

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 23 de diciembre de 2014			
Código del Proyecto	1.13.07			
Denominación del Proyecto	Servicios de Higiene Urbana – Recolección y Limpieza por Terceros			
Período examinado	Año 2012			
Programas auditados	Programas 52 “Servicios de Higiene Urbana” y 53 “Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana”			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Limpieza			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y financieros del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Jurisdicción: Ministerio de Ambiente y Espacio Público (35) - Dirección General de Limpieza (8737)			
	Programa: Servicios de Higiene Urbana (52) - Proyecto 0 “Servicios de Higiene Urbana” - Actividad 10 “Recolección y Limpieza por Terceros”			
	Inciso Auditado: 2 (Bienes de Consumo); 3 (Servicios no Personales); 4 (Bienes de Uso)			
	Crédito del Programa		Inciso	Monto (en pesos)
	Sancionado	1.656.556.335	1	439.000
			2	0
			3	1.656.117.335
			4	0
	Vigente	2.376.904.701	1	0
			2	27.885
			3	2.371.983.816
			4	4.893.000
	Devengado	2.375.796.182	1	0
			2	19.058
			3	2.370.884.124
			4	4.893.000
	Jurisdicción: Ministerio de Ambiente y Espacio Público (35) - Dirección General de Limpieza (8737)			
Programa:Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana (53) – Proyecto 0				

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Código del Proy.: N° 1.13.07.

Nombre del Proy.: “Servicios de Higiene Urbana-Recolección y Limpieza por Terceros”.

Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

	Inciso Auditado: 2 (Bienes de Consumo); 3 (Servicios no Personales)			
	Crédito del Programa		Inciso	Monto (en pesos)
	Sancionado	31.963.750	2	300.000
			3	31.663.750
	Vigente	1.200.618	2	0
			3	1.200.618
	Devengado	766.424	2	0
			3	766.424
Alcance	El examen se realizó de conformidad con las normas de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por Ley Nº 325 y las normas básicas de auditoría externa aprobadas por el Colegio de Auditores.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	El trabajo de campo se inició el 02/09/13 y finalizó el 25/04/14.			
Limitaciones al Alcance	La DGLIM no puso a disposición el Expediente Nº 385813/11 por el cual tramitó Licitación Pública Nacional e Internacional Nº 2213/11 “Adquisición de equipamiento y servicios vinculados al proceso de innovación tecnológica de la CABA”.			
Aclaraciones Previas	- La Estructura Orgánica Funcional de la DGLIM, vigente al 31/12/12, era la aprobada por el Decreto Nº 339/12 del 13/07/12. - La contratación del SPHU para cinco zonas de la CABA se llevó a cabo mediante la Licitación Pública Nacional e Internacional Nº 6/03, cuyo Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares se aprobó mediante el Decreto Nº 1.838/03. Los servicios licitados fueron: Recolección de Residuos Sólidos Urbanos (domiciliario, diferenciado, voluminosos, restos verdes y de obras y demoliciones), Barrido y Limpieza de Calles (manual de calzadas y algunas veredas, mecánico). Se dividió a la CABA en seis zonas, de las cuales se licitaron cinco, quedando la restante (Zona 5) administrada por el Ente de Higiene Urbana, en carácter de zona testigo. - Por Decreto Nº 459/10 del 09/06/10 se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Particulares para la Licitación Pública Nacional para la contratación del “Servicio Público de Higiene Urbana en la Zona VII de			

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Código del Proy.: N° 1.13.07.

Nombre del Proy.: "Servicios de Higiene Urbana-Recolección y Limpieza por Terceros".
Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

	la CABA“. La creación de la Zona VII implica la reducción de la Zona 5 dado que el área de ejecución de la Zona VII incluye a los barrios de Liniers, Mataderos y Villa Luro, administrados anteriormente por el Ente de Higiene Urbana. • La Contratación del Servicio de Higiene Urbana tuvo sucesivas prórrogas mediante la aplicación de la prerrogativa de ampliación dispuesta en los Pliegos, el dictado de los Decretos N° 43/09 y 925/10. • El 07/12/11 se sanciona la Ley N° 4120, cuyo objeto es constituir “el marco regulatorio del Servicio Público de Higiene Urbana (SPHU) de la CABA, fijando las prescripciones, modalidades y condiciones que debe cumplir el servicio, ya sea que se preste en forma directa por la Ciudad o en concesión por terceros, todo de conformidad a lo normado en la Ley 1854 y concordantes”. Además, prorroga la Lic. Púb. N° 6/2003 y 1176/2010. • El Decreto N° 162/13 del 03/05/13 aprueba el Pliego de Bases y Condiciones Generales, Particulares y de Especificaciones Técnicas para la Licitación Pública Nacional e Internacional para la contratación del Servicio Público de Higiene Urbana-Fracción Húmedos. • La certificación de las Licitaciones Públicas N° 6/03 y N° 1176/10 durante el año 2012, incluidas sus redeterminaciones de precio y ampliaciones aprobadas al 31/12/12, ascendió a \$ 1.841.315.012,40 • Las contrataciones vinculadas a la adquisición de contenedores (para residuos secos y húmedos) y transporte de carga de residuos auditadas fueron las siguientes: ○ Licitación Pública N° 1099/12 "Adquisición de Contenedores de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) domiciliarios" – Adjudicataria Conarsa SA / Teylem SA UTE – Monto Adjudicado \$ 35.844.000,00 -Expediente N° 549198/11. ○ Licitación Pública Nacional e Internacional N° 2213/11 “Adquisición de equipamiento y servicios vinculados al proceso de innovación tecnológica de la CABA” – Adjudicatario: Alfamor S.A. Sucursal Argentina - Monto Devengado \$ 64.759.357,00 – Expediente N° 385813/11.
--	---

	• Licitación Pública Nacional e Internacional N° 2641/12 "Adquisición de equipamiento y servicios vinculados al servicio de recolección de residuos sólidos urbanos domiciliarios mediante modalidad contenerizada automatizada a nivel de carga lateral" – Adjudicatarios: Luis J. D. Scorza y Cía. SA / Farid Argentina SA UTE y Oscar Scorza Equipos y Servicios SRL / Themac de Argentina SA / Themac SA UTE – Monto Devengado \$ 49.413.683,21 – Expediente N° 123798/12 • Se analizó un conjunto de reclamos de todas las empresas prestatarias en general y de Cliba y Urbasur en particular que motivan la firma de Actas Acuerdo con el MAYEP por el reconocimiento de mayores costos por el pago de indemnizaciones por antigüedad, una serie de pagos anticipados por \$ 267.757.149,57y la emisión de Bonos de Deuda por \$ 188.422.707,00. Cabe destacar que dichos reclamos son sustentados por las Contratistas del SPHU de la Lic. Púb. N° 6/03 en un Acta Acuerdo suscripta el 17/02/12, entre éstas y los representantes gremiales del personal de las mismas; acta acuerdo que fuera homologada por la Subsecretaría de Trabajo de la CABA. • Se realizó una visita a la Base de Operaciones asignada a la contratista Nittida (Zona 4) a efectos de verificar el cumplimiento de las exigencias establecidas en el Anexo VII "Condiciones Generales de los Servicios", Sección 3 "Infraestructura – Bases – Sub bases – Garajes – Talleres – Lavaderos" del Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares de la Lic. Púb. N° 6/03 y el estado general del establecimiento.
Principales Observaciones	• En la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 1099/12 se modificaron el tipo de equipamiento y las cantidades licitadas, con posterioridad a la fecha de adjudicación y a la de emisión de la Orden de Compra respectiva, sin que se haya dictado el acto administrativo competente que lo aprobara. • En la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 2641/12 se incumplió con el Artículo 14 del Pliego de Condiciones Generales y Particulares, al emitirse las Órdenes de Compra a favor de las Sociedades presentadas como integrantes de la UTE en forma individual, sin que éstas hayan acreditado fehacientemente la inscripción de la UTE ante la

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Código del Proy.: N° 1.13.07.

Nombre del Proy.: "Servicios de Higiene Urbana-Recolección y Limpieza por Terceros".
Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

	Inspección General de Justicia en forma previa a la firma del Contrato. • El devengamiento del gasto correspondiente a la certificación del Servicio de Higiene Urbana del mes de diciembre de 2012, prestado por las Contratistas Cliba (Zona 1) y Urbasur (Zona 3) de la Lic. Púb. N° 6/03, y por la Contratista Galu (Zona 7) de la Lic. Púb. N° 1176/10, no se ha realizado durante el Ejercicio Presupuestario respectivo. Se ha verificado en la certificación del mes de Diciembre/12 por un monto de \$ 43.877.405,52 (Zona 1 – Cliba SA), y de \$ 30.940.129,41 (Zona 3 – Urbasur) y \$ 4.929.000 (Zona 7 – Galu). • El Certificado de Aptitud Ambiental correspondiente a la Base de Operaciones de la Zona 4 se encuentra vencido desde el 20/04/10, incumpliendo con los Artículos 18 y 35 de la Ley N° 123 de Impacto Ambiental. • Las Resoluciones N° 255 y N° 986-SSTR-12 que homologan, respectivamente, el Acta Acuerdo suscripta el 17/02/12 -entre el Sindicato de Choferes de Camiones, Obreros y Empleados del Transporte Automotor de Cargas por Automotor de la Capital Federal y Provincia de Buenos Aires y la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas, Logística y Servicios y todas las Contratistas del SPHU de la Lic. Púb. N° 6/03- y su adenda del 09/03/12 presentan deficiencias formales. • La Subsecretaría de Trabajo encuadró la homologación del Acta Acuerdo celebrada el 17/02/12 entre la Federación y el Sindicato de Camioneros y las Contratistas de la Lic. Púb. N° 6/03 como conflicto individual cuando correspondía encuadrarlo como conflicto colectivo. • Las transferencias de dinero ordenadas a través de las Resoluciones N° 338, 347, 362, 450, 730 y 889-MAYEPGC-12, dictadas por el MAYEP en respuesta a los requerimientos de las contratistas, no encuentra sustento en la relación jurídica contractual de la Lic. Púb. N° 6/03, así como tampoco consta de las actuaciones ni de los actos administrativos citados ninguna otra norma que autorice al Ministro del MAYEP a realizar transferencias y adelantos por un monto total de \$ 267.757.149,57. • Las Resoluciones N° 338, 347, 362 y 450 y 730-MAYEPGC-12, fundadas en el Acta Acuerdo del 17/02/12 y su addenda del 09/03/12, disponiendo la transferencia
--	---

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Código del Proy.: N° 1.13.07.

Nombre del Proy.: "Servicios de Higiene Urbana-Recolección y Limpieza por Terceros".
Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

	de fondos a favor Cliba y de sus trabajadores, fueron ejecutadas a pesar de que Cliba, al momento de emisión de las normas mencionadas, aún no había suscripto los Acuerdos Individuales de despido con sus empleados ni había adherido al pago de la indemnización en cuotas establecidos en la addenda mencionada ut-supra. • Las Resoluciones N° 338, 347, 362, 450, 730 y 889-MAYEPGC-12 no fueron publicadas en el Boletín Oficial de la CABA, incumpliendo con la Ley N° 2739 del 05/06/08 y el Decreto N° 964/08 del 05/08/08. • Las partes que suscribieron el Acta Acuerdo del 17/02/12, utilizaron el instituto de despido sin causa. La finalidad del mismo es la reparación de un daño (la pérdida del empleo) y el resguardo para el trabajador afectado (carácter alimentario de la indemnización), circunstancia que no se verificó. A pesar de ello, el GCBA hizo lugar a los reclamos de las Contratistas que derivaron en el reconocimiento de mayores costos con origen, exclusivamente, en el pago de las indemnizaciones, el anticipo de fondos a las Contratistas para que abonen las cuotas acordadas en el Acta Acuerdo y el pago del mayor costo que fue efectuado con emisión de deuda pública.
Conclusiones	La Licitación Pública N° 6/03, según surge de los distintos aspectos relevados y auditados, se continuó desarrollando en un contexto complejo. Por un lado, como ya ha señalado anteriormente esta AGCBA, determinar la razonabilidad del gasto del servicio resulta dificultoso dada las distintas modificaciones que se han introducido al contrato original, en cuanto a su estructura de costos, ampliación e incorporación de nuevos servicios, la contenerización creciente de las zonas, la incorporación de tecnología, etc. y, en especial, sus sucesivas prórrogas que lo han extendido en más de cuatro años de su plazo original e implicó la renegociación de costos y servicios con las Contratistas. Durante el presente examen nos hemos encontrado con una situación, originada entre terceros (las Contratistas y los representantes gremiales de sus empleados), que concluyó en la emisión de deuda pública por alrededor de doscientos veinte millones de pesos. Se ha podido apreciar una sucesión de eventos en los que, a partir de la decisión tomada por todas las Contratistas (en acuerdo con la Federación y el Sindicato de Camioneros) de despedir a la totalidad de su personal y volver a incorporarlo en las mismas

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Código del Proy.: N° 1.13.07.

Nombre del Proy.: "Servicios de Higiene Urbana-Recolección y Limpieza por Terceros".

Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

	condiciones laborales al día siguiente, el GCBA habilitó un endeudamiento. Además, se ha observado que la Administración no actuó con celeridad ante el incumplimiento de las contratistas en cuanto al cumplimiento de los plazos previstos y a la entrega oportuna y en las condiciones contratadas de bienes adquiridos. Particularmente, se ha dado en el desarrollo de las Licitaciones N° 1099/12 (contenedores) y N° 2641/12 (camiones de carga lateral y contenedores) frustrando el logro del objetivo primario que es obtener el equipamiento adecuado para la mejora de la prestación del SPHU y del plan de contenerización de la CABA. Más aún, se da la situación en que una Contratista no cumplió, por su exclusiva culpa, con el Contrato suscripto pero mantuvo en su poder el anticipo financiero de más de siete millones de pesos, que recién fue reclamado 15 meses después. Por otra parte, con relación a los contenedores, se ha podido apreciar, en una pequeña zona relevada que no reviste el carácter de muestra representativa, el mal estado de los mismos (en cuanto a limpieza y mantenimiento) lo que denotaría falta de control por parte de la DGLIM.
--	--

Código del Proy.: N° 1.13.07.

Nombre del Proy.: "Servicios de Higiene Urbana-Recolección y Limpieza por Terceros".
Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

Departamento Actuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.