaciones que suman \$1.599.837,50 que representa el 74% en términos de significatividad económica. Las actuaciones del gasto analizado responden a la siguiente estructura:

Cuadro 2
Estructura del gasto auditado

Rubro	Cantidad de actuaciones	Importe	Estructura
<i>Compras y Contrataciones</i>	16	931.772,42	58%
Licitaciones Privadas (exptes.)	5	369.421,25	
Por Decreto 1370/01 (exptes.)	8	262.351,17	
Fondo con cargo a rendir (rendiciones)	3	300.000,00	
<i>Locaciones de Servicios (exptes)</i>	3	428.240,00	27%
<i>Cajas Chicas (notas)</i>	10	189.884,65	12%
<i>Telefonía celular (carpetas de pago)</i>	21	49.940,43	3%
Total	50	1.599.837,50	100%

Fuente: Cuenta de Inversión y EHU

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 legal y financiero de la muestra obtenida de compras y contrataciones.
- Relevamiento y control de las adquisiciones efectuadas a través de la utilización de Cajas Chicas.
- Análisis de las locaciones de servicio.

La auditoría se realizó entre los meses de agosto de 2005 a enero de 2006.

5. LIMITACIONES AL ALCANCE

No fueron puestas a disposición las siguientes actuaciones: N-610—2004, N-908—2003, N-914—2004, N-2477-DGHU-2004, Octa-135137—2004, Octa-3333—2004, Octa-45020—2004, Octa-60310—2004, Octa-66936—2004, N-829-EHU-2004.

6. ACLARACIONES PREVIAS

1. El Ente de Higiene Urbana

El Ente de Higiene Urbana fue creado por Ley N° 462 del 03/08/00¹ con el carácter de ente descentralizado², 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.

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. Por el decreto 926/05 del 22.06.05 se acepta la renuncia del Arq. Pisoni y se designa al Sr. Nilo Gambini como Director General.

El programa de Higiene Urbana para la zona 5 ha tenido el siguiente crédito original y ejecución en los últimos años:

Cuadro 3

Crédito Vigente y Devengado 2000-2004-Higiene Urbana Zona 5 (en miles)

Inciso	2000	2001	2002	2003	2004
--------	------	------	------	------	------

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.

	C.V	Dev.	C.V	Dev.	C.V.	Dev.	C.V	Dev.	C.V	Dev.
1	13485	13.485	8.721	8.721	11.105	9.551	9.224	9.190	10.500	10.500
2	641	620	321	321	474	270	1.609	1076	985	982
3	744	667	411	411	1.087	1.081	1.478	893	1.088	1.088
4	1186	1.181	1.082	1.082	869	271	96	13	228	86
Total	16.056	15.953	10.535	10.535	13.535	11.173	12.407	11.172	12.801	12.656

Fuente: Cuenta de Inversión 2000/2004

2. Descripción del servicio público

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.

3. Auditorías Anteriores

La Auditoría General de la Ciudad ha realizado tres Informes sobre el servicio de higiene urbana por administración: la Auditoría Legal y Financiera correspondiente al ejercicio 2000 (Proyecto N° 1.07.01.00), la Auditoría Legal, Financiera y de Gestión, ejercicio 2001 (Proyecto 1.07.00.00.02) y la Auditoría Legal, Técnica y Financiera, ejercicio 2003 (Proyecto 1.04.18).

7. OBSERVACIONES

Ambiente de control

1. Las reiteradas compras realizadas de acuerdo a lo previsto por el Decreto 1370/01, efectuadas con carácter de urgencia, de productos que son de uso regular y necesario para el cumplimiento de las misiones asignadas por su ley de creación al EHU, demuestran la falta de planificación en general y de un plan de compras en particular, tal como lo dispone el Art. 61, inc. 31 Decreto 5720/72. Ver observaciones sobre Decreto 1370/01. Estas consideraciones también son de aplicación al Expediente N° 63.964/04, compra de bolsas de polietileno a través de contratación directa a Empresa Plásticos Floresta SA, Disposición 114-EHU-04.

2. 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).

3. 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.

4. 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. 5º, inc. d).

Licitaciones Privadas

5. Licitación Privada 07-EHU-04 (Exp. 12.829/04), adquisición de indumentaria, Disposición 153-EHU-2004. Se adjudicó a A y M Desposito SRL por \$ 2.860 y a Estampados Civile renglón 1 \$4.115, a Femerlit SRL renglón 2 pliego A por \$13.847, a Casa Beato S.A. renglón 2 por \$22.330, a Jorge Alberto Janda renglón 3 por \$2.085 y a Nuevo Líder S.A. renglón 4 por \$24.256.

- ✓ Debió dejarse constancia de la anulación del llamado a contratación directa en la Disposición 121-EHU-2004 que autoriza el llamado a licitación privada.
- ✓ En el Acta de apertura, las ofertas no se encuentran numeradas ni inicialadas por las autoridades de la mesa conforme dictamen de SHyF.

6. Licitación Privada N° 13-EHU-04 (Expte. N° 67076/2004) para la adquisición de 3 vehículos, tipo Pick-Up, mediana, con doble cabina, diesel, 0 Km. por un total de \$ 142.500.

- ✓ El cuadro comparativo de ofertas no se encuentra firmado por ningún funcionario del GCBA, y el informe de preadjudicación no se encuentra firmado por ningún integrante de la Comisión de Preadjudicación creada por el EHU.

Contrataciones Directas

7. Expediente N° 63.964/04. Compra de bolsas de polietileno. Empresa Plásticos Floresta SA. 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 5720/72³.

³ “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

Decreto 1370/01

8. Se verificó que en las contrataciones más abajo detalladas y por un monto total de \$262.351,17 (un 28% de las compras y pagos de telefonía celular de la muestra, \$931.772,42) 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. Esta Auditoría 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.⁴

- a) Expediente N° 67.548/2003 (y C. Factura 4.297/04). Compra de 159 Cestos Papeleros a la Empresa Oscar Scorza – Equipos y Servicios SRL por \$49.824, aprobada por Disposición 80-EHU-2003.
- b) Expediente N° 28.415/2004. Reparación de Camiones Compactadores Oscar Scorza equipos y servicios S.R.L., por \$ 39.930. Nota Providencia N° 353 EHU 2004.
- c) Expediente N° 30.332/04 (y Carpeta Factura 70.833/04). Compra de herramientas y Accesorios Varios por \$ 17.989,77. Empresa Mutogar SRL aprobada por Disposición 49-EHU-04.
- d) Expediente N° 30.966/2004 (y C. Factura N° 89.609/2004), Compra de 120 cubiertas con cámara y protectores por \$ 88.080, a la Empresa Neumatex – Eliseo Muiño SA, aprobada por Resolución 230-SSMA-04.
- e) Expediente N° 47.974-04 (Carpeta Factura 139.353/04) Bolsas de polietileno, por \$13.188,00 Plásticos Floresta S.A Disposición N° 077-EHU-2004.
- f) EXPTE. 56.896/2004, Bolsas Plásticas por \$14.085. Disposición N° 98 EHU
- g) Expediente N° 63.964/04. Compra de 67.700 bolsas de polietileno por \$30.465. Empresa Plásticos Floresta SA., aprobada por Disposición 114-EHU-04.
- h) Expediente N° 65.969-04 (Carpeta Factura 204.346/04). Cestos Papeleros por \$8.789. Empresa Oscar Scorza Equipos y Servicios S.R.L., Disposición N° 113-EHU-04,
- i) OCTA 191277/04 (aunque aparece imputada con el n° 191279/04), Servicio de Comunicaciones Móviles, por \$1.417,12, factura de fecha 14/05/03, Resolución N° 72.

previos a la contratación...”. Comadira, Julio “Contratos administrativos-Jornadas Organizadas por la Universidad Austral-Facultad de Derecho”, pág. 333.

⁴ 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.

- j) OCTA 219502/04, Servicio de Comunicaciones Móviles por \$2.068.09. Resolución N° 138, facturas del año 2003.
- k) OCTA 219508/04 Servicio de Comunicaciones Móviles por \$ 3.400,33 (aunque aparece imputada con el n° 219509/04). Disposición N° 28/04, facturas del año 2003.
- l) OCTA 127072/04 (Carpeta factura 42940) Servicio de Comunicaciones Móviles, por \$ 2.667,77, período 25/05/03 al 14/04/03. Disposición N° 59/04.
- m) OCTA`s N° 38525/04 Servicio de Comunicaciones Móviles por \$ 4.803,33; N° 38530/04 Servicio de Comunicaciones Móviles por \$ 4.944,94 y N° 38522/04 Servicio de Comunicaciones Móviles por \$ 5.142,74 (una de las facturas de fecha 14/12/99 se refiere a servicios del período 15/12/99 al 14/01/00).

9. Asimismo, en los expedientes señalados en la observación anterior no se ha confeccionado la respectiva justificación por la que se ha optado por este régimen excepcional, tal como lo exige la misma norma que se invoca, ni se cumplió con la normativa vigente al no fundamentar adecuadamente las razones de la urgencia, teniendo en cuenta que los objetos adquiridos (cestos, neumáticos, bolsas) son de uso normal y constante para cumplir con el servicio que debe prestar el EHU, tal como lo dispone su ley de creación.⁵

10. En los expedientes citados se observó en forma particular lo siguiente:

- ✓ Formularios de Nota de entrega (004-003-008-007-005-011-010-009-013-012-) sin sellos ni firmas y algunos sin sellos aclaratorios, con lo cual no certifica la recepción de la mercadería o del servicio, que da lugar a la confección del Parte de Recepción Definitiva. Expediente N° 28.415/2004.
- ✓ Factura N° 067 de fecha 05/05/04: se encuentra su original en blanco sin detallar ninguna transacción ni datos relacionados a estos actuados, a pesar que luego está incluida en el PRD N° 66. Con posterioridad es incorporada en la Carpeta Factura N° 74.878-2004, perteneciente a estos actuados. Expediente N° 28.415/2004.
- ✓ Inexistencia del pedido de presupuestos previo a la Contratación y de copia de la solicitud de pedido debidamente valorizado. Expediente N° 28.415/2004, N° 30.332/04, Expediente N° 63.964/04, N° 65.969-04.
- ✓ La afectación preventiva no se realizó en forma previa al dictado de la resolución que aprueba la compra conforme lo dispone la resolución 1672/98 de la SH y F del GCBA. Expediente N° 28.415/2004, N° 30.332/, N° 47.974-04 N° 65.969-04, N° 65.969-04.
- ✓ No surge de la compulsa del expediente la intervención de la Dirección de Compras y contrataciones del GCBA conforme lo establece la resolución SH y F-1672/98 art.2. Expediente N° 28.415/2004, N° 47.974-04, N° 65.969-04.

⁵ El Decreto-Ley 23.354/956 establece que podrá contratarse en forma directa, como son los casos en análisis, cuando "Por razones de urgencia, en que a mérito de circunstancias imprevistas no pueda esperarse la licitación" (art. 56 inc. 3º, d), agregando el decreto reglamentario 5720/72 que "Las razones que permitan encuadrar las contrataciones directas en el inc. 3º, apartados b), c), d), g), h), l), y m) de la ley serán fundadamente ponderadas por la autoridad competente que las invoque".

- ✓ No existe la correlación pertinente entre los números de los recibos y la fecha de los mismos. El Remito N° 669 es de fecha 26/04/04 y el Remito N° 677 es de fecha 11/03/04. Expte. N° 30.332/04
- ✓ La fecha de las facturas son del año 2002, mientras que los remitos y la recepción de los productos son del 2004 y la fecha de impresión de las mismas es de febrero de 2004. Expte. N° 30.332/04
- ✓ La factura 001-667, se encuentra enmendada (se le agregó un remito y se modificó el total por un error aritmético en el último renglón), no habiendo sido salvada tal enmienda. La D.G. de Contaduría General no observó esta irregularidad. Expte. N° 30.332/04
- ✓ Respecto al Memorando 5-EHU-04, obrante a fs. 36 de la Carpeta Factura 70.833/04, no se precisa respecto a qué expediente se solicita presupuesto ni respecto a qué unidades se solicita el presupuesto de la reparación. La fecha es posterior a la contratación, Expte. N° 30.332/04.
- ✓ Por expediente 30.332/2004 se adquirieron herramientas y accesorios varios. Las registraciones de dichos artículos no fue realizada por el área de patrimonio, sino que en los Remitos solo figura la firma del Director General (Sr. Pisoni) o bien de la Contadora Daunis (personal contratado). El área de patrimonio informa que no cuenta con la documentación respaldatoria de los ingresos de los elementos adquiridos (remitos), no obstante los elementos ingresaron por el Pañol de Patrimonio y fueron distribuidos por el Departamento Patrimonio a sus respectivos sectores. No se aclara como se puede precisar que ingresaron todos los elementos adquiridos si no contaba con los remitos respectivos. Teniendo en cuenta lo actuado, y que en consecuencia resultaban poco claros los términos vertidos y la tramitación efectuada por el área de patrimonio, el D.G. del EHU Arq. Pisoni, solicita al Subsecretario de Medio Ambiente considere la factibilidad de girar los actuados a la Procuración General. No surge de la documentación agregada al expediente en análisis las razones que llevaron al D.G. del EHU a modificar dicha actitud y desistir posteriormente del envío de las actuaciones a la Procuración General, actitud expresada en el punto 4.- de la nota obrante a fs. 41 de la C. Factura citada.
- ✓ De la documentación analizada no surge en qué vehículos fueron colocados los neumáticos, por lo que se torna de difícil cumplimiento el control de la efectiva colocación de los mismos en camiones pertenecientes al EHU. No se confeccionó el cuadro comparativo de precios. Expediente N° 30.966/2004.
- ✓ La firma adjudicada no acompañó la constancia de inscripción en el Registro Único de Proveedores del GCBA. Expediente 67.548/03
- ✓ De las actuaciones analizadas surge una significativa diferencia entre el monto solicitado para ser afectado preventivamente para la compra de cestos papeleros, \$400.000 y lo que finalmente fue afectado, que ascendió a \$49.824, importe de la compra definitiva. Esta diferencia no fue justificada por lo que surge una deficiente planificación en la compra de los elementos necesarios para cumplir con las misiones asignadas al EHU. Expediente 67.548/03.
- ✓ Los pagos realizados en concepto de telefonía celular, muestran un desfase temporal importante entre la fecha de la prestación y su devengamiento y pago (facturas de los años 1999 y 2003). OCTAS 38525/04, 38530/04, 38522/04, 127072/04, 191277/04, 219502/04, 219508/04.

Locaciones de obras y servicios

El siguiente cuadro muestra la evolución mes por mes de las locaciones de obras y servicios:⁶

Cuadro 4

Locaciones de servicio por mes según su objeto, año 2004

Objeto	e-04	f-04	m-04	a-04	m-04	j-04	j-04	a-04	s-04	o-04	n-04	d-04
Serv. De Recoleccion	3	3	3	3	3	3					64	64
Adm. EHU	21	21	23	23	23	23	23	23	14	14	17	17
Adm. E Inf. EHU	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
Adm. Y Mant. EHU	1	1	1	1	1	1						
Asesor Ambiental	1	1	1	1	1	1						
Asesor Mant. Y Rep.											1	1
Asesor Contable	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Asesor Legal	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1
Mant. EHU	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Sist. Inf. EHU				1	1	1	1	1				
Sup. De Informática	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Supervisor	1	1	1	1	1							
Supervisor Esp. De Serv.	2	2	2	2	5	5	4	4	4	4	4	4
Supervisor Gral. De Serv.	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1
No Clasificados								9	10	11	11	11
TOTAL	39	39	42	43	46	45	35	44	34	35	104	104

Fuente: EHU

11. Contrataciones de personal bajo el régimen de Locación de Servicios

- ✓ Expediente 91/2004. (Inicio del expediente 29/12/03). Resolución 032-SPTyDS-2004, 22 contratos por el período 1/1/04 al 31/12/04 y 18 contratos por el período 1/1/04 al 30/6/04 por \$325.500. El expediente comienza sin fundamentar dicho pedido, ni detallar las necesidades que este personal debe satisfacer y que no puede ser realizado por el personal de planta. La Resolución N° 32-SPTyDS-2004, por la que se dispone la contratación de personal a partir del 1/11/04, no se encuentra fundamentada, falta la causa que da origen a la contratación, es decir la (necesidad del organismo de contar con el personal que se contrata para la realización de determinada tarea, y que no puede ser cubierta por el personal existente). Solo expone las normas que facultan a realizar contrataciones de hasta \$3.000 y la delegación al D.G. del EHU de suscribir los respectivos contratos de locación de servicios.
- ✓ Expediente 44.753/2004. Contratación de personal bajo el régimen de Locación de Servicios, tres personas cuyo objeto del contrato es prestar servicios de recolección, por cinco meses desde el 1/08/2004 al 31/12/2004 \$12.000. Corresponde la misma observación que la señalada en el caso anterior

⁶ La muestra comprendió 522 meses-hombre sobre un total de los 610 del cuadro.

Cajas chicas, cajas chicas especiales y fondo a rendir

12. En virtud de la muestra realizada, siendo ella representativa del 91%, a continuación se detalla el porcentaje en que se cumplen los requisitos de las Disposiciones N° 152 GCGBA y N° A 385/DGC/04.

Concepto	No Cumple
1. Foliatura	37%
2. Gastos menores a \$ 500	25%
3. Gastos urgentes (< A \$ 1.000) o en su caso acorde a la Resol. de la Caja Chica Esp. o en su caso acorde a la Resol. 530 SHYF GCBA de la Caja Chica Esp. (< A \$ 5.000)	25%
4. Planilla de afectación de compromiso, preventivo y definitivo	25%
5. Certificado de entrega de fondos por cuadruplicado, firmado por el Dir. Gral. Obrando como constancia de aprobación de la Rendición de Cuentas.	100%
6. Informar el saldo no invertido de la rendición anterior	25%
7. Requisitos del Comprobante	100%
✓ Facturas B deben poseer C.A.I. y no estar vencidas	50%
✓ Condición de venta "Contado"	62%
✓ GCBA – Exento " CUIT 34-99903208-9	62%
✓ Especifica cantidad, descripción, importe unitario e importe total.	37%
✓ Importe en letras	25%
✓ El comprobante se encuentra a nombre de la repartición que rinde los fondos	62%
✓ Reverso de los comprobantes con Sello "Pagado Por" (B.M. 16.668* 7/12/81)	100%
✓ Adquisiciones de Caja Chica dentro del ámbito de la Cdad. Aut. De Bs. As	75%
8. No Desdoblamiento de Comprobantes (desdoblamiento: 75%)	75%
9. Se han repuesto fondos cuando los comprobantes y/o anexos superen los montos establecidos por este régimen	75%

Errores en la imputación de gastos del programa

13. 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, correspondientes a residuos de la zona V, no se reflejan en el saldo devengado de la cuenta de inversión.

14. 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.

15. 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

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.

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.

En particular, para el caso de las Licitaciones Privadas y Contrataciones Directas, se recomienda el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 5720/72 y la Res-SH y F-1672-98 respecto al trámite y actuaciones sobre compras y contrataciones.

Respecto a aquellas compras no formalizadas bajo algunas de las formas legalmente tipificadas (en las que sólo se aprueba el gasto aplicando el Decreto 1370/01), se recomienda la contratación de bienes y servicios bajo los términos del decreto 5720/72, que establece tres tipos (contratación directa, licitación privada o licitación pública), cada uno de ellos con requisitos especiales.

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.

Por último de acuerdo a lo dictaminado⁷ por la Dirección de Asuntos Legales, el Colegio de Auditores resuelve recomendar el inicio de acciones en sede administrativa, en el alcance del artículo 136 inc. K) de la Ley 70, a efectos de determinar el deslinde de las responsabilidades pertinentes, en lo referido a los errores en la imputación de gastos del programa y a la utilización sistemática del Decreto 1370/01 como medio de contratación y pago habitual.

9. CONCLUSIONES

Tal como fue señalado en informe anterior, “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”.

Es de reiterar también que “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)”.

La contratación de 64 trabajadores bajo locación de servicio, excediendo ampliamente la dotación regularmente contratada para servicios, sin justificación escrita ni que se pueda basarse en la cantidad o calidad de nuevas prestaciones, representa un acto administrativo irregular.

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.

⁷ Dictamen DGLEGALES N° 21/07 de fecha 1° de marzo de 2007.