

INFORME FINAL DE AUDITORIA

Dirección General de Cementerios

Proyecto 1.07.17

Buenos Aires, 19 de noviembre de 2008

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidenta

Dra. Sandra Bergenfeld

Auditores Generales

Dr. Santiago de Estrada

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. Paula Oliveto Lago

Lic. Josefa Prada

Dr. Juan Carlos Toso

CÓDIGO DE PROYECTO:

Nº 1.07.17

NOMBRE:

Dirección General de Cementerios. Auditoría de Gestión. Período 2006

PERÍODO BAJO EXAMEN:

Año 2006

OBJETIVO:

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de eficacia y eficiencia.

JURISDICCIÓN

30 - Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas

34 - Ministerio de Espacio Público

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

Nº 19 Servicios Mortuorios

Nº 20 Mejoramiento de la Infraestructura Mortuoria

UNIDAD EJECUTORA DEL PRESUPUESTO:

Dirección General de Cementerios

EQUIPO DE AUDITORÍA

Audidores Supervisores Coordinadores (hasta el 7/12/07):

Dr. Pablo Lestingi,
Arq. Claudio Scavone

Directores de Proyecto:

Dr. Eduardo Jáuregui
Dr. Miguel Mato

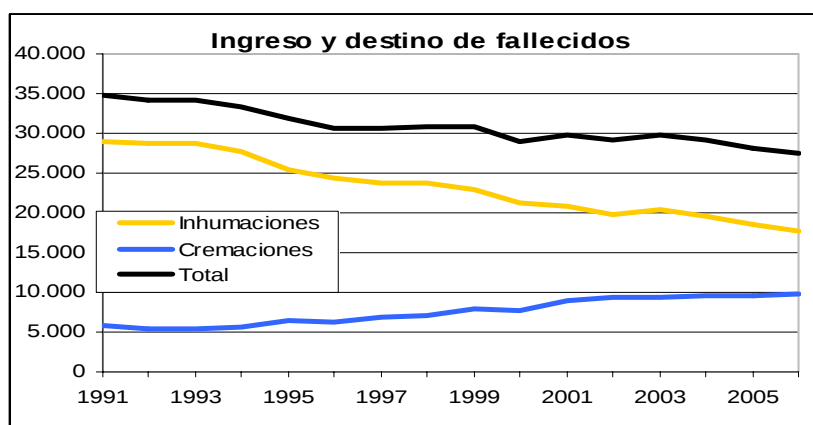
Auditor Supervisor:

Lic. Alejandro F. Lamadrid

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, noviembre de 2008							
Código del Proyecto	1.07.17							
Denominación del Proyecto	Dirección General de Cementerios. Auditoria de Gestión.							
Período examinado	Año 2006							
Programas auditados	Nº 19 Servicios Mortuorios; Nº 20 Infraestructura Mortuoria							
Unidad Ejecutora	Dirección General de Cementerios (DGCem)							
Objetivo de la auditoria	Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de eficacia y eficiencia.							
Presupuesto (expresado en pesos)	Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	
	Cred Original	13.436.696	9.814.305	12.278.378	12.575.424	19.714.272	23.843.358	
	Créd Vigente	12.586.247	10.101.287	10.190.027	13.864.805	19.754.178	23.377.356	
	Devengado	11.023.868	9.687.236	9.467.293	11.940.793	18.875.411	22.711.458	
Alcance	Se analizó la evolución y desempeño de las principales variables de los servicios brindados (planificación, servicios mortuorios, presupuesto y movimiento de fondos, recursos humanos, infraestructura, y control interno), los ingresos y gastos y los recursos de personal, infraestructura y técnicos disponibles.							
Desarrollo de tareas	Se realizaron entre noviembre de 2007 y febrero de 2008.							
Aclaraciones previas	La DGCem tiene a su cargo las prestaciones que brindan los Cementerios de Chacarita, Flores, Recoleta y el Crematorio ubicado en el predio del Cementerio de Chacarita; como así también la fiscalización de todo lo referente al movimiento de cadáveres, es decir inhumaciones, exhumaciones, restos, cenizas e higiene. Además tiene en su órbita la fiscalización e inspección de las construcciones y refacciones de sepulcros, panteones y monumentos y el cobro de los respectivos derechos. Tiene también a su cargo todo lo relacionado con la aplicación y control de la Ordenanza 36.604 y sus modificatorias “Normas para la prestación de servicios por cuidadores profesionales”. Los servicios mortuorios y las operaciones involucradas están regulados por una serie de normativas entre las que el Decreto 17.559/51 y la Ordenanza 27.590/73 ocupan un lugar central. El movimiento mortuario comprende una serie de operaciones sobre los objetos mortuorios (cadáver, restos, cenizas) depositados en							

unidades de inhumación (ataúd, urna de restos y urna de cenizas, cinerario, osario). Las inhumaciones y exhumaciones en conjunto con los traslados, las limpias, las remociones y reducciones, conforman el conjunto de actividades del movimiento mortuario. Las Inhumaciones pueden tener lugar en sepulturas, nichos, bóvedas o panteones. Las Cremaciones se realizan en el Crematorio ubicado en el Cementerio de la Chacarita. Actualmente las cremaciones no se realizan solamente por causas de higiene sanitaria sino que es una costumbre que se ha extendido como una elección de los fallecidos y sus deudos. En el año 1991 el número de cremaciones fue de 5774 y para fines del 2006 este valor llegó a las 9877 cremaciones observándose un incremento del 71% en estos quince años. Durante los años 2001 a 2006 el ingreso de fallecidos se ha mantenido relativamente constante cerca de los 30.000 casos, observándose una disminución en los dos últimos años.



Mientras en 1991 las cremaciones representaban sólo el 17% del destino de los fallecidos ingresados, en el año 2006 alcanzaron el 36%.

Es necesario mantener el equilibrio entre las inhumaciones y exhumaciones con la finalidad de mantener la capacidad operativa disponible. La disponibilidad neta para el caso de nichos de urnas de restos y sepulturas en tierra se ha incrementado en un 60% y 39% respectivamente. Por el contrario, ha disminuido un 33 y un 91% la disponibilidad de nichos ataúd y de nicho de urna de cenizas.

Los ingresos de la DGCem se originan en prestaciones de servicios mortuarios, se recauda conforme a lo previsto en la Ley Tarifaria vigente y son registrados en la Cuenta de Inversión en el rubro "Derechos de Cementerios" y "Timbrado Simple".

La distribución del crédito que la Legislatura aprueba para el gasto en Cementerios (Crédito Original) ha sufrido, por parte del Poder Ejecutivo, recortes del 6% y del 17% en los años 2001 y 2003 y un incremento del 10% en el año 2004. Sobre el gasto autorizado

	(Crédito vigente) la gestión muestra razonables porcentajes de sub ejecución presupuestaria; siendo las mayores la de los años 2001 (12%), 2003 (7%) y 2004 (14%). Se verifica una caída (entre el año 2001 y el 2006) del 10% en el personal de planta permanente, compensado en parte con personal contratado bajo el régimen del Dec. 948/05 (contratos anuales en donde se perciben beneficios sociales). Entre ambos tipos de relación laboral conforman el 90% de la planta en éste último año. Asimismo, en términos de distribución funcional, el personal afectado a las operaciones (inhumación, cremación, exhumación, reducción, etc.) representa el 28% del total. El GCBA se ha impuesto como meta la recuperación integral de la Necrópolis lo que muestra el reconocimiento del deterioro de la infraestructura de los cementerios. En 1998 se firmó un convenio con la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires para desarrollar e implementar un sistema informático en la DGCem, convenio que no llegó a implementarse integralmente.
Observaciones principales	1. Del análisis del Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2006-2008 se observa que no existen previsiones para obras de mantenimiento mientras que el 41,6% de las previsiones del plan de inversión anual no llegan a concretarse, evidenciando una fuerte subejecución. 2. La cantidad de exhumaciones anuales muestra notorias fluctuaciones tanto en los totales anuales como en su desagregación por tipo de sepulcro (sepultura, nicho ataúd, nicho urna, nicho cenizas). Dado las necesidades de incrementar las exhumaciones para tener más sepulcros desocupados, se puede señalar, que estas operaciones presentan en los años 2005 y 2006 un desempeño bajo. 3. La capacidad instalada del Crematorio no permite satisfacer la demanda efectiva¹. 4. La unidad de tratamiento de residuos patogénicos que está ubicada en el Cementerio de la Chacarita se encuentra fuera de servicio. Con fecha 3 de noviembre de 2008 se realizó la constatación de las condiciones de funcionamiento de dicha unidad, verificándose que se encuentra operativa. 5. La DGCem no posee en sus registros el detalle de la cantidad de féretros que contienen las bóvedas y panteones. 6. Incumplimiento de lo dispuesto por las Disposiciones 46 y 89/DGCem/04, toda vez que la DGCem no exige, a las empresas funerarias, el cumplimiento en tiempo y forma de la entrega de copia de las facturas realizadas en el mes anterior con la planilla de detalle de las facturas que aportan, ni la información sobre los datos de los fallecidos.

¹ El auditado sostiene que la capacidad responde a la demanda actual (Presentación del descargo 11/09/08)

	7. Incumplimiento de la Disposición 90/DGCEM/04, toda vez que no existe un procedimiento a fin de intimar y en su caso sancionar a las empresas incumplidoras (falta de entrega en tiempo y forma o entrega incompleta de los respectivos formularios). 8. No se observan progresos sobre importantes debilidades del control administrativo, mortuario, presupuestario y de movimiento de fondos ya realizadas sobre el ejercicio 2002 por la AGCBA. 9. La DGCem no posee datos ciertos, totales y detallados sobre su propia recaudación, ya que ante la consulta a esta repartición sobre los ingresos remite a la Dirección General de Tesorería (DGT) para que informe al respecto. 10. Los ingresos por el pago de derechos de timbre simple no quedan imputados en los registros de la DGCem, no permitiendo el registro, control y auditoría de estos ingresos. 11. La Dirección General de Cementerios no posee la información del monto total de morosos por todo tipo de concepto y los montos de créditos a favor del GCBA prescripto por todos estos conceptos. 12. No resulta razonable que solo el 28% del total del personal se encuentre afectado a las tareas operativas (inhumación, cremación, exhumación, reducción, etc.) siendo estas tareas las principales para brindar los servicios a cargo del ente auditado. El personal afectado al Crematorio resulta insuficiente dada la complejidad y alcance de los servicios brindados. 13. Se verificó que los escasos recursos humanos y económicos destinados a mantener y ampliar la infraestructura, afectan la calidad del servicio. La falta de mantenimiento y tareas esenciales de limpieza, es notoria en todos los predios. 14. La DGCem no posee información sobre el total de renovaciones de concesiones de bóvedas que se realizan por año ni tampoco cuáles son aquellas que se encuentran en mora en el pago de la renovación y los montos de créditos a favor del GCBA prescripto por estos conceptos. 15. No se han concretado acciones tendientes al recupero de créditos; como consecuencia de ello y atendiendo a que los mismos prescriben a los 5 años, se ha producido una significativa merma en el ingreso al erario público. 16. La DGCem carece de un plan de organización de los archivos y de una política de conservación, como asimismo, de una red de registros que garanticen su integridad física, intelectual y funcional, su resistencia o permanencia al paso del tiempo y su durabilidad. 17. Se observan inconsistencias y contradicciones entre las distintas fuentes de información de stocks y flujos de sepulturas y nichos así como de los flujos anuales de arrendamientos, traslados, renovaciones, exhumaciones y cremaciones varias. 18. No se han tomado precauciones sobre el estado ruinoso de los bienes privados como por ejemplo apuntalamientos, sujeciones y/o
--	--

	restricción en las circulaciones que se anticipen a riesgos ciertos de desmoronamientos, derrumbes y desprendimientos. 19. El personal de vigilancia y las medidas de seguridad implementadas en los distintos cementerios no alcanzan mínimamente sus objetivos para prevenir las numerosas sustracciones y hechos vandálicos. 20. Los cánones anuales de los cuidadores no sindicalizados se encuentran impagos.
Conclusiones	Los objetivos particulares o específicos de la DGCem se cumplen con extremas dificultades en todos los planos. En algunas áreas de trabajo se observa un alto riesgo inherente por deficiencias en el Control Interno. Además surge, del análisis, que la información sobre recaudación es difícilmente auditable. El exceso de sepulturas en tierra ocupadas tiene tres consecuencias negativas importantes: en primer lugar, los restos que resultarían de su exhumación en gran medida son inhumaciones futuras que se pierden; en segundo lugar, el terreno que ocupan es un espacio desperdiciado para el desarrollo de nuevas prestaciones y servicios y en tercer lugar, los escasos lugares desocupados abren la posibilidad para un manejo arbitrario y discrecional con los usuarios. Las deficiencias detectadas en la información generada por las distintas áreas involucradas en la generación de los valores, el cobro, la rendición y la registración proporcionan un bajo nivel de consistencia y confiabilidad. Este es el resultado de graves deficiencias en el Ambiente de Control. El organismo no cuenta con información sistematizada que permita cuantificar la morosidad respecto al pago en concepto de Servicios Mortuorios lo cual debilita el sistema presupuestario de recursos de la DGCem y la implementación de políticas de gestión de cobranzas. A pesar de que los cementerios de la Ciudad tienen una serie de importantes ventajas comparativas --demanda de servicios mortuorios estable, monopolio de prestaciones, único crematorio en la Ciudad, extensa superficie, la Recoleta como sitio de valor histórico-cultural— el servicio público muestra una constante pérdida de consideración, al menos en los últimos 15 años. Una parte de la declinación está explicada por un desempeño relativamente bajo de las prestaciones tradicionales (acumulación de sepulturas no exhumadas, no informatización de la administración, registración y cobranza, pérdida de personal calificado y falta de ampliación del crematorio). Cabe aclarar que este desempeño está explicado, a su vez, por una ausencia de inversión en capital (mantenimiento infraestructura, ampliación del crematorio, informatización) y trabajo (personal calificado, capacitación).

	También debe destacarse la falta de modernización del tipo y de la forma de los servicios y productos brindados: mientras el imaginario y los valores que enmarcan la cultura sobre la muerte han sufrido importantes cambios y mientras la oferta de servicios mortuorios diferentes en las cercanías de la ciudad se ha incrementado, diversificado y modernizado, los cementerios de la ciudad no han implementado cambio alguno. En consonancia con el reconocimiento social que poseen las labores desarrolladas en los cementerios, se hace necesario adecuar, en la medida de lo posible, las retribuciones salariales del personal. El GCBA no ha establecido una política institucional clara de conservación de los bienes patrimoniales con valor cultural, conforme lo reclama la base de su misión, visión, objetivos y condiciones particulares. Se recomienda especialmente inversión en obras de crematorio, mantenimiento y personal capacitados, informatización del movimiento mortuario y proceso de cobranzas y recuperación de un extenso espacio ocupado en exceso por sepulturas en tierra. La conservación de las ventajas comparativas de los cementerios de la Ciudad junto a la incorporación de nuevos servicios, permitiría un salto en calidad y cantidad de los servicios ofrecidos.
Implicancias	La falta de planificación para la determinación de las metas, las debilidades del control interno verificadas en el presente examen de auditoría, el déficit de datos estadísticos, la falta de controles en la recaudación, la deficiente conservación del patrimonio y las falencias observadas en las prestaciones generales de los servicios mortuorios determinan que la gestión auditada no resulta razonable desde el punto de vista de la eficacia (cumplimiento de metas) y eficiencia (distribución de los recursos para alcanzar las metas) del servicio.

**Informe Final de Auditoría
Dirección General de Cementerios
Proyecto N° 1.07.17**

DESTINATARIO

**Señora
Presidenta
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. Gabriela Michetti
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 Cementerios (DGCem), dependiente del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas.

El examen se ha llevado a cabo de conformidad con las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires establecidas en la Ley N° 325 de la Ciudad de Buenos Aires y en cumplimiento de la planificación institucional del año 2007.

1. OBJETO

Dirección General de Cementerios, programas presupuestarios N° 19 Servicios Mortuorios y N° 20 Mejoramiento de la Infraestructura Mortuoria.

2. OBJETIVO

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de eficacia y eficiencia.

3. ALCANCE

Se analizó la evolución y desempeño de las principales variables de los servicios brindados (planificación, servicios mortuorios, presupuesto y movimiento de fondos, recursos humanos, infraestructura, y control interno),

los ingresos y gastos y los recursos de personal, infraestructura y técnicos disponibles.

Teniendo como marco las Normas Básicas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, se realizaron los siguientes procedimientos:

- a) Recopilación y análisis de la normativa referida al objeto de la auditoría.
- b) Lectura y Análisis de informes de auditorías anteriores con similar objeto.
- c) Relevamiento y análisis de los procedimientos y de los mecanismos de control interno.
- d) Análisis de las respuestas de las Notas, Cuestionarios y Documentación de respaldo suministradas por el organismo.
- e) Entrevistas con responsables del área.
- f) Visitas a las instalaciones.
- g) Cruzamiento y análisis de información suministrada.
- h) Pruebas globales y verificaciones aritméticas.

El alcance de los procedimientos, enumerados anteriormente, se determinó de acuerdo a un relevamiento previo.

La presente auditoría se realizó entre el mes de noviembre de 2007 y el mes de febrero de 2008.

4. LIMITACIONES AL ALCANCE

No hubo.

5. ACLARACIONES PREVIAS

En el **ANEXO I** se encuentra el Glosario del presente informe de auditoría.

La Dirección General de Cementerios tiene a su cargo las prestaciones que brindan los Cementerios de Chacarita, Flores, Recoleta y el Crematorio ubicado en el predio del Cementerio de Chacarita (las cuatro con nivel de Dirección aunque no formalizado); como así también la fiscalización de todo lo referente al movimiento de cadáveres, es decir inhumaciones, exhumaciones, restos, cenizas e higiene. Además tiene en su órbita la fiscalización e inspección de las construcciones y refacciones de sepulcros, panteones y/o monumentos y el cobro de los respectivos derechos. Tiene también a su cargo todo lo relacionado con la aplicación y control de la Ordenanza 36.604 y sus modificatorias “Normas para la prestación de servicios por cuidadores profesionales”.

Los servicios mortuorios y las operaciones involucradas están regulados por una serie de normativas (ver **ANEXO II**) entre las que el Decreto 17.559/51 y la Ordenanza 27.590/73 ocupan el lugar central.

El Decreto determina características de las inhumaciones y exhumaciones, de inhumaciones de indigentes y restos no reclamados, de las concesiones de nichos, sepulturas de enterratorio y bóvedas, del Registro de Concesiones y Transferencias de las bóvedas y prohíbe toda actividad comercial respecto de las mismas.

La Ordenanza establece en sus cuatro primeros artículos el alcance de los derechos que se contraen² y del poder de policía, el marco general de organización,³ las atribuciones regulatorias sobre los cementerios privados y la libertad de cultos en los cementerios municipales.⁴ Asimismo, establece normas sobre las nuevas concesiones de bóvedas, panteones y sepulturas bajo tierra y sobre el arrendamiento de nichos, así como las características de su titularidad; define disposiciones sobre higiene mortuoria y policía mortuoria sobre cementerios privados; regula la cremación de cadáveres y la atención a monumentos históricos.

La programación del GCBA señala que: “La capacidad instalada, así como la disponible permite satisfacer la demanda real, efectuar las previsiones ante la posibilidad de que ella sea superada”. Al respecto se señala (*sic*) “... las obras de ampliación de la capacidad de Crematorio ante la mayor demanda esperada...”. “No se presentan inconvenientes en cuanto a cumplimentar la demanda efectiva: la diferencia entre la demanda total (demanda potencial) y la revelada (efectiva), responde a las características propias de servicio. Las restricciones que pudieran existir en materia presupuestaria no inciden en la prestación directa del servicio”.

5.1 Planificación

Se efectuó un estudio del Plan Plurianual de Inversiones Públicas (PIIP) 2006-2008 en lo referido al Programa Presupuestario objeto de auditoría. Se analizaron las previsiones efectuadas en el PIIP con el objeto de evaluar las responsabilidades que tiene el ente auditado sobre la inversión en obras tanto nuevas como en el mantenimiento de la infraestructura existente.

² Artículo 1° - En los cementerios de la Capital Federal que sean bienes del dominio público municipal, los particulares no tienen sobre las sepulturas otros derechos que los que deriven del acto administrativo municipal que los otorgó, sin que, en ningún caso, tales actos administrativos importen enajenaciones...

³ Art. 2° - Los cementerios serán comunes, sin más distinción de sitios, que los de las sepulturas, nichos, bóvedas, panteones, Osarios y Cinerarios.

⁴ Art. 4° - En los cementerios municipales habrá libertad de culto. La celebración de los oficios religiosos del culto católico en los cementerios, se regirá por las disposiciones del convenio suscripto con el Arzobispado de Buenos Aires, el 29 de octubre de 1941.

5.2 Servicios mortuorios

El movimiento mortuario comprende una serie de operaciones sobre los objetos mortuarios (cadáver, restos, cenizas) depositados en unidades de inhumación (ataúd, urna de restos y urna de cenizas, cinerario, osario). Las inhumaciones y exhumaciones en conjunto con los traslados, las limpias, las remociones y reducciones, conforman el conjunto de actividades del movimiento mortuario (ver Glosario-Anexo I). En el **Anexo III** se encuentra el esquema de las operaciones y destinos de los ingresos de restos mortuarios.

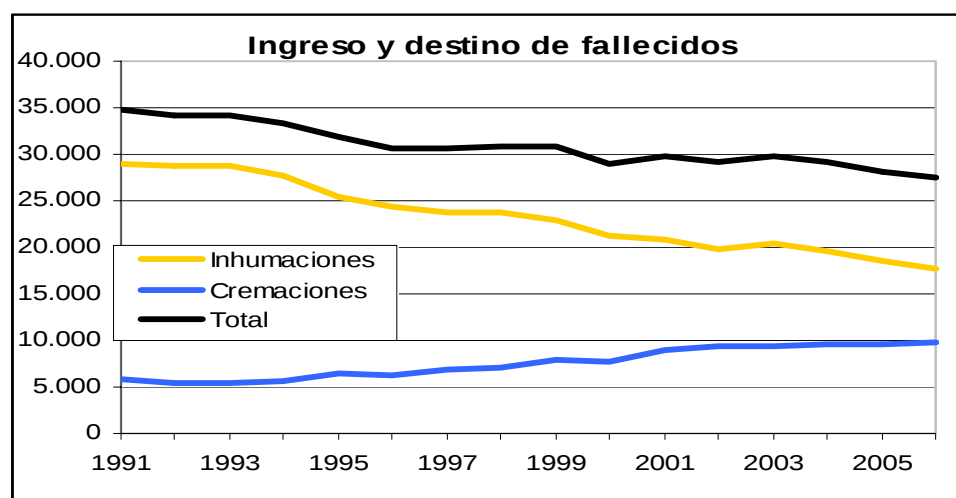
Inhumaciones

Pueden tener lugar en sepulturas, nichos, bóvedas o panteones. La inhumación en *sepultura en tierra* tiene una permanencia mínima de 4 años, prorrogable por dos años más si exhumado el cuerpo no se ha producido la reducción a huesos. Los *nichos* se dan en arrendamiento por 15 años, pudiendo otorgarse la renovación del arrendamiento por períodos de un año hasta un máximo de veinticinco años. En *bóvedas* la permanencia depende de la validez de la titularidad de los derechos funerarios (con plazo o perpetuos) y en *panteón* la permanencia en el cementerio depende de las normativas de cada asociación. Transcurridos dichos lapsos, el cadáver se pondrá a disposición de la familia para su posterior destino. Las bóvedas y panteones se construyen sobre terrenos dados en concesión.

Cremaciones

Se realizan en el Crematorio de la Ciudad que se encuentra en el sector de enterratorio delimitado por las secciones 8 y 16 del predio del Cementerio de la Chacarita. Actualmente las cremaciones no se realizan solamente por causas de higiene sanitaria sino que es una costumbre que se ha extendido como una elección de los fallecidos y sus deudos, motivando mejoras en el sistema y el desarrollo técnico. En el año 1991 el número de cremaciones era de 5774 (cinco mil setecientos setenta y cuatro), en 1998 alcanzó el número de 7063 (siete mil sesenta y tres) y para fines del 2006 este valor llegó a las 9877 (nueve mil ochocientos setenta y siete) cremaciones observándose un incremento del 71% en estos quince años (ver **ANEXO IV**). Durante los años 2001 a 2006 el ingreso de fallecidos se ha mantenido relativamente constante cerca de los 30.000 casos, observándose una disminución los dos últimos años. Las cenizas son llevadas a otro destino en el cementerio (bóvedas, nicho, cinerario) o al destino que fijen los deudos. En consecuencia existe una tendencia a la disminución del total de ingresos de fallecidos, tendencia acompañada por la de inhumaciones mientras que, por el contrario, el total de cremaciones aumenta.

Gráfico 1

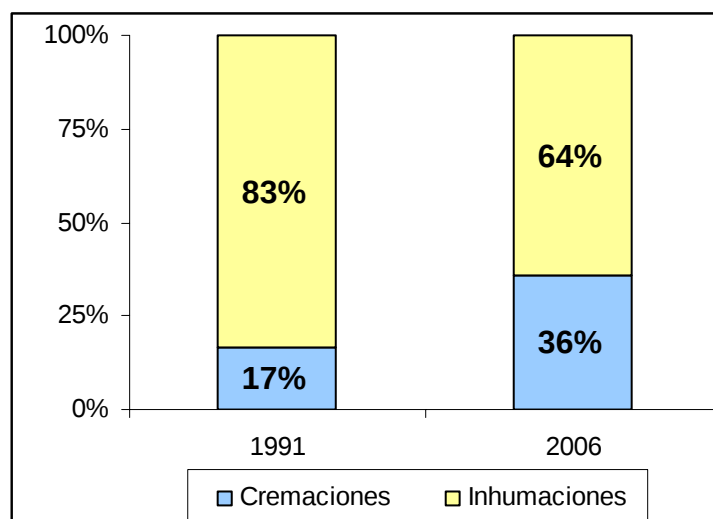


Fuente: cuadro 2.

Mientras en 1991 las cremaciones representaban sólo el 17% del destino de los fallecidos, en el año 2006 alcanzaron el 36%. La programación del GCBA reconoce una mayor demanda esperada de cremaciones y por ello la necesidad de obras de ampliación del Crematorio. Además, en el proceso de cremación se generan residuos patogénicos que determinan que se considere como generador, de este tipo de residuos, al GCBA, con los derechos y obligaciones que ello implica⁵.

Gráfico 2

Participación de las cremaciones en el total de ingresos de fallecidos



Fuente: cuadro 2

⁵ Los residuos patogénicos generados por las limpias –cajones contaminados con líquidos cadavéricos, mortajas, restos anatómicos derivados de hospitales y cajas metálicas derivadas de nichos, utensilios fúnebres, etc., y cuantos objetos no sean restos humanos- son tratados en las baterías y manipulados como residuos comunes, removidos por la empresa adjudicataria del servicio y con disposición final a cargo del CEAMSE.

El servicio de cremación puede cumplir con las reducciones por cremación directa (9877 en 2006), pero relegando la reducción de restos provenientes de otras unidades enterratorias -sepultura, nicho, panteón y bóvedas- generadas por los tres cementerios que posee la Ciudad y solicitando al personal la realización de horas extras. Debe preverse que la demanda de cremaciones es creciente en forma acelerada, conforme lo demuestran las estadísticas y las modalidades que asume la sensibilidad moderna frente a la inhumación. El Crematorio es, en consecuencia, un elemento estratégico que se torna crítico en el servicio mortuario de la Ciudad.

Exhumaciones

El servicio mortuario que se brinda requiere mantener el equilibrio entre las inhumaciones y exhumaciones con la finalidad de mantener la capacidad operativa disponible. Se programan anualmente las secciones que se van a exhumar. Las sepulturas correspondientes a las secciones programadas y que esté vencido su arrendamiento, se encuentran en condiciones de ser exhumadas de oficio. Las sepulturas de menores se exhuman pasados los 31 días de vencidas.

Cuadro 1

Exhumación de parte interesada y oficio 2001/2006 (al 31 de diciembre)

Año	Sepultura	Nicho Ataúd	Nicho Urnas	Nicho Cenizas	Total
2001	13111	5318	s/d	s/d	18429
2002	12010	5498	1719	565	19792
2003	12916	6404	2240	573	22133
2004	12710	6477	2749	600	22536
2005	10543	5907	1873	784	19107
2006	9762	6127	1325	750	17964

Fuente: DGCem, Área de Planificación y Registro

Además el ente auditado informó sobre la cantidad de sepulturas, nichos, bóvedas y panteones para el período 2001-2006.

A continuación se muestran las existencias y su situación en el 2001 y el 2006.

Cuadro 2
Disponibilidad de sepulturas en los años 2001 y 2006

	Cementerio	Numero de Sepulturas		
		Existencia	Ocupadas	Desocupadas
Año 2001	Chacarita	93.860	93.109	751
	Flores	30.190	30.045	145
	Recoleta	0	0	0
	Totales	124.050	123.154	896
Año 2006	Chacarita	93.860	93.316	544
	Flores	30.190	29.487	703
	Recoleta	0	0	0
	Totales	124.050	122.803	1.247

Fuente: DGCem

Sepulcros desocupadas

Año	Nichos			Sepulturas
	Ataúd	Urna	Urna Cenizas	
2.001	2.718	3.380	539	896
2.006	1.834	5.417	51	1.247
Variación	-33%	60%	-91%	39%

Cuadro 3
Disponibilidad de nichos en los años 2001 y 2006

Año y Cementerio	Numero de Nichos								
	Existencia			Ocupados			Desocupados		
	Ataúd	Urna	Urna Cenizas	Ataúd	Urna	Urna Cenizas	Ataúd	Urna	Urna Cenizas
Año 2001	467.574			460.937			6.637		
Chacarita	154.280	156.703	48.797	152.398	154.284	48.258	1.882	2.419	539
Flores	23.436	83.552	0	22.721	82.591	0	715	961	0
Recoleta	758	48	0	637	48	0	121	0	0
Totales	178.474	240.303	48.797	175.756	236.923	48.258	2.718	3.380	539
Año 2006	467.574			460.272			7.302		
Chacarita	154.280	156.703	48.797	153.241	153.981	48.746	1.039	2.722	51
Flores	23.436	83.552	0	22.755	80.857	0	681	2.695	0
Recoleta	758	48	0	644	48	0	114	0	0
Totales	178.474	240.303	48.797	176.640	234.886	48.746	1.834	5.417	51

Fuente: DGCem

La disponibilidad neta para el caso de nichos de urnas de restos y sepulturas en tierra se ha incrementado en un 60% y 39% respectivamente. Por el

contrario, ha disminuido un 33 y un 91% la disponibilidad de nichos ataúd y de nicho de urna de cenizas.

Cuadro 4
Cantidad de bóvedas y panteones años 2001-2006

	Chacarita	Flores	Recoleta	Total
Bóveda	8.925	872	4.691	14.488
Panteón	106	16	12	134

Fuente: DGCem

La cantidad de bóvedas y panteones no ha sufrido cambios entre los años analizados.

Sistema de registración y libros obligatorios

El Capítulo IV del Decreto 17.559/51 establece el marco normativo del Registro de Concesiones y Transferencias de bóvedas configurando así el único sistema de información legal sobre la titularidad y ocupación de las mismas en los cementerios porteños. Establece que estará a cargo de un jefe de registro con título de abogado o escribano y que se deberá llevar doble juego de libros, de los cuales uno estará en poder de la Dirección General y el otro, en cada uno de los cementerios donde se asienten los registros propios.

Policía mortuoria

El Art.1 de la Ordenanza 27.590 establece que “El poder de Policía del municipio en materia mortuoria, no solo se ejercerá dentro del perímetro de los cementerios municipales y privados, sino también respecto a todas las operaciones o servicios específicos vinculados con ellos. También se hallan sujetos a dicho poder las fábricas de ataúdes, las empresas de servicios fúnebres y los velatorios ubicados en la Capital Federal.” El Art. 3° que “Los cementerios privados deberán cumplimentar las exigencias del Código de la Edificación en lo referente a su construcción y estarán sujetos en lo que les sea de aplicación a la reglamentación de la policía mortuoria, que será ejercida por la Dirección de Cementerios, en lo atinente a su funcionamiento”. El Decreto Ordenanza 12.917/MCBA/62 reglamenta el régimen de Policía Mortuoria: servicios funerarios, velatorios, condiciones de los locales, inscripción en DGCem, permisos de uso.

La Disposición 46/DGCem/04 dispone que se debe exigir a las empresas funerarias que cumplen sus funciones dentro del ámbito de la DGCem que aporten copias de la facturación correspondiente a los servicios efectivamente prestados en el mes dentro de los 10 primeros días del mes siguiente, junto con una planilla que incluya el detalle de las facturas que se aportarán. Tal como se expresa en los considerandos de dicha norma esta exigencia se debe cumplir a

efectos de impedir que las empresas que prestan servicios funerarios dentro del ámbito de competencia del GCBA autoricen con su firma la prestación de servicios de terceros no inscriptos, situación prohibida por el art. 21, Inc. d) de la Ordenanza N° 12.917.

La Disposición 89/DGCEM/04 exige a las empresas de servicios fúnebres cumplimentar una planilla con datos de cada uno de los fallecidos, de quien contrata el servicio, lugar al que es llevado el cuerpo para su velatorio y destino final (cementerio y tipo de inhumación –tierra – nicho – bóveda- cremación). Dispone que se solicite a los hospitales públicos y privados del ámbito de la CABA que se abstengan de hacer entrega de los fallecidos a las empresas fúnebres hasta tanto se encuentre definitivamente formalizada la planilla mencionada en el párrafo anterior. Los Cementerios y el Crematorio de la CABA deberán remitir a la DGCem al día siguiente de la inhumación las actas presentadas.

La Disposición 90/DGCem/04 dispone que las empresas funerarias entreguen información respecto a los elementos que poseen por medio de la presentación de una declaración jurada anual, en el mes de marzo de cada año. Incluye el siguiente detalle: número de inscripción de la empresa en la DGCem, nombre, inscripción en Ingresos Brutos (adjuntando copia del último pago, teléfono, fax, e-mail, personal a cargo, F° 931 de AFIP, listado de personal con el acuse de recibo- personas autorizadas a tramitación en cementerios), datos comerciales, informe de casas velatorias (capacidad de salas, si es propiedad o locación- vencimiento de la locación), detalle de automóviles (tipo, marca, modelo, dominio, titular y datos sobre la póliza de seguro correspondiente).

5.3 Presupuesto y Movimiento de Fondos

Evaluación Presupuestaria

En el Presupuesto del GCBA, la descripción del programa expresa que: “Las restricciones que pudieran existir en materia presupuestaria no inciden en la prestación directa del servicio”. Sin embargo, la auditoría verificó que los escasos recursos destinados a mantener y ampliar la infraestructura y la insuficiencia de personal afectan la calidad del servicio.

Ingresos

Los ingresos de la DGCem se originan en prestaciones de servicios mortuorios, se recauda conforme a lo previsto en la Ley Tarifaria vigente y son registrados en la Cuenta de Inversión en el rubro “Derechos de Cementerios” y “Timbrado Simple”.

Los servicios prestados por la DGCem se cobran a través de formularios confeccionados por duplicado mediante el sistema informático SICBA⁶, excepto

⁶ Sistema Integrado de Cementerios de Buenos Aires

las concesiones de bóvedas y los derechos de obras que se tramitan a través de Expedientes y formularios oficiales denominados “VALORES”, que se emiten por triplicado. Todos ellos se abonan por Timbrado Doble en las cajas de la Tesorería General de la Ciudad que funcionan en las dependencias de la Dirección General. El triplicado de los “VALORES”, que se confecciona manualmente, es archivado en dependencias del Organismo, en paquetes ordenados por día de emisión y el Departamento Contable los registra en una Planilla de Cálculo (Excell), mientras que el resto de los pagos se registran en el SICBA cuando la Dirección General de Tesorería comunica al Departamento de Sistemas de la DGCem las cobranzas efectuadas dentro de las 48 horas. Además existen trámites que se gestionan con un previo Timbrado Simple que también recauda la Tesorería General.

Fundamentalmente los ingresos se perciben por servicios de inhumaciones, arrendamientos y renovaciones de nichos, cremaciones, traslados, servicios de mantenimiento y administración de bóvedas y panteones, etc. Asimismo, en sepulturas, nichos, bóvedas y panteones se realizan por los particulares, construcciones, reconstrucciones y/o refacciones que están aranceladas (para estos trabajos la Ordenanza 27.590 art. 63 estipula que rige la normativa del Código de Edificación).

El área de sistemas de la DGCem no tiene datos de ingresos totales por lo descrito precedentemente.

En el **ANEXO V** se describen los destinos y operaciones tarifadas.

Gastos

La distribución del crédito que la Legislatura aprueba para el gasto en Cementerios (Crédito Original) ha sufrido, por parte del Poder Ejecutivo, recortes del 6% y del 17% en los años 2001 y 2003 y un incremento del 10% en el año 2004. Sobre el gasto autorizado (Crédito vigente) la gestión muestra razonables porcentajes de subejecución presupuestaria; siendo las mayores la de los años 2001 (12%), 2003 (7%) y 2004 (14%).

Cuadro 5
Créditos y Gasto Total

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Crédito Original	13.436.696	9.814.305	12.278.378	12.575.424	19.714.272	23.843.358
Crédito Vigente	12.586.247	10.101.287	10.190.027	13.864.805	19.754.178	23.377.356
Devengado	11.023.868	9.687.236	9.467.293	11.940.793	18.875.411	22.711.458

Fuente: Cuenta de Inversión

- En el periodo 2006 el gasto destinado a la prestación de los servicios mortuorios se asignó en dos programas (Nº 19 Servicios Mortuorios y Nº 20 Mejoramiento de la Infraestructura Mortuoria) y los importes que se muestran en el Cuadro 5 es la suma de los montos correspondientes a ambos programas.

Cuadro 6
Créditos y Gasto Total. Base 100=Crédito Original

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Crédito Original	100	100	100	100	100	100
Crédito Vigente	94	103	83	110	100	98
Devengado	82	99	77	95	96	95
Subejecución sobre C.Vigente	12	4	7	14	4	3

Fuente: Cuadro 5

El crédito asignado por la Legislatura decreció luego del año 2001 para incrementarse en los años 2005 y 2006 hasta un 77% (se registra un aumento de \$13.436.696 a \$23.843.358).

Una evolución semejante tuvo la ejecución, aunque por una menor subejecución del crédito vigente en los últimos años, la mejora entre puntas fue del 106% (de \$11.023.868 a \$22.711.458 ver Cuadros 5 y 6).

Este incremento se debe a una mayor asignación para gasto en obras (ver Cuadro 7).

Durante los años 2002 a 2004 se registra una baja asignación de recursos para obras, con valores por debajo del 19% del total del gasto que tenía en 2001. En el año 2005 se recupera la inversión y los últimos dos años se incrementa significativamente hasta llegar a duplicar a la del año 2001 (ver Cuadro 8).

Cuadro 7
Créditos y Gasto Total. Base 100= año2001

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Crédito Original	100	73	91	94	147	177
Crédito Vigente	100	80	81	110	157	186
Devengado	100	88	86	108	171	206

Fuente: Cuadro 5

Cuadro 8
Mantenimiento y Obras. Participación en el gasto

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mantenimiento	81	94	85	97	79	77
Obras	19	6	15	3	21	23
Total Gasto	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cuenta de inversión

5.4 Recursos Humanos.

Estructura – Organigrama

Desde el dictado del Decreto N° 12/96⁷ (Art. 3), la DGCem carece de una Estructura Organizativa formal en los niveles inferiores a la Dirección General y su Adjunta, no obstante, la misma, se estructura en las áreas operativas con un organigrama informal. Las misiones y funciones están establecidas informalmente por Disposiciones.⁸ No obstante lo anterior, se debe señalar que, ante la ausencia de un acto administrativo del nivel válido, las Disposiciones al distribuir responsabilidades y funciones coadyuvan a una mayor eficiencia administrativa.

A partir del dictado del Decreto N° 350 del 07 de abril de 2006 la Dirección General de Cementerio fue transferida desde la órbita del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas (Jurisdicción 30) a la estructura del Ministerio de Espacio Público (Jurisdicción 34). El **ANEXO VI** detallada la estructura del organismo.

La evolución de su planta de personal en estos últimos seis años, ha sido la siguiente:

Cuadro 9

Evolución de la dotación de personal según tipo de relación laboral.

AÑO	PLANT A PTE.	PLANTA TRNS.	DTO. 948/05	CONTR. LOCAC.	PASA NTES	PLAN JEFAS/ES	TOTAL
2001	379	10	0	37	0	0	426
2002	373	10	0	37	6	40	466
2003	362	10	0	53	6	37	468
2004	364	0	0	53	6	11	434
2005	365	0	51	13	17	10	456
2006	340	0	51	31	13	3	438
2006 %	78%	0%	12%	7%	3%	1%	100%

Fuente: DGCem

Durante el período auditado la dotación de 438 personas se distribuyó de la siguiente manera según las tareas que realizaba:

⁷ Decreto CABA N° 12/1996. Sancionado el 06/08/1996.

⁸ Nota 285-GGO-2006, Sindicatura General de la Ciudad (SIGEBA).

Cuadro 10
Planta de personal según tipo de tareas. Año 2006

	Dirección	Adminis- tración	Siste- mas	Obras y Manten- miento	Opera- ción	Servicios Generales	TOTAL
Dirección Gral. y Adj.	4	36	17	12			69
Planificación y Registro	1	55					56
Crematorio	1	15			11		27
Cementerio Chacarita	1	40			84	56	181
Cementerio Recoleta	1	12			13		26
Cementerio Flores	1	47			15	16	79
TOTAL	9	205	17	12	123	72	438
Composición %	2%	47%	4%	3%	28%	16%	100%

Fuente: DGCem. En "Administración" se incluyen quienes cumplen tareas administrativas vinculadas al "Movimiento Mortuorio" y al "Patrimonio Histórico y Artístico. No se informa desagregado el personal de "Servicios Generales" de Recoleta, incluido en "Operación".

Se verifica una caída –entre el año 2001 y el 2006-- del 10% en el personal de planta permanente, compensado en parte con personal contratado bajo el régimen del Dec. 948/05 (contratos anuales en donde se perciben beneficios sociales). Entre ambos tipos de relación laboral conforman el 90% de la planta en éste último año. Asimismo, en términos de distribución funcional, el personal afectado a las operaciones (inhumación, cremación, exhumación, reducción, etc.) representa el 28% del total.

Se pudo determinar que existen, en el ente auditado, reiteradas constancias requiriendo la ampliación del personal.⁹ El responsable del Crematorio reclamó oportunamente la incorporación de 73 empleados para adicionar a los existentes en situación de revista. Tal déficit denota la falencia de recursos humanos que padece el servicio, y da idea de las condiciones laborales deficitarias en que éste se presta. El personal afectado a la operación se ve exigido a cumplir horas extras, postergar francos compensatorios y relegar acciones de capacitación. Además constituye un grupo especialmente vulnerable, por ser el encargado de la manipulación de los cadáveres y restos humanos en forma constante. Según informes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) padece trastornos severos ocasionados por su actividad, presentando altas estadísticas psicopatológicas importantes, suicidios, alcoholismo, enfermedades vinculadas a la depresión y otros trastornos. Por lo tanto la OPS recomienda que "los equipos implicados en el manejo de cadáveres deben pasar por un proceso de atención o acompañamiento psicológico grupal al término de cada jornada de trabajo y, al menos, una sesión semanal individual".

Del mismo modo este personal no cuenta con equipamientos imprescindibles para el desarrollo de sus labores, como por ejemplo, lavadoras de ropa, que le permita lograr condiciones acordes con su tarea, más si se considera que la ropa de trabajo está expuesta a ácidos y sustancias provenientes de los restos

⁹ Durante el año 2006 la DGCem realizó un pedido de personal, fundamentado en la necesidad de una mejor cobertura de las tareas a realizar, solicitando un total de 400 nuevos empleados detallando el tipo de perfil que se necesitaba.

humanos que merecen un tratamiento particularizado. Por otra parte, las características del personal, sumado a las exigencias en que se desarrolla el servicio y a un ambiente de control laxo, aumentan la falta de acatamiento para el uso de los implementos de seguridad laboral,¹⁰ y sirven de argumento para que el personal no reciba cursos de capacitación, logrando que aquellos programados por la ART -vinculados a la higiene y seguridad laboral- por su condición de optativos, logren nula o escasa asistencia.

Durante el año 2006 se efectuó un encasillamiento del personal, operado en el GCBA, y reglado conforme al Anexo III del Decreto 350/06. En él se reconoce el desarrollo de tareas críticas en distintas direcciones generales del PE conforme a un controvertido standard (Criticidad: alta, media o baja). Si bien la DGCem recibió la categoría máxima -grado de criticidad alto- esto abarca a todo el personal del área sin diferenciar el desempeño de tareas. Es más, inhumadores, exhumadores, capataces y operadores de hornos crematorios, chóferes y en general el personal que efectúa la manipulación de cadáveres, recibió las categorías más bajas, para cuya asignación primaron criterios basados en el nivel de instrucción. No fue tomado en cuenta el reconocimiento social a una labor que, en la mayoría de los casos es realizada, precisamente, por personal con muy baja instrucción, y para cuya ponderación deben considerarse otros atributos, no solo el grado de instrucción formal.

Responsabilidades Primarias

Las Responsabilidades Primarias de la DGCem. son las descriptas en el **ANEXO VI**.

Los Decretos N° 2696-03 y el 350-06 establecen las misiones y funciones de la Dirección General de Cementerios. En esta repartición, donde se generan importantes ingresos para el GCBA, es necesario que el Director General de este organismo no solo aplique las políticas que permitan desarrollar una eficiente gestión en cuanto a la prestación del servicio mortuario sino que además debe de procurar la optimización de la recaudación por el cobro de los derechos de cementerios.

5.5 Infraestructura

El GCBA se ha impuesto como meta la recuperación integral de la Necrópolis lo que muestra el reconocimiento del deterioro de la infraestructura de los cementerios. Se han relevado las obras de mantenimiento e infraestructura realizadas desde el año 2001 hasta el año 2006. En el **ANEXO VII** se encuentran descriptas estas obras y en el cuadro siguiente se detallan en forma resumida:

¹⁰ Guantes, máscaras, protectores visuales y buco-nasales, fajas, etc.

Cuadro 11
RESUMEN DEL ANEXO VII

OBRAS	RECOLETA	CHACARITA	FLORES	CREMATORIO
Ejecutadas	\$1.648.486	\$7.621.666	\$1.809.417	\$289.900
Licitadas no ejecutadas	0	\$1.201.954	\$176.113	0
Ejecutadas sin recepción Provisoria	0	\$287.580	0	0
En ejecución	0	\$2.378.778	0	0
SUBTOTALES	\$1.648.486	\$11.489.978	\$1.985.530	\$289.900
TOTAL	\$15.413.894			

No obstante se verificaron deterioros producto de la falta de inversión en mantenimiento y limpieza. En el **ANEXO VIII** se expresan en detalle los deterioros observados por la aplicación de procedimientos *in situ*.

Las autorizaciones para obras de reformas, conservación y accesorios u ornamentos de las unidades de enterramiento se otorgan según el criterio discrecional del área de Obras y Mantenimiento. No obstante en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra reglamentado el otorgamiento de los permisos de obras, conforme al grado de complejidad en las tareas que los titulares pretendan realizar, exigiéndose desde un simple "Aviso de Obra" hasta el logro de un "Permiso de Obra" con la intervención de un profesional responsable.

El ente auditado informa que durante el período auditado se registraron 6 (seis) emprendimientos de obra cuya envergadura, según su criterio, no requirió la necesidad de profesionales a su cargo como así tampoco que se tramitará expediente de obra alguno.

Respecto al Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires, expresamos que su mantenimiento y cuidado no es responsabilidad de la Dirección General de Cementerio sino de la *Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural* de la Ciudad de Buenos Aires, otorgada por la Ordenanza 41.081 de 1985. Después de 10 años, en el año 1995, fueron designados sus integrantes y su funcionamiento es aún posterior dado que no contaba con lugar físico para establecerse ni con presupuesto, careciendo hasta hoy, su norma de origen, de reglamentación. Además, para el período auditado, no le fueron otorgadas *partidas presupuestarias* para encarar obras concretas de rescate, conservación, rehabilitación, acrecentamiento ni puesta en valor de los bienes existentes en los Cementerios ni en la Ciudad. Esta Comisión, dependiente del Ministerio de Cultura, Subsecretaría de Patrimonio Cultural –SSPC– limita su acción a relevamientos y registros del patrimonio cultural existente en los Cementerios.¹¹ En cumplimiento a su función de difusión, ha organizado visitas guiadas a los cementerios en el marco del Programa Bajo las Baldosas (Dto. 1098/02), jornadas nacionales e internacionales sobre el patrimonio de los Cementerios como así también varias publicaciones y otras acciones de concientización y asesoramiento.

¹¹ Flores (860 sepulcros), Chacarita (670 sepulcros) y Recoleta (120 sepulcros)

5.6 Control Interno

Los procedimientos que se llevan a cabo en la DGCem se desarrollan por instrucciones internas y disposiciones que se encuentran incluidas en varias normas, desenvolviéndose el personal afectado a esta tarea principalmente en base a sus conocimientos sustentados en la experiencia, luego de varios años de desarrollar el mismo trabajo.

En 1998 se firmó un convenio con la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires para desarrollar e implementar un sistema informático en la DGCem, este convenio no llegó a implementarse integralmente¹².

La Ordenanza N° 36.604 y Modificatoria N° 38.816 establecen las “Normas para la prestación de servicios por cuidadores profesionales”¹³. La DGCem debe mantener actualizado el Padrón de Cuidadores y Ayudantes, las comunicaciones con el Sindicato de Obreros y Empleados de Cementerios de la República Argentina (SOECRA) y los cánones pagados por los cuidadores no sindicalizados.

En el archivo del ente auditado si bien coexisten documentación digitalizada y en papel, la digitalización no ha alcanzado al Registro de Bóvedas. Los Libros de Registración de las Concesiones de Bóvedas del Cementerio de Recoleta que se encuentran en las dependencias del Dirección General, están deteriorados, con hojas rotas y en pedazos, lo que hace ilegible su contenido, pudiéndose constatar que existen faltantes de fojas, encontrándose ubicados en un recinto sin ningún tipo de medidas de seguridad, tal como lo muestran las respectivas fotos¹⁴.

La manipulación y almacenamiento inadecuado hace que cada día aumente el material dañado. Los libros de registro de bóvedas, procedentes desde el siglo XIX, representan el único registro de las titularidades, ingresos y egresos de estos bienes, datos entre los cuales se encuentran valores históricos y declarados como bienes nacionales y de la Ciudad.

En dependencias del Cementerio de la Recoleta actúa la Asociación Amigos del Cementerio de la Recoleta (ADACRE) asociación civil que, a pesar de contar con diez años de existencia, no ha formalizado, hasta la fecha, vínculo alguno con la DGCem ni con el GCBA. Sin embargo, ocupa un stand de información turística perteneciente al GCBA -ubicado sobre el Paseo del Pilar– desarrollando allí tareas de difusión y vendiendo publicaciones, un catálogo en cuatro idiomas, por ella editado y a su beneficio.

¹² El informe de la AGCBA referido al ejercicio 2000 señalaba, ante las demoras en la implementación del convenio, que era “indispensable la informatización de la DGCem para el correcto desenvolvimiento de sus actividades tales como el control de ingresos, control de movimiento mortuario”

¹³ La prestación de servicio de cuidado y limpieza de sepulcros por parte de los cuidadores profesionales se encuentra regulada por esta ordenanza y la Ord. 12917/62; Ord. 27.590 (policía Mortuoria); Ord. 32936. Esta normativa regula la relación jurídica entre los cuidadores profesionales de cementerios y el GCBA, estableciendo que su actividad no encuadra una relación de dependencia con el GCBA.

¹⁴ Ver Fotos en **ANEXO IX**

5.7 Antecedentes de auditoría.

Para la ejecución del proyecto se tuvieron en cuenta los informes aprobados de auditoría legal, técnica, financiera y de gestión, que se detallan a continuación:

Proyecto 1.10.01.00 - “Servicios de Higiene Mortuoria”. Auditoría Legal y Financiera. **Período 1999.** Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 12 de Noviembre de 2002. Informe N° 203 publicado en www.agcba.gov.ar.

Proyecto 1.10.01.00 - “Servicios de Higiene Mortuoria”. Auditoría de Compras y Contrataciones. **Período 2000.** Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 18 de diciembre de 2002. Informe N° 214 publicado en www.agcba.gov.ar.

Proyecto 1.09.01.01.02 – “Prestación de Servicios Mortuorios”. Auditoría de Compras y Contrataciones del Programa N° 144”. **Período 2001.** Fecha de Aprobación por el Colegio de Auditores: 16 de Diciembre de 2003. Informe N° 359 publicado en www.agcba.gov.ar.

Proyecto 1.09.02.02.02 - “Prestación de Servicios Mortuorios”. Auditoría de Gestión de Recursos Humanos. **Período 2001.** Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 04 de Febrero de 2004. Informe N° 749 publicado en www.agcba.gov.ar.

Proyecto 1.03.03 – “Ingresos Servicios Mortuorios”. Auditoría Legal y Financiera. **Período 2002.** Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 04 de Febrero de 2004. Informe N° 368 publicado en www.agcba.gov.ar.

6. OBSERVACIONES

Las observaciones que a continuación se exponen surgen de evaluar la gestión del ente auditado, sobre la base de la información y evidencias cuantitativa y cualitativa obtenidas en forma escrita e *in situ*.

Observaciones Generales

6.1 Planificación

- 1) Del análisis del Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2006-2008 se observa falencias en su diagramación:
 - ✓ No existen previsiones para obras de mantenimiento;
 - ✓ Se asigna presupuesto para la construcción de salas velatorias cuando aún no se han efectuado los proyectos de las mismas,

- ✓ No se contemplan las deficiencias en servicios sanitarios como tampoco en equipamientos y readecuación de infraestructura técnica (reparación hornos residuos patogénicos, ampliación baterías hornos crematorios).
- 2) El 41,6% de las previsiones del plan de inversión anual no llegan a concretarse, evidenciando una fuerte subejecución.
- 3) La cifra prevista en concepto de “Diseño, Dirección y Seguimiento de Proyectos”, para el 2006, representa el 21,5% del total del valor presupuestado para la ejecución de las obras del período auditado. Conforme a lo presupuestado y cómputos de las obras que cumplen con las reglas del Arte se estima que la incidencia de este concepto no debe superar el 10%, en consecuencia no resulta razonable el porcentaje de este concepto (“Diseño, Dirección y Seguimiento de Proyectos”) en el total previsto para la ejecución de las obras.

6.2 Servicios mortuorios

- 4) La existencia de nichos de urnas de cenizas desocupados (51) no guarda una relación sostenible en el tiempo con el incremento de la cantidad de exhumaciones y cremaciones anuales¹⁵.
- 5) La cantidad de exhumaciones anuales (cuadro 1) muestra notorias fluctuaciones tanto en los totales anuales como en su desagregación por tipo de sepulcro (sepultura, nicho ataúd, nicho urna, nicho cenizas). Dado las necesidades de incrementar las exhumaciones para tener más sepulcros desocupados, se puede señalar, que estas operaciones presentan en los años 2005 y 2006 un desempeño bajo.
- 6) Si bien se refleja una baja en las sepulturas ocupadas en los últimos años todavía las exhumaciones resultan insuficientes atento al nivel de ocupación de las mismas (122.803).
- 7) La capacidad instalada del Crematorio no permite satisfacer la demanda efectiva¹⁶.
- 8) Las obras de ampliación previstas para el Crematorio no fueron ejecutadas.
- 9) La unidad de tratamiento de residuos patogénicos que está ubicada en el Cementerio de la Chacarita se encuentra fuera de servicio. Con fecha 3 de noviembre de 2008 se realizó la constatación de las condiciones de funcionamiento de dicha unidad¹⁷, verificándose que se encuentra operativa.
- 10) Si bien la DGCem manifiesta realizar un procedimiento previo al retiro de los residuos, el mismo incumple con la normativa vigente en la Ciudad¹⁸,

¹⁵ Ver Cuadros 1 y 3 y ANEXO IV

¹⁶ El auditado sostiene que la capacidad responde a la demanda actual (Presentación del descargo 11/09/08)

¹⁷ A las que hace referencia el Descargo efectuado por la Dirección General de Cementerios.

¹⁸ Ley CABA N° 154/1999 y Ley CABA N° 123/1998.

además las autoridades responsables relacionadas con el tema -- Subsecretaría Política y Gestión Ambiental, Ministerio de Ambiente y Espacio Público- quien, en forma indelegable, debe minimizar el riesgo y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos como así también debe evitar alentar controversias interjurisdiccionales.

- 11) El Crematorio de la Ciudad no se encuentra inscripto¹⁹ como generador de residuos patogénicos y/o peligrosos, ni el transportista autorizado como manipulador²⁰.
- 12) La DGCem no posee en sus registros el detalle de la cantidad de féretros que contienen las bóvedas y panteones.

Policía mortuoria

- 13) Incumplimiento de lo dispuesto por las Disposiciones 46 y 89/DGCem/04, toda vez que la DGCem no exige, a las empresas funerarias, el cumplimiento en tiempo y forma de la entrega de copia de las facturas realizadas en el mes anterior con la planilla de detalle de las facturas que aportan, ni la información sobre los datos de los fallecidos, esto produjo como consecuencia que no sea factible realizar los controles correspondientes sobre las empresas funerarias.
- 14) Incumplimiento de la Disposición 90/DGCEM/04, toda vez que no existe un procedimiento a fin de intimar y en su caso sancionar a las empresas incumplidoras (falta de entrega en tiempo y forma o entrega incompleta de los respectivos formularios).
- 15) En función del Poder de Policía Mortuoria que posee la DGCem ante las empresas de servicios fúnebres, se advierte la falta de un cuerpo de inspectores; la ausencia de una 'Planificación Anual de Inspecciones', y como consecuencia la falta de inspecciones de rutina y/o mediante distintos operativos de control.
- 16) Se verificó la falta de información actualizada y completa de las empresas de servicios fúnebres". La SIGEBA verificó similares falencias de control sobre estas empresas²¹.

6.3 Presupuesto y Movimiento de Fondos

- 17) Lo observado en la presente auditoría, refuerza la situación general

¹⁹ Ley CABA N° 154/1999 y Ley CABA N° 123/1998.

²⁰ El Informe 5407-DGET-08 del 29.09.08 surge como respuesta a la consulta efectuada por la DGCem respecto a la eventual inscripción del crematorio de la Ciudad de Buenos Aires, en el Registro de Generadores, Transportistas y Operadores de Residuos Patogénicos de la Ley 154. Señalando la reglamentación vigente y explicitando el art. 2° del Dto. 706/GCBA/05, dicho informe concluye que "...los cadáveres de seres humanos no están incluidos dentro de los alcances de la Ley 154 y sus Decretos reglamentarios N° 1886/01 y 706/05 y en consecuencia el Crematorio de la Chacarita no tiene la obligación de inscribirse como OPERADOR en el Registro de Generadores, Transportistas y Operadores de Residuos Patogénicos de la Dirección de Evaluación Técnica de la Agencia de Protección Ambiental...".

²¹ Nota 285-GGO-2006, SIGEBA.

descripta en la de ingresos, realizada sobre el ejercicio 2002²², no observándose progresos sobre:

a) Administración en general:

- ✓ No se generó un único sistema de información entre las distintas áreas de la DGCem que involucre al movimiento de servicios mortuorios (Recomendación 3 del citado informe).
- ✓ No se implementó un sistema que permita cuantificar la morosidad respecto al pago en concepto de Arrendamientos y Renovaciones de nichos y Servicio de Administración y Mantenimiento de bóvedas (Recomendación 9 del citado informe)
- ✓ No se implementaron las medidas de seguridad necesarias para proteger la totalidad de la documentación existente (Recomendación 16).
- ✓ Respecto a la Recomendación 18, del citado informe, sobre confeccionar un manual de procedimientos adecuado, fue entregado un CD conteniendo un Manual de Normas y Procedimientos de la DGCem, sin aclarar si el mismo se encuentra aprobado y en su caso indicar el acto administrativo que aprobó el mismo (en dicho Manual no figura, entre otros, el procedimiento que se debe seguir para establecer los morosos con la DGCem por el pago de los diferentes derechos que éste cobra y en consecuencia tampoco figura el procedimiento que se debe adoptar en caso de incumplimiento de las obligaciones de los concesionarios luego de la respectiva intimación. Asimismo, el mismo presenta un bajo grado de formalidad y sistematicidad expositiva, lo que hace presumir que es un borrador que se encuentra en un estadio inicial de desarrollo).

b) Bóvedas y Panteones:

- ✓ No se generó un registro de bóvedas cuyas concesiones se encuentren caducas o pasibles de decretar la caducidad de la concesión, de acuerdo al procedimiento previsto en la Ordenanza N° 27.590/73 (Recomendación 2 del citado informe);
- ✓ No se implementó un sistema que permita la intervención de distintas áreas en los procedimientos vinculados al pago de aranceles por mantenimiento y administración de bóvedas y panteones (Recomendación 14 del citado informe);
- ✓ No se implementaron las medidas de seguridad necesarias para un adecuado resguardo del fichero que contiene la información del estado de las bóvedas frente al arancel correspondiente al Servicios de Administración y mantenimiento de bóvedas o panteón (Recomendación 17 del citado

²² Proyecto 1.03.03 – “Ingresos Servicios Mortuorios”. Auditoría Legal y Financiera. Período 2002. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 04 de Febrero de 2004. Informe N° 368 publicado en www.agcba.gov.ar.

informe).

18) El Área Notarial:

- ✓ No cuenta con información respecto a la cantidad de bóvedas y panteones discriminados por categoría, como tampoco aquellas bóvedas cuyas concesiones se encuentran caducas.
- ✓ No existe un procedimiento a fin de: controlar las deudas de las concesiones de las bóvedas, nichos y sepulturas; procurar el cobro de las acreencias; controlar el vencimiento de plazo de las concesiones, de tal forma que tampoco se intima el pago de la renovación o la caducidad de la concesión de acuerdo al procedimiento previsto en la Ordenanza Nº 27.590/73 y Decreto 7.372/49 BM 8.617.

Ingresos

- 19) Conforme a la Ley Tarifaria vigente las obras privadas de mayor complejidad que se ejecutan en los cementerios pagan el 10% de su valuación estimada, estando a cargo de la Dirección General la determinación del precio a efectos de practicar la liquidación respectiva. En 2006 se cobró por tal concepto \$1.267,40 resultando exiguas las valuaciones de las obras, cualquiera fuera su envergadura.
- 20) La DGCem no posee datos ciertos, totales y detallados sobre su propia recaudación, ya que ante la consulta a esta repartición sobre los ingresos remite a la Dirección General de Tesorería (DGT) para que informe al respecto. De esta manera: a) Se detectaron fallas de control interno por no poderse realizar controles cruzados: La DGCem no puede efectuar conciliaciones ni controles a la información sobre recaudación suministrada por la DGT la que posteriormente será informada en la Cuenta de Inversión como Derechos de Cementerios; b) No es posible determinar el monto percibido por Derechos de Timbre. Tampoco la DGT, a pesar de ser el órgano recaudador del GCBA, pudo suministrar información detallada por tipo de trámite de la recaudación de la DGCem ya que no posee una registración detallada y clasificada de este tipo de ingresos, lo cual evidencia las serias limitaciones que posee el sistema con el cual se encuentra operando esta Dirección.
- 21) La información sobre recaudación, aunque parcial ya que no contienen todos los tipos de trámites objeto de recaudación, sólo está disponible en el área de Sistemas de la DGCem pero no es recibida por las áreas Contable y Programación y Control lo que imposibilita que se puedan practicar las registraciones adicionales, conciliaciones y/o controles.
- 22) La información detallada de la recaudación, entregada por el área de Sistemas, no es el producto de impresiones efectuadas directamente del archivo del SICBA sino que la información ha sido volcada a un

programa Excel. Esto no permite verificar en forma fehaciente si la información es la procesada por el sistema.

- 23) El módulo de Nichos del SICBA presenta limitaciones ya que las bases de datos no se encuentran actualizadas. La diferencia entre la cantidad de nichos existentes y la base del SICBA arroja el siguiente resultado:

Tipo de Nicho	Existencia	SICBA	s/registrar	%
Nichos ataúd	178.474	135.509	42.965	24%
Nichos urna cenizas	48.797	6.447	42.350	87%
Nichos urna (1, 2 y varios restos)	240.303	28.892	211.411	88%
TOTALES	467.574	170.848	296.726	63%

- 24) La Dirección General no ha implementado la utilización de la boleta de pago desarrollada por el Área de Sistemas que podría brindar al contribuyente una mayor comodidad y agilidad al momento de realizar el trámite y pago de los derechos. Además la generación de este comprobante serviría como evidencia respaldatoria de los ingresos y créditos devengados y reduciría la morosidad.
- 25) Los ingresos por el pago de derechos de timbre simple no quedan imputados en los registros de la DGCem, no permitiendo el registro, control y auditoría de estos ingresos.
- 26) No tiene identificación la recaudación por derechos de timbre originada en los trámites realizados en la DGCem y que la Dirección General de Tesorería percibe como timbrado simple. Estos ingresos se encuentran registrados junto con todos los otros derechos de timbre cobrados por servicios prestados por el Gobierno de la Ciudad en la cuenta Derechos de Timbre.
- 27) La Dirección General de Cementerios no posee la información del monto total de morosos por todo tipo de concepto y los montos de créditos a favor del GCBA prescripto por todos estos conceptos.
- 28) No fue posible efectuar controles cruzados entre la información suministrada por el ente auditado y la generada por la DG Tesorería General ya que aquel tiene asignado un código por tipo de trámite que es distinto del asignado por la DG Tesorería.

6.4 Recursos Humanos

Estructura – Organigrama

- 29) No resulta razonable que solo el 28% del total del personal²³ se encuentre afectado a las tareas operativas (inhumación, cremación,

²³ Ver Cuadro 10.

exhumación, reducción, etc.) siendo estas tareas las principales para brindar los servicios a cargo del ente auditado.

- 30) El relevamiento realizado verificó que el personal afectado al Crematorio resulta insuficiente dada la complejidad y alcance de los servicios brindados.
- 31) El personal afectado a las tareas operativas vinculadas con la manipulación de cadáveres y restos humanos se desempeña en condiciones y ambiente de trabajo desfavorables que ponen en riesgo la salud de los mismos.
- 32) Sin perjuicio del cumplimiento normativo respecto a los riesgos laborales (ART), el personal no recibe contención psicológica de ningún tipo (como lo recomienda por ejemplo la Organización Panamericana de la Salud para el caso de los trabajadores que desarrollan este tipo de actividades y tareas).
- 33) Las misiones, funciones y responsabilidades no fueron otorgadas mediante el acto administrativo correspondiente (dictado de Decreto), por tanto las disposiciones emanadas del Director General deberán entenderse meramente informales.

Responsabilidades Primarias

- 34) Los Decretos N° 2696-03 y el 350-06 no establecen taxativamente como Responsabilidades Primarias de la Dirección General de Cementerios, el seguimiento y control de los cobros efectuados por la DG Tesorería General por los derechos de servicios mortuorios.

6.5 Infraestructura

- 35) Se verificó que los escasos recursos humanos y económicos destinados a mantener y ampliar la infraestructura, afectan la calidad del servicio. La falta de mantenimiento y tareas esenciales de limpieza, es notoria en todos los predios (ver **ANEXO VIII**).
- 36) De la observación in situ a los diferentes cementerios (ver **Anexo VIII**) surge la falta de mantenimiento e incumplimiento de las responsabilidades primarias respecto de la preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad. Asimismo la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Cultura, Subsecretaría de Patrimonio Cultural –SSPC–, no desarrolla ningún tipo de acción concreta de rescate, conservación, rehabilitación, acrecentamiento ni puesta en valor de los bienes cobijados en los Cementerios, que garantice la continuidad del acervo cultural para las generaciones futuras.

- 37) El ente auditado incumple la reglamentación vigente para la Fiscalización y Control de Obras en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁴, exponiéndose frente a hechos dañosos y/o frente a riesgos de accidentes de trabajo.
- 38) El ente auditado no ejerce el contralor establecido en el Decreto 911/96 (Régimen de Seguridad e Higiene del Trabajo en la Construcción), tampoco se observa lo determinado por la Resolución SRT N° 51/97 (Programa de Seguridad) y la Resolución SRT N° 357/98, entre otras²⁵.
- 39) No se tomaron medidas de seguridad para la protección del público para evitar accidentes ante derrumbes, incendios y otros riesgos previsibles en las obras.

Control Interno

- 40) Las distintas áreas administrativas funcionan como compartimentos estancos debido a la carencia de procedimientos y circuitos administrativos que viabilicen la integridad de la información.²⁶
- 41) Los trámites por renovación y pago de tasa por administración y mantenimiento de bóvedas y panteones no se encuentran informatizados: a) La emisión de las boletas de pago (valores) se siguen extendiendo en forma manual; b) Las cobranzas se tramitan a través de expedientes en igual manera; c) Las registraciones en los ámbitos de las Áreas Contable y Notarial se efectúan en forma manual y con atrasos, los cuales se incrementaron a partir del año 2001 con la incorporación de los planes de pago; d) La repartición no puede dar cuenta de cuáles y cuántas son las bóvedas que deberían renovar la concesión y cuál es el monto de morosidad por este trámite²⁷.
- 42) El sistema (SICBA) desarrollado por el área de Sistemas no contempla información alguna sobre las obras en curso y los derechos que las mismas generan de acuerdo a la Ley Tarifaria. Administrativamente sólo existe un proceso de registros manuales para la tramitación de los mismos, no contemplándose ningún tipo de control cruzado entre el área Contable y la de Obras y Mantenimiento.

²⁴ Ley CABA N° 257/1999.

²⁵ Conforme a la Resolución N° 313 del G.C.B.A, no consta la intervención de profesionales responsables en Higiene y Seguridad Laboral (HySL) ni el Representante Técnico de la empresa; no se da cumplimiento al Art. 20 Legajo Técnico de HySL rubricado, al Art. 45 respecto al almacenamiento de materiales, al Art. 47 obstrucción de circulaciones y accesos, al Art. 50 protección c/ caídas de objetos y materiales, al Art. 52 barandas y pasarelas, al Art. 61 trabajos en la vía pública, al Art. 64 Trabajos próximos a líneas de infraestructura, al Art. 219 escaleras estructurales temporarias, al Art. 175 supervisión preparación, remoción apuntalamientos.

²⁶ Por ejemplo, a pesar de haberse detectado la ejecución de obras, el área Obras y Mantenimiento informó que no existe recaudación alguna por derechos de obra porque no se ejecutan obras particulares. No obstante esto en la Planilla de Ingresos Periódicos que emite mensualmente el área Contable se efectuaron registraciones de cobranzas por este concepto.

²⁷ Se verificó que la registración de las concesiones de nichos, de todos los cementerios y de las sepulturas en los Cementerios de Chacarita y Flores se encuentran en proceso de informatización.

- 43) La Dirección General de Cementerios no posee información sobre el total de renovaciones de concesiones de bóvedas que se realizan por año ni tampoco cuáles son aquellas que se encuentran en mora en el pago de la renovación y los montos de créditos a favor del GCBA prescripto por estos conceptos.
- 44) La Dirección General del organismo no ha concretado acciones tendientes al recupero de créditos²⁸; como consecuencia de ello y atendiendo a que los mismos prescriben a los 5 años, se ha producido una significativa merma en el ingreso al erario público.
- 45) La DGCem carece de un plan de organización de los archivos y de una política de conservación, como asimismo, de una red de registros que garanticen su integridad física, intelectual y funcional, su resistencia o permanencia al paso del tiempo y su durabilidad²⁹.
- 46) Se evidencia la ausencia de un sistema de control interno en los términos prescriptos por el Art. 122 de la Ley N° 70 toda vez que no constan en el ente auditado "... instrumentos de control previo y posterior incorporados en: la estructura organizativa, el plan de organización y los reglamentos y manuales de procedimiento³⁰..."; tampoco se halla reglado un Manual de Contingencias.
- 47) Incumplimiento del Decreto 17559/51, Capítulo IV, en su artículo 34 y siguientes, toda vez que:
- No se realizan los registros de concesiones y transferencias de sepulturas de enterratorios, nichos y terrenos de bóvedas de los Cementerios de Chacarita y Flores en los respectivos libros.
 - Se registran en simples fichas las concesiones de los nichos del Cementerio de la Recoleta.
 - La habilitación de fichas para suplir la registración en los libros, además de incumplir con lo dispuesto por el art. 34 del Decreto 17559/51 resulta significativamente irregular ya que no cuentan con la debida protección y tampoco con las previsiones necesarias para evitar la pérdida de alguna de ellas.
- 48) La información de nichos brindada por el área de Sistemas, no coincide con la brindada por el área de Programación y Control.³¹

²⁸ Valores de créditos pendientes de cobro por nichos, suministrada por el Departamento de Sistemas:

Antigüedad	Concepto	Importe
De 0 a 5 años	Con posibilidad de cobro	5.325.203
De 6 a 19 años	Prescripto	15.152.256

²⁹ Además se ha verificado deficiencias en el resguardo de la información y documentación del Área Notarial, donde se encuentran los Libros de Registración, con sus fichas y constancias de pagos.

³⁰ Existe un borrador de un Manual de Procedimientos de algunas de las principales actividades referidas sólo a los trámites con los usuarios elaborado por el Área de Sistemas, de escaso desarrollo y que no es de aplicación.

³¹ Las diferencias son las siguientes:

	Programación	Sistemas	Diferencia
--	--------------	----------	------------

- 49) El cálculo de los flujos de inhumación y exhumación de sepulturas y nichos no es consistente con los datos brindados de los stocks de sepulturas y nichos (ocupadas, desocupadas, existencia).³²
- 50) Se verificó falta de coincidencias entre los datos de flujos anuales de arrendamientos, traslados, renovaciones, exhumaciones y cremaciones varias, brindados por las distintas dependencias de la DGCem, encargadas de las registraciones de las mismas.
- 51) La DGCem no intima a asumir a los titulares de derechos funerarios sus obligaciones, conforme a la normativa imperante en la Ciudad³³. A su vez tampoco ha tomado precauciones sobre el estado ruinoso de los bienes privados como por ejemplo apuntalamientos, sujeciones y/o restricción en las circulaciones que se anticipen a riesgos ciertos de desmoronamientos, derrumbes y desprendimientos.
- 52) El personal de vigilancia y las medidas de seguridad implementadas en los distintos cementerios no alcanzan mínimamente sus objetivos para prevenir las numerosas sustracciones y hechos vandálicos.³⁴
- 53) Incumplimiento de los artículos 3, 4, 13, 14 y 15° de la Ordenanza N° 36.604 y Modificatoria N° 38.816 “Normas para la prestación de servicios por cuidadores profesionales” toda vez que la DGCem no posee un mecanismo de control que permita verificar si los cuidadores profesionales y ayudantes concurren diariamente a prestar servicios de limpieza y cuidado de los sepulcros, obligatorio o no.
- 54) El Padrón de Cuidadores y Ayudantes que lleva la DGCem se encuentra desactualizado.
- 55) Incumplimiento del artículo 22° de la Ordenanza N° 36.604 y Modificatoria N° 38.816 “Normas para la prestación de servicios por cuidadores profesionales”, toda vez que se verificó la falta de actualización e inconsistencia entre el sistema de información que posee la DGCem y las comunicaciones remitidas por el Sindicato de Obreros y Empleados de Cementerios de la República Argentina (SOECRA).

Ataúd	178.474	177.215	1.259
Cenizas	48.797	49.427	-630
Restos	240.303	251.250	-10.947
Total	467.574	477.892	-10.318

³² La cantidad de sepulturas y nichos ocupados al final de cada año debe ser igual a la cantidad ocupada el año anterior más las inhumaciones menos la exhumaciones. Sin embargo, este algoritmo no cuadra con los datos informados.

³³ Los titulares de esos derechos están obligados a realizar las obras que resulten necesarias para la conservación de las unidades de enterramiento en perfectas condiciones de seguridad, sanidad y ornato, quedando directamente obligados a la ejecución de las obras y a la reparación de los daños causados a otras unidades, a los bienes, instalaciones y servicios públicos municipales y a terceros, en general, sin perjuicio, en su caso, de realizarlos a su cuenta y cargo la Administración por vía de ejecución subsidiaria.

³⁴ El tema seguridad se torna crítico en Recoleta donde el público (1500 visitantes diarios) ingresa con bolsos, carteras, mochilas, portafolios sin que, al menos, se verifique el contenido de los mismos a su egreso; no se detectan cámaras de seguridad en los muros perimetrales ni en las circulaciones, el personal de vigilancia destacado no efectúa rondas.

- 56) Los cánones anuales de los cuidadores no sindicalizados se encuentran impagos.

Observaciones Particulares

Cementerio de la Recoleta

- 57) La Dirección General, mediante vínculos informales con la Asociación Amigos del Cementerio de la Recoleta (ADACRE), compromete la responsabilidad del GCBA frente al hipotético incumplimiento normativo de ADACRE respecto a la promoción, tasas y contribuciones vigentes, como así también, a la legislación laboral.
- 58) No son registradas en la DGCem, ni incorporadas al inventario patrimonial las contraprestaciones y donaciones consistentes en equipamientos, materiales y reparaciones varias que efectúa ADACRE.

7. RECOMENDACIONES

Recomendaciones Generales

7.1 Planificación

- 1) Planificar los Planes Plurianuales otorgándole el carácter que como documento rector poseen en la ejecución presupuestaria. Abstenerse de reasignar partidas o recortarlas como así también de generar, modificar, discontinuar o suprimir proyectos.
- 2 y 3) Realizar una planificación y gestión coherente con las necesidades puestas de manifiesto por la población como así también con la normativa vigente, incluido el presupuesto, y los objetivos de los programas llevados a cabo por la DGCem.

7.2 Servicio Mortuario

- 4 y 5) Arbitrar los medios necesarios para que la cantidad de nichos desocupados tengan una relación razonable con la cantidad de exhumaciones anuales.
- 6) Arbitrar los medios para continuar, con mayor ritmo, la disminución de la cantidad de sepulturas ocupadas para que las exhumaciones resulten suficientes respecto al nivel de ocupación de aquellas.
- 7) y 8) Planificar y ejecutar las obras que amplía la capacidad instalada del Crematorio para satisfacer la demanda efectiva.

- 9) Poner en servicio, en forma urgente, la unidad de tratamiento de residuos patogénicos y/o peligrosos que se encuentra en el predio del Cementerio de la Chacarita.
- 10) Cumplir con la normativa vigente en materia de residuos patogénicos, en lo referente a su generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de los mismos.
- 11) Inscribir al Crematorio de la Ciudad como generador de residuos patogénicos y/o peligrosos.
- 12) Mantener actualizado el registro de la cantidad de féretros que contienen las bóvedas y panteones.

Policía mortuoria

- 13) Cumplir con lo dispuesto por las Disposiciones 46 y 89/ DGCem /04 exigiéndole a las empresas funerarias el cumplimiento en tiempo y forma de la entrega de copia de las facturas realizadas en el mes anterior con la planilla de detalle de las facturas que aportan, además de la información sobre los datos de los fallecidos.
- 14) Aplicar los procedimientos que permitan intimar y en su caso sancionar a las empresas funerarias que no cumplan con lo dispuesto por la Disposición 90/DGCEM/04.
- 15) Crear en el corto plazo un cuerpo de inspectores que deba cumplir la planificación anual de inspecciones que formule la Dirección General.
- 16) Mantener actualizada la información completa de las empresas de servicios fúnebres.

7.3 Presupuesto y Movimiento de Fondos

Ingresos

- 17) No se observaron progresos en las recomendaciones efectuadas en el informe de la auditoría de ingresos del período 2002, por lo tanto se reiteran y se amplían las mismas en el presente informe:

a) Administración en general:

- ✓ Generar un único sistema de información entre las distintas áreas de la DGCem que involucre al movimiento de servicios mortuorios
- ✓ Implementar un sistema que permita cuantificar la morosidad respecto al pago en concepto de Arrendamientos y renovaciones de nichos y Servicio de Administración y mantenimiento de bóvedas o panteones
- ✓ Implementar las medidas de seguridad necesarias para proteger la documentación existente.
- ✓ Confeccionar el manual de procedimientos administrativos adecuados. Además elaborar Manuales de Procedimientos referentes a las tareas operativas vinculadas a la manipulación de cadáveres (inhumación,

exhumación, cremación, reducción y traslados). Indicar en forma clara y precisa y en un solo cuerpo legal, los requisitos administrativos de esas operaciones. Como asimismo, establecer en una norma los programas de apoyo psicológico, capacitación y autocuidado físico del personal conforme a las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud – OPS y otros organismos internacionales.

b) Bóvedas y Panteones:

- ✓ Generar un registro de bóvedas cuya concesión se encuentran caducas o pasibles de decretar la caducidad de la concesión, de acuerdo al procedimiento previsto en la Ordenanza N° 27.590/73 y Decreto 7.372/49 BM 8.617.
- ✓ Implementar un sistema que permita la intervención de distintas áreas en los procedimientos vinculados al pago de aranceles por mantenimiento y administración de bóvedas y panteones.
- ✓ Implementar la medidas de seguridad necesarias para un adecuado resguardo del fichero que contiene la información del estado de las bóvedas frente al arancel correspondiente al Servicio de Administración y mantenimiento de bóvedas o panteón.

18) Área Notarial:

Arbitrar los medios necesarios para que el área Notarial se haga de la información de la cantidad de bóvedas y panteones discriminados por categorías y además controle eficazmente el vencimiento de las concesiones de las bóvedas, nichos, sepulturas.

- ✓ Implementar los procedimientos necesarios para controlar las deudas de las concesiones de las bóvedas, nichos y sepulturas y para procurar el cobro de las mismas; para controlar el vencimiento de plazo de las concesiones, para intimar el pago de la renovación o la caducidad de la concesión de acuerdo al procedimiento previsto en la Ordenanza N° 27.590/73 y Decreto 7.372/49 BM 8.617.
- 19) Determinar los precios de las obras privadas incluyendo todos los costos (mano de obra, materiales, gastos generales, impuestos, etc.) necesarios para la ejecución de las mismas.
 - 20) Organizar los circuitos de registración de ingresos, además de coordinar con la DG Tesorería General la implementación de un sistema similar a los que se encuentran operando en otras reparticiones recaudadoras (Ej: Rentas, Tribunal de Faltas) que permitan conocer en forma actualizada (*on-line*) y detallada de la recaudación diaria correspondiente a los servicios mortuorios.
 - 21) Corregir la circularización de la información de la recaudación, para que todas las áreas que se encuentren relacionadas, por sus misiones

- y funciones con los ingresos, dispongan de la información correspondiente para cumplir con sus cometidos.
- 22) Realizar las modificaciones necesarias en el SICBA para que se pueda imprimir directamente del sistema la información detallada de la recaudación.
 - 23) Incorporar todas las bases de datos necesarias en el sistema para que no existan limitaciones en el módulo de nichos del SICBA y se mantengan actualizadas con la cantidad de nichos existentes.
 - 24) Implementar la utilización de la Boleta de Pago desarrollada por el área de Sistemas que brinde al contribuyente una mayor comodidad y agilidad al momento de realizar el trámite y pago de los derechos.
 - 25) y 26) Coordinar con la DG Tesorería General la implementación de un sistema similar a los que se encuentran operando en otras reparticiones recaudadoras (Ej: Rentas, Tribunal de Faltas) que permitan conocer en forma actualizada (*on-line*) y detallada de la recaudación diaria correspondiente a los pagos de derecho de timbre.
 - 27) Implementar un sistema que permita conocer el monto total de morosidad por todo concepto como así también los créditos a favor del GCBA prescriptos por los mismos conceptos.
 - 28) Coordinar con la DG Tesorería General la asignación de los mismos códigos por tipo de trámite para mejorar la calidad del control interno.

7.4 Recursos Humanos

Estructura - Organigrama

- 29) y 30) Adoptar las medidas necesarias que permitan aumentar el personal afectado a las tareas operativas y del crematorio para que el porcentaje del mismo respecto al total del personal sea superior al actual (28%).
- 31) Arbitrar los medios para mejorar su ambiente de trabajo, considerando las características y los patrones de conducta específicos que posee el personal afectado a las tareas operativas vinculadas con la manipulación de cadáveres y restos humanos.
- 32) Procurar la aplicación de políticas tendientes al cuidado psicológico del personal en riesgo, en coincidencia con lo recomendado por la Organización Panamericana de la Salud.
- 33) Regularizar mediante el acto administrativo correspondiente (vía Decreto) el otorgamiento de las misiones, funciones y responsabilidades del organismo en sus niveles y áreas inferiores a la Dirección General y su Adjunta. Esto en beneficio de la validez y control de la actividad de las distintas áreas.

Responsabilidades Primarias.

- 34) Incorporar (vía Decreto) como responsabilidad del Director General el seguimiento y control de los cobros efectuados por la DG Tesorería General por los derechos de servicios mortuorios.

7.5 Infraestructura

- 35) Realizar planes de mantenimiento preventivo y correctivo como una acción de continuidad de las obras de refacción e inversiones que se efectúan. Promover acciones que garanticen tanto el rescate de los objetos patrimoniales, como también y especialmente incorporen capacitación e innovaciones tecnológicas vinculadas a la puesta en valor y gestión patrimonial de los diversos aspectos materiales, culturales, sociales y políticos.
- 36) Articular los medios necesarios para garantizar la conservación, restauración y mantenimiento del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires, en lo que respecta a la competencia de la Dirección General de Cementerios.
- 37) Cumplir con la normativa vigente en la Ciudad en lo referente a la Fiscalización y Control de Obras efectuadas en los diferentes cementerios.
- 38) Controlar el cumplimiento del Decreto 911/96 sobre el Régimen de Seguridad e Higiene del Trabajo en la Construcción e instrumentar un Programa de Seguridad, según lo establece la Resolución SRT N° 51/97 y la Resolución SRT N° 357/98 y suscribir a otras disposiciones.
- 39) Tomar los recaudos operativos y legales atinentes a los bienes privados que se encuentren en estado de ruina, construcción y o refacción, priorizando siempre la seguridad de las personas como así también, el deslinde de las responsabilidades que pudieren caberle, por omisión o inacción, al GCBA.

7.6 Control Interno

- 40) Coordinar el funcionamiento de las distintas áreas que componen la Dirección General como así también circularizar la información a través de circuitos de trámite que permitan en su conjunto obtener resultados más eficientes y eficaces en el control interno.
- 41) Informatizar y sistematizar los trámites por renovación y pago de tasa por administración y mantenimiento de bóvedas y panteones

- 42) y 43) Incorporar la tecnología informática para el correcto desenvolvimiento de las actividades de la DGCem tales como información sobre obras en curso y los derechos que las mismas generan de acuerdo a la Ley Tarifaria, control de ingresos, vencimientos de concesiones y control del movimiento mortuario.
- 44) Efectuar las tareas de registro, procesamiento, control y recuperación de créditos para producir un aumento en el ingreso al erario público.
- 45) Implementar una política de conservación de la documentación administrativa, técnica y contable de la Dirección General además de aplicar un plan de organización de sus archivos con el fin de garantizar la integridad física, intelectual y funcional de la misma y detener o reducir la acción de los factores de destrucción.
- 46) Cumplir con lo estipulado en el Art. 122 de la Ley 70 CABA. Además, implementar un Manual de Contingencias que determine medidas inmediatas generales que contribuyan a crear un clima de orden y tranquilidad emocional para el reconocimiento de fallecidos y una respuesta acertada y ordenada para la guarda e inhumación como así también, información veraz y oportuna que favorezca además la cooperación interinstitucional y la participación de la comunidad para enfrentar un desastre.
- 47) Cumplir con los términos del Decreto N° 17559/51, Capítulo IV, en el Artículo 34 y siguientes.
- 48) Unificar la información de nichos suministrada por el área de Sistemas con la que generada en el área de Programación y Control.
- 49) Desarrollar un efectivo control de sepulturas y nichos (ocupados, desocupados y en existencia) para que el mismo sea consistente con el cálculo de los flujos de inhumación y exhumación de sepulturas y nichos.
- 50) Controlar en forma exhaustiva los datos de arrendamientos, traslados, renovaciones, exhumaciones y cremaciones que se producen anualmente, entre las distintas dependencias de la Dirección General encargadas de las registraciones con el objetivo de evitar que se produzcan diferencias.
- 51) Intimar a los titulares de derechos funerarios a asumir sus obligaciones de acuerdo a la normativa vigente respecto a la ejecución de las obras para la conservación de las unidades de enterramiento.
- 52) Reforzar las medidas de seguridad a efecto de reducir los riesgos imperantes.
- 53) a 56) Cumplir con lo dispuesto en la Ordenanza N° 36.604 y Modificatoria N° 38.816: "Normas para la prestación de servicios por cuidadores profesionales", y corregir la debilidad de los sistemas de información, planificación y control interno a fin de no convalidar ni

estimular la imposición de prácticas que desvirtúan la esencia del servicio a prestar, objeto de la norma precitada.

Recomendaciones Particulares Cementerio de la Recoleta

57) y 58) Instrumentar, conforme a la legislación vigente, el marco de acción con las ONG's que desarrollen actividades en el ámbito de los cementerios.

8. CONCLUSIONES

Los objetivos particulares o específicos de la DGCem se cumplen con extremas dificultades en todos los planos. En algunas áreas de trabajo se observa un alto riesgo inherente por deficiencias en el Control Interno. Además surge, del análisis, que la información sobre recaudación es difícilmente auditable.

Los recursos humanos, económicos, físicos y tecnológicos son insuficientes y transforman su gestión organizativa, administrativa y operativa en deficiente, acusando una seria debilidad de los sistemas de información, articulación, planificación y control interno que desvirtúa la esencia del servicio a prestar.

Una de las restricciones a la gestión está dada por las cantidades de sepulcros desocupados puesto que este número representa la disponibilidad neta para poder dar respuesta a la demanda de sepulcros.

Las incongruencias detectadas en el proceso de planificación revelan falta de rigurosidad en la confección de los planes de inversión y una falta de planificación coherente con los objetivos del ente auditado.

Se evidenció que cada área o subárea del organismo no opera de manera coordinada e interrelacionada con las restantes áreas o subáreas. Esto imposibilita una efectiva coordinación y control de las decisiones y acciones de cada una de las áreas que integran el organismo. Estas falencias dificultan los procesos de integración, consistencia y responsabilidad, propiciando la autonomía funcional de cada una de ellas.

Las deficiencias detectadas en la información generada por las distintas áreas involucradas en la generación de los valores, el cobro, la rendición y la registración proporcionan un bajo nivel de consistencia y confiabilidad. Este es el resultado de graves deficiencias en el Ambiente de Control.

El organismo no cuenta con información sistematizada que permita cuantificar la morosidad respecto al pago en concepto de Servicios Mortuorios lo cual debilita el sistema presupuestario de recursos de la DGCem y la implementación de políticas de gestión de cobranzas. A su vez imposibilita la determinación de una cartera de deudores morosos confiable e impide por un lado proyectar adecuadamente los recursos de los ejercicios presupuestarios y definir políticas conducentes para regularizar las situaciones de morosidad.

A pesar de que los cementerios de la Ciudad tienen una serie de importantes ventajas comparativas --demanda de servicios mortuorios estable, monopolio de prestaciones, único crematorio en la Ciudad, extensa superficie, la Recoleta como sitio de valor histórico-cultural— el servicio público muestra una constante pérdida de consideración, al menos en los últimos 15 años por que no ha sabido acompañar los cambios culturales y sociológicos que se observaron en la sociedad como por ejemplo el aumento de la voluntad de cremación, proliferación de cementerios privados, etc.

Una parte de la declinación está explicada por un desempeño relativamente bajo de las prestaciones tradicionales (acumulación de sepulturas no exhumadas, no informatización de la administración, registración y cobranza, pérdida de personal calificado y falta de ampliación del crematorio). Cabe aclarar que este desempeño está explicado, a su vez, por una ausencia de inversión en capital (mantenimiento infraestructura, ampliación del crematorio, informatización) y trabajo (personal calificado, capacitación).

También debe destacarse la falta de modernización del tipo y de la forma de los servicios y productos brindados: mientras el imaginario y los valores que enmarcan la cultura sobre la muerte han sufrido importantes cambios y mientras la oferta de servicios mortuorios diferentes en las cercanías de la ciudad se ha incrementado, diversificado y modernizado, los cementerios de la ciudad no han implementado cambio alguno.

En consonancia con el reconocimiento social que poseen las labores desarrolladas en los cementerios, se hace necesario adecuar, en la medida de lo posible, las retribuciones salariales del personal.

Respecto a la situación que presenta la infraestructura de los cementerios se puede concluir que la DGCem, como el GCBA, no han establecido una política institucional clara de conservación de los bienes patrimoniales con valor cultural, conforme lo reclama la base de su misión, visión, objetivos y condiciones particulares.

Como proceso obligado cuando han fallado, o no han existido, las medidas preventivas que impidieron la degradación, el GCBA, en forma urgente, debe encarar acciones concretas de rescate, conservación, rehabilitación, acrecentamiento y puesta en valor de los bienes existente en los Cementerios y en la Ciudad, que garantice la continuidad del acervo cultural para las generaciones futuras, sometiendo los objetos a estudio y acción de especialistas que determinen un proyecto de estabilización y reconstrucción de

los bienes deteriorados, pues el estado de gravedad en que se encuentran los bienes, así lo reclama.

La inversión en obras de crematorio, que se presenta como una decisión a tomar en forma urgente, mantenimiento y personal capacitados e informatización del movimiento mortuario y proceso de cobranzas, recuperación de un extenso espacio ocupado en exceso por sepulturas en tierra (espacio que tenderá a incrementarse), en un contexto donde se conserven las ventajas comparativas de los cementerios de la Ciudad, permitiría junto a la incorporación de nuevos servicios un salto en calidad y cantidad de los servicios ofrecidos.

Como corolario de lo expresado anteriormente podemos definir que, la falta de planificación para la determinación de las metas, las debilidades del control interno verificadas en el presente examen de auditoría, el déficit de datos estadísticos, la falta de controles en la recaudación, la deficiente conservación del patrimonio y las falencias observadas en las prestaciones generales de los servicios mortuarios determinan que la gestión auditada no resulta razonable desde el punto de vista de la eficacia (cumplimiento de metas) y eficiencia (distribución de los recursos para alcanzar las metas) del servicio.

ANEXO I

GLOSARIO

Bóveda es un sepulcro familiar.

Cadáver es todo cuerpo humano durante los cinco primeros años siguientes a la muerte real, que se computará desde la fecha y hora que figure en la inscripción de la defunción en el Registro Civil.

Cinerario: depósito común de cenizas.

Enterratorio espacio destinado a las inhumaciones en tierra.

Exhumación es el acto de desenterrar (ex -humus) los restos. Entiéndase también el acto de retirar los restos de Nichos, Capillas o Panteones particulares para su traslado o reducción a urna, osaria o cineraria. La exhumación implica la apertura de la unidad de enterramiento, extracción del cadáver o restos cadavéricos para su posterior reinhumación o traslado, cierre y sellado de la misma.

Inhumación es el acto de enterrar (in-humus) un difunto aunque, en un sentido más general, entiéndese también al acto de depositar los restos en un Nicho, Capilla o Panteones (tumulación) particulares o municipales y cerrarlo herméticamente a continuación con una lápida. El servicio de inhumaciones consiste en el traslado de cadáveres, fetos, restos humanos o cenizas, desde el exterior o depósito hasta la unidad de enterramiento; en la apertura de la misma, la inhumación, cierre y sellado de la unidad.

Limpias o mondas: consisten en las operaciones precisas para la evacuación y limpieza de unidades de enterramiento y redistribución de las inhumaciones: apertura de la unidad de enterramiento, vaciado de la misma, limpieza, depósito de restos en osario, **reinhumaciones**, cerrado y sellado de la unidad y de sus tramos o niveles si hubiere cadáveres, retirada de materiales y sobrantes, traslado de los mismos a los depósitos establecidos, su destrucción y/o eliminación.

Nicho: espacio destinado a la colocación de ataúdes o urnas.

Osario: depósito de restos óseos.

Panteón o mausoleo: sepulcro colectivo.

Reducción: es el tratamiento o proceso por el cual un cadáver o restos mortales quedan reducidos a esqueleto, huesos, cenizas o polvo. Puede ser **natural** por el paso del tiempo, por **cremación** o **manual**.

Remoción consiste en el movimiento interno de la bóveda.

Restos cadavéricos son lo que queda del cuerpo humano terminados los fenómenos de destrucción de la materia orgánica (una vez transcurridos los cinco años siguientes a la muerte real).

Sepulcro son las bóvedas, mausoleos, panteones, nichos y sepultura en tierra.

Sepultura se usa en general para los lugares en tierra que contienen cadáveres o restos cadavéricos.

Traslados: se refiere al transporte en furgón de un cadáver o restos cadavéricos, una vez practicada su exhumación, para su posterior depósito en unidad de enterramiento distinta, del mismo u otro cementerio. También al servicio que se presta a las morgues y hospitales para trasladar cuerpos de personas indigentes, sin recursos, o por solicitud judicial.

ANEXO II

NORMATIVA ESPECÍFICA PRINCIPAL

ORDENANZAS Y LEYES

- ✓ Ordenanza 10.098 (sancionada el 15/7/48) Reglamento para la colocación de monumentos, modificada por Ordenanza 51.044/96 del 31/10/96.
- ✓ Decreto-Ordenanza 14.079. (Publicado el 3/11/948). Obligatoriedad para el velatorio y sepelio de personas fallecidas por enfermedades infectocontagiosas la colocación de sus cadáveres en ataúdes con caja interior totalmente metálica y de cierre hermético.
- ✓ Decreto Ordenanza 12.917/MCBA/62. (Sancionada el 28/08/62). Reglamenta régimen de Policía Mortuoria – Servicios Funerarios – Velatorios-Condiciones de los Locales – Inscripción en Dirección General de Cementerios – Permisos de Uso.
- ✓ Ordenanza 27.590/MCBA/73 (sancionada el 10/04/073). Normas para el uso y Ocupación de los Diversos Cementerios de la CBA, Sepulturas, Bóvedas, Nichos, Sepulcros, Concesiones, Cremaciones de Cadáveres- Requisitos. Modificada por Ordenanza 45.094 y Ley 364.
- ✓ Ordenanza N° 36.604 y su modificatoria N° 38.816 “Normas para la prestación de servicios por cuidadores profesionales”.
- ✓ Ley CABA N° 111 (Sancionada el 26/11/98) Exime a los titulares de jubilaciones y pensiones del pago del 50% de la tarifa de los servicios por arrendamiento de nichos, sepulturas y cremaciones que se abonan en los cementerios dependientes del GCBA.
- ✓ Ley CABA N° 845 (Sancionada el 01/08/02). Concede por un plazo de 25 años a Caritas Buenos Aires un predio en el Cementerio de Chacarita a fin de construir la otra mitad del panteón ya edificado.
- ✓ Ley CABA N° 1227 (Sancionada el 4/12/03) Establece el Marco Legal para la Investigación, preservación, salvaguarda, protección, restauración, promoción, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del patrimonio cultural de la CABA.
- ✓ Ley CABA N° 1637 (Sancionada el 16/12/04) Habilitación de 4 salas velatorias para personas de escasos recursos en Cementerio de Chacarita y Flores y dispone el aprovechamiento de ataúdes.
- ✓ Ley CABA N° 2086 (Sancionada el 14/09/06). Declara Patrimonio Cultural de la CABA a distintas edificaciones de los Cementerios de Chacarita y Flores.
- ✓ Leyes tarifarias.
- ✓ Ley CABA N° 257 (Sancionada el 30/09/99). Obligaciones del Propietario relativas a la conservación de las obras del Código de Edificación.
- ✓ Ley CABA N° 154 (Sancionada el 18/02/1999). Regula la generación, manipulación, almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos patogénicos.

- ✓ Ley CABA Nº 123 (Sancionada 10/12/1998). Determina el procedimiento técnico administrativo de la evaluación de Impacto Ambiental.

DECRETOS

- ✓ Decreto 17.559/MCBA/51. (Sancionado el 12/10/1951). Higiene Mortuoria- Otorga Concesiones de sepulturas – Crea el Registro de Concesiones y Transferencias.
- ✓ Decreto 1510-GCBA-97 – de Procedimientos Administrativos
- ✓ Decreto 1100/05 (Sancionado el 22/07/05). Crea Fondo de asistencia para subsidiar el pago del arrendamiento de nichos para víctimas del incendio del 30/12/04- Cementerios Chacarita y Flores.
- ✓ Decreto 629/06. (Sancionado el 05/06/06). Crea la D.G. Adjunta de Cementerios.
- ✓ Decreto 2101/06 (Sancionada el 06/12/06). Ratifica Convenio de Colaboración entre la Municipalidad de Recoleta - Chile y el GCBA-. Tiene por Objeto trabajar en la implementación y puesta en marcha del Tour Internacional de Cementerios Patrimoniales.
- ✓ Decreto 2696-GCBA-03 (Sancionado el 10/12/03). Modifica la Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo.
- ✓ Decreto 350-GCBA-06 (Sancionado el 07/04/06). Estructura Orgánico-funcional del GCBA.
- ✓ Decreto Nac. 911/96 Establece el Régimen de Seguridad e Higiene del Trabajo en la Construcción

RESOLUCIONES

- ✓ Resolución 1707/GCBA/SlYP/05. (Sancionada el 20/12/05). Establece requisitos para acogerse a los beneficios del Decreto 1100/05. Reglamentación. Subsidios, Pago de los Derechos.
- ✓ Resolución 690/GCBA/MHGC/07. (Sancionada el 12/03/07). Aprueba Actas de Negociación Colectiva – Encasillamiento de Agentes de la DGCem.

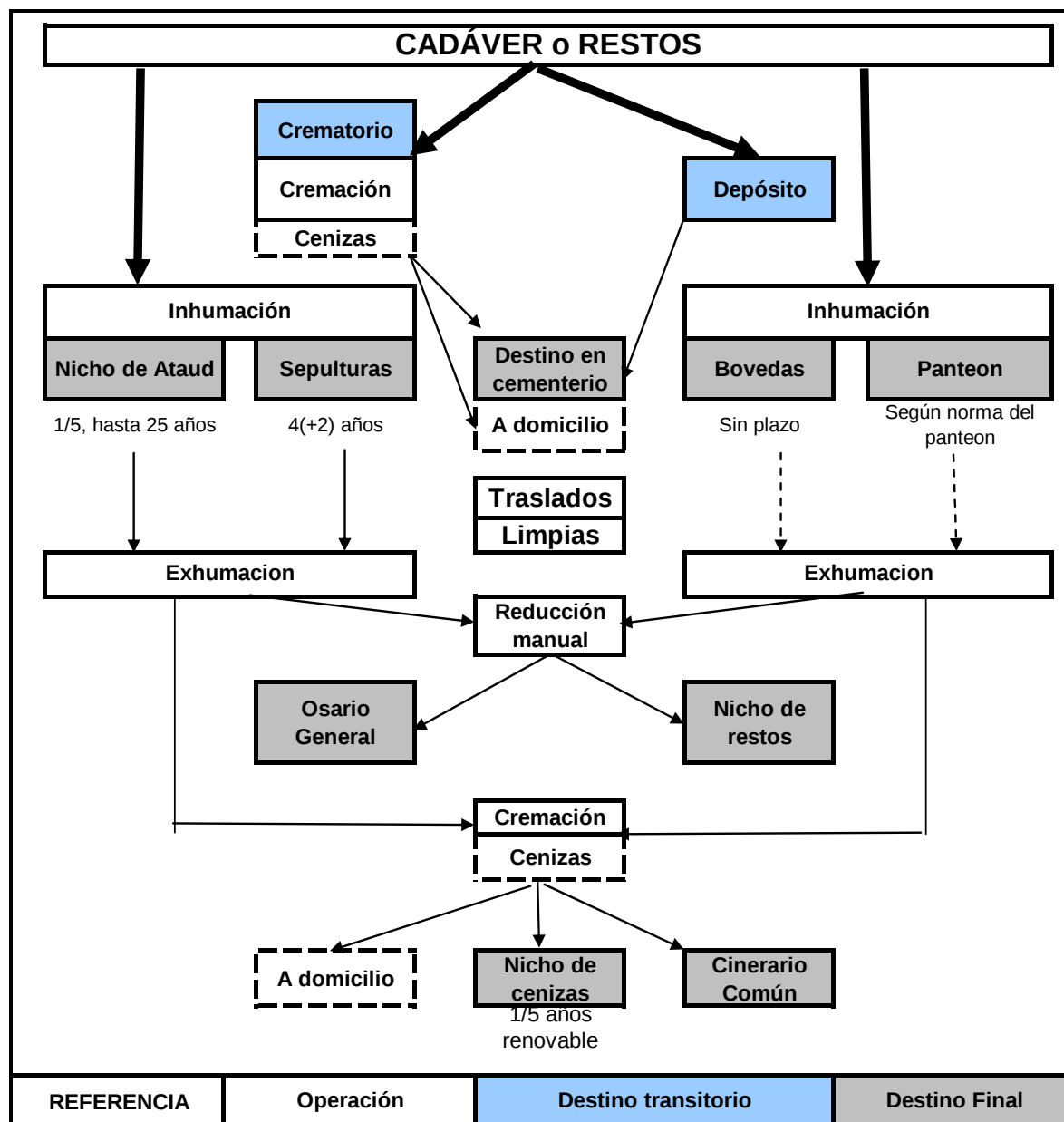
DISPOSICIONES

- ✓ Disposición 89/GCABA/SlYP/04. (Sancionada el 04/03/04). Establece que las empresas fúnebres que se desempeñan o circulan en el ámbito de la CABA deberán cumplimentar una planilla de información de cada servicio prestado.
- ✓ Disposición 91/GCABA/04. (sancionada el 04/03/04). Exige a las casas velatorias que se desempeñen en el ámbito de la CABA la inscripción en la DGCEM –Prohibición a partir de los 10 días. de notificadas de esta resolución a las empresas de servicios fúnebres de velar cuerpos en velatorios no inscriptos en la DGCEM.
- ✓ Disposición 196/GCABA/04. (sancionada el 16/07/04), Establece sanciones para las empresas de servicios fúnebres y casas velatorias que se retrasen en el cumplimiento de la Disposición 46/DGCEM/04 (presentación de facturación mensual).

- ✓ Disposición 677/GCABA/SJYSU/04, Sancionada el 11/05/04), Establece el requisito de la inscripción previa en la DGCem. Para la habilitación de las empresas prestadoras de servicios fúnebres y de casas velatorias y para transferencias de habilitación.
- ✓ Disposición 134/DGCEM/05 (Sancionada el 06/12/05) Establece requisitos para los trámites de las empresas de servicios fúnebres, indispensables para todas las inhumaciones.
- ✓ Disposición 73/GCABA/DGCEM/06. (Sancionada el 15/05/06). Se establece que se dará de baja a los cuidadores que no abonen el derecho anual de inscripción previsto por la Disposición 52/DGCEM/06 y que se llamara a concurso en zonas que se produzcan vacantes.
- ✓ Disposición 22/GCABA/07. (sancionada el 13/03/07). Crea el Registro de Cuidadores de Cementerios a cargo del Departamento de Programación y Control de la DGCEM
- ✓ Disposición 120/GCABA/07. (Sancionada el 08/11/07). Crea el área de compras de la DGCEM.

ANEXO III

OPERACIONES Y DESTINOS DE LOS INGRESOS DE RESTOS MORTUORIOS



Fuente: elaboración propia sobre borrador de la DGCem, normativa y relevamiento.

ANEXO IV

INGRESO Y DESTINO DE FALLECIDOS 1991-2006

AÑO	INHUMACIONES				CREMACIÓN	TOTAL	
	Tierra	Nicho	Varias		TOTAL		Voluntaria
1991	15805	9968	3241		29014	5774	34.788
1992	15797	9330	3625		28752	5477	34.229
1993	15485	9658	3576		28719	5493	34.212
1994	14393	10140	3223		27756	5680	33.436
1995	14790	7903	2806		25499	6440	31.939
1996	13780	7727	2768		24275	6252	30.527
1997	13637	7434	2687		23758	6776	30.534
1998	14167	6983	2651		23801	7063	30.864
1999	13378	6984	2635		22997	7834	30.831
2000	12548	6354	2442		21344	7716	29.060
2001	12667	6050	684	1371	20772	8976	29.748
2002	12100	5750	669	1252	19771	9415	29.186
2003	12321	5963	689	1363	20336	9432	29.768
2004	11392	6163	683	1274	19512	9611	29.123
2005	10964	5797	583	1226	18570	9577	28.147
2006	10028	5983	612	1087	17710	9877	27.587

Fuente: DGCem.. A partir de 2001, Inhumaciones Varías se desglosa en las que corresponden a bóvedas y a panteones.

Se realizan otras cremaciones además de las voluntarias o directas. Fueron informadas las siguientes:

Año	Cremaciones			Total Cremaciones
	Obligatorias	Restos	Voluntarias	
2001	653	8.973	8.976	18.602
2002	903	8.408	9.415	18.726
2003	902	9.942	9.432	20.276
2004	627	9.023	9.611	19.261
2005	720	9.811	9.577	20.108
2006	503	9.921	9.877	20.301

ANEXO V

DESTINOS Y OPERACIONES TARIFADAS

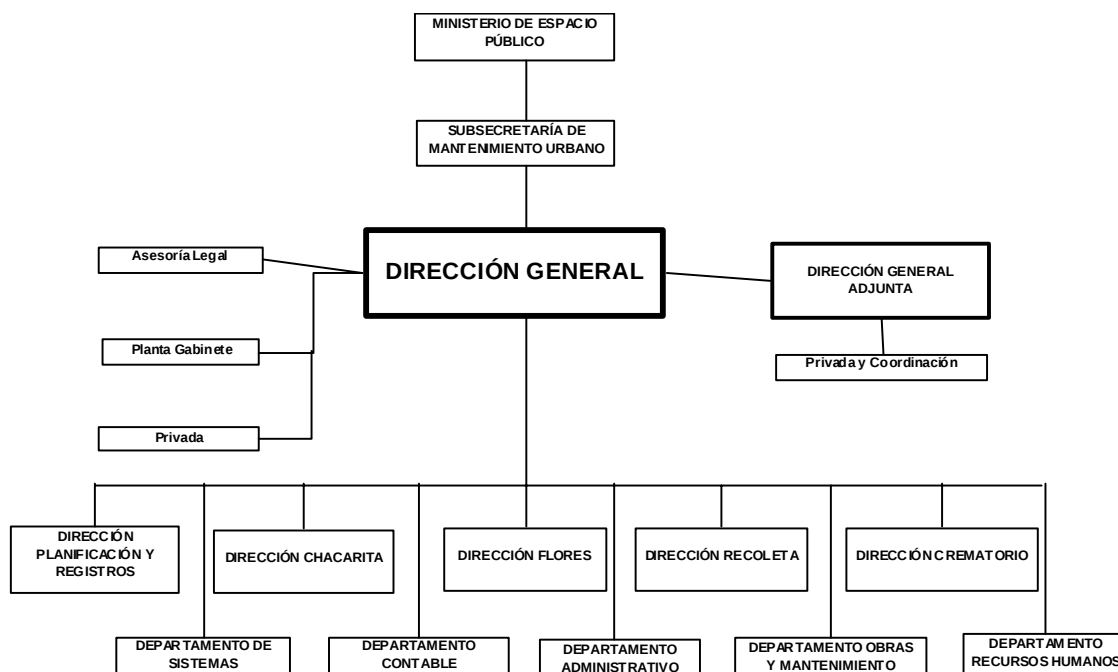
Destino			Operaciones Tarifadas					
			Timbre GCBA	Derechos y aranceles (De cementerios)				
Transit orio	Depósito		Inicio de trámite	Depósito				
	Crematorio			Introducción de ataúd o urna ¹	Cremación			
Final	Sepultura de enterratorio	Sección-Manzana-Tablón-Sepultura			Inhumación y acceso ¹	Renovación ² (anual)	(A pedido de parte) Remoción Exhumación Traslado Reducción en bóveda Verificación	
	Nicho de Ataúd	Galería-Fila-Nicho				Arrendamiento (anual)		
	Nicho de Urna							
	Nicho de Ceniza							
	Bóveda	Sección-Manzana-Tablón-Lotes		[Introducción en Manual]		Administración y mantenimiento (anual)		
	Panteón							
	Cem.Alemán/Británico			Ingreso				
	Osario General							
	Cinerario común							

Fuente: elaboración propia en base a Ley Tarifaria y Manual de Procedimientos (hay contradicciones)

1. "Introducción" e "Inhumación" conforman un único trámite.

2. No se cobra "Inicio de trámite"

ANEXO VI



RESPONSABILIDADES PRIMARIAS

Dirección General de Cementerios

- Dirigir los servicios de las necrópolis de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de asegurarla continuidad en el desenvolvimiento normal de todo lo relacionado al movimiento mortuario en sus aspectos operativo-administrativos.
- Coordinar las acciones referentes a conmemoraciones de fechas patrias que involucren los monumentos históricos ubicados en los cementerios.
- Articular con la Comisión Nacional de Monumentos y Lugares Históricos las acciones que involucren los sepulcros declarados monumentos históricos.

Dirección General Adjunta de la Dirección General de Cementerios:

- Asistir al Director General de Cementerios en todo lo referente a sus responsabilidades.

ANEXO VII

LISTADO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA (1999/2006)

OBRAS EJECUTADAS

DENOMINACIÓN	LICITACIÓN	MONTO	PLAZO	INICIO	FINAL	Ampliac/ Adic. (\$)	Recep Prov.
CEMENTERIO DE LA RECOLETA							
Ejecución integral de solados e instalaciones	Púb. 201/99	1.594.951	18 meses	13/12/00	14/12/04	---	14/12/04
Puesta en valor galería 21	Priv. 234/04	53.535	60 días	14/10/04	30/11/04	---	18/01/05
SUBTOTAL		1.648.486					
CEMENTERIO DE FLORES							
Impermeabilización cubiertas Panteón Central	Púb. 203/04	590.254	4 meses	03/01/05	03/05/05	---	06/05/05
Reconstrucción red eléctrica Panteón Central	Púb. 366/04	316.150	4 meses	05/09/05	31/12/05	---	02/01/06
Reacond. de avent. y portones Panteón Central	Púb. 474/04	464.233	120 días	24/10/05	16/08/06	47.349	28/09/06
Puesta en valor de la Capilla- Peristilo	Púb. 517/05	438.780	5 meses	03/07/06	31/01/07	69.163	27/02/07
SUBTOTAL		1.809.417					
CEMENTERIO DE LA CHACARITA							
Imperm. cubiertas bajo veredas de la Gal. XIV	Púb. 202/04	5.499.994	4 meses	10/01/05	10/07/05	---	10/07/05
Construcción vestuarios personal operativo	Púb. 252/04	238.995	4 meses	24/01/05	24/06/05	---	24/06/05
Apertura y reconstrucción de calles internas	Púb. 318/04	368.068	2 meses	13/06/05	15/08/05	---	18/01/06
Reconstrucción Núcleos sanitarios para público	Priv. 218/04	94.317	90 días	28/09/04	27/12/04	---	18/01/05
Reconstrucción de red eléctrica del VI Panteón	Púb. 319/04	493.014	4 meses	09/06/05	26/12/05	98.482	26/12/05
Pintura interior oficinas Dirección Chacarita	Priv. 290/04	74.531	60 días	17/01/05	17/03/05	---	17/03/05
Provisión e instalación ascensor en galería XVI	Priv. 923/05	165.620	16 meses	17/04/06	---	---	22/09/06
Construí. caminos peatonales en enterratorio	Púb.002/05	687.127	120 días	01/06/06	16/07/07	137.425	16/06/07
SUBTOTAL		7.621.666					
CREMATORIO							
Reconstrucción y adecuación Chimenea Nº2	Priv. 401/05	154.000	90 días	02/12/05	28/09/06	30.590	07/08/07
Rediseño y reconst. batería "A" hornos cremat.	Priv. 066/02	87.000	60 días	03/12/02	30/12/02	---	31/12/02
Rediseño y reconst. Unidad de Residuos Pat.	Priv. 142/03	48.900	60 días	06/11/03	05/01/04	---	27/01/04
SUBTOTAL		289.900					
TOTAL		11.369.469					

OBRAS LICITADAS NO EJECUTADAS

DENOMINACIÓN	LICITACIÓN	MONTO	PLAZO	INICIO	FINAL	Ampliac/ Adic. (\$)	Recep Prov.
CEMENTERIO DE LA CHACARITA							
Reconstrucción de cielorrasos en el Peristilo	Priv. 06/00	93.164	---	---	---	---	---
Reacondicionamiento Integral Sub. Gal. XIV (Dec.1370/01)		980.427	---	---	---	---	---
Techados DGCEM (Dec.1370/01)		128.363	---	---	---	---	---
SUBTOTAL		1.201.954					
CEMENTERIO DE FLORES							
Alumbrado Flores		176.113	---	---	---	---	---
TOTAL		1.378.067					
CREMATORIO							
Reconstrucción y adecuación Chimenea Met.	Priv. 01/01	---	---	---	---	---	---
Rediseño y reconst. batería "B" hornos cremat.	Priv. 81/02	---	---	---	---	---	---

OBRAS EJECUTADAS SIN RECEPCIÓN PROVISORIA

DENOMINACIÓN	LICITACIÓN	MONTO	PLAZO	INICIO	FINAL	Ampliac/ Adic. (\$)	Recep Prov.
CEMENTERIO DE LA CHACARITA							
Ejecución de solados Galería 24	Priv. 005/00	69.580	60 días	01/03/01	---	---	---
Rediseño y reconst. batería "C" hornos cremat.	Púb 188/01	218.000	4 meses	07/12/01	---	---	---
TOTAL		287.580					

OBRAS EN EJECUCIÓN A LA FECHA

DENOMINACIÓN	LICITACIÓN	MONTO	PLAZO	INICIO	FINAL	Ampliac/ Adic. (\$)	Recep Prov.
CEMENTERIO DE LA CHACARITA							
Construcción y remodelación edificios Sº. Gen.	Púb. 173/06	2.378.778	18 meses	01/08/2007	---	---	---

ANEXO VIII

MEMORIA DESCRIPTIVA DE LOS DETERIOROS OBSERVADOS POR PROCEDIMIENTOS *IN-SITU*

Las superficies de los cementerios Chacarita, Flores y Recoleta son de 95, 27 y 5,5 Ha respectivamente. Se encuentran abiertos al público los 365 del año de 7.00 a 18.00 hs.

GENERALES

1-El equipo afectado al traslado de cadáveres y restos humanos es obsoleto e inadecuado. Los cuerpos y restos humanos provenientes de morgues y hospitales³⁵ son trasladados en un furgón Ford 4000 modelo 1997, obsoleto y que no cumple con las condiciones adecuadas para el servicio –poseer cámara estanca y refrigerada a 4° C, catres, desagüe estanco de fluidos-recomendadas por la Organización Panamericana de la Salud en virtud de las condiciones en que se encuentran usualmente los cadáveres y/o partes de los cuerpos (avanzado estado de descomposición, mutilados, calcinados, etc.).

2-La información y señalética es insuficiente. Los recorridos efectuados dieron cuenta de la ausencia de cartelería indicando los medios de salida y escape, ubicación, indicaciones, nombres de calles, monumentos o hitos. La exigua información existente resulta elemental, rudimentaria e insuficiente y no condice con el criterio museístico que se desea impulsar ni tampoco con la trascendencia del resguardo patrimonial que los sitios ejercen.

CEMENTERIO DE LA CHACARITA

1-El peristilo de acceso, la capilla y otras dependencias muestran diversas manchas de humedad en sus muros interiores y exteriores, en los cielorrasos y columnas, que demuestran -según sea su ubicación- la presencia de humedades ascendentes, interiores, filtraciones por capilaridad y fallas en las aislaciones hidrófugas de los paramentos y cubierta. En estas últimas piezas, sectores con artesonados dejan entrever hierros estructurales con signos manifiestos de una avanzada corrosión.

2-Los muros, columnas, capiteles, coronamientos, cornisas, ornamentos, carpinterías, herrerías, artesonados, esculturas, monumentos e iconografías presentan telarañas, plantas invasivas, líquenes, musgos, yuyos y restos de insectos y microorganismos. Su larga data, lejos de pretender expresar un

³⁵ En 2006 representaron 1015 servicios de este tipo que, en su mayor parte, corresponde al traslado de indigentes y solicitudes de juzgados.

criterio por resaltar la pátina del tiempo, atenta contra el aspecto y evidencia suciedad generalizada. Pero, fundamentalmente, estos agentes invasores de la construcción colaboran a la inestabilidad de los morteros y argamasas, coadyuvan a retener la humedad interior de las distintas piezas constructivas y generan esfuerzos mecánicos que provocan fisuras, fracturas y desplazamientos que realimentan la subsistencia y acrecentamiento de las patologías.

3-Los depósitos afectados a la guarda transitoria de cadáveres –provenientes de morgues y hospitales- logran una capacidad cercana a los 200 catres, teniéndose como promedio una guarda de 15 a 20 diarios. Las instalaciones en consecuencia, se encuentran aptas para operar en caso de catástrofe³⁶ aunque la DGCem carece de un Manual de Contingencias para enfrentar tales situaciones.

4-El depósito de huesos, producto de las exhumaciones y aportes de otras jurisdicciones, se encuentra colmado, a la espera de la complementación de trámites administrativos que determinen su disposición final.

5-Las instalaciones sanitarias destinadas al público son escasas, insuficientes y de dimensiones reducidas, no existiendo instalaciones para personas con capacidades motrices reducidas. El estado de conservación y limpieza es malo. Las instalaciones sanitarias destinadas al personal – baños y vestuarios– aunque de reciente ejecución, son notoriamente insuficientes, adolecen de patologías constructivas y evidencian vicios de construcción que debieron ser advertidos en el período de prueba (sus dimensiones no cumplen con la normativa sobre habilitaciones de locales que el GCBA. exige a los privados. La ventilación e iluminación es insuficiente -aunque cumpla con las medidas mínimas exigibles, resulta exigua para su uso- como asimismo los medios de salida).

6-Los transportes verticales (ascensores y autoelevadores) son deficientes e insuficientes. Si bien la DGCem encaró la adquisición de baterías y auto elevadores en 2006³⁷, sus esfuerzos resultaron insuficientes. Chacarita dista de brindar en tal sentido un servicio acorde a la demanda y consecuente con las leyes que imperan en la Ciudad respecto a las personas con capacidades motrices reducidas. Esto se revela además en el análisis del Plan Plurianual de Inversiones que demuestra una previsión inconsistente con las necesidades. Mientras para 2006³⁸ el rubro prevé un incremento del 297% respecto a años anteriores, lo efectivamente realizado representa

³⁶ Tal como quedo demostrado en el luctuoso hecho de la discoteca Cromañón del 30.12.2004. La situación en el cementerio de Flores no se relevó aunque según el legislador Amoroso (*Clarín* 21.05.07) allí “en el sector de depósito de restos y ataúdes ‘no hay catres’ para dejar los féretros ni tampoco hay un ‘sistema de desagüe con cámara de tratamiento de fluidos, lo cual significa emanación de fuertes olores y líquido mortuario a la vista. Según acotaciones de los vecinos, en época estival los olores se extienden a cinco manzanas a la redonda del cementerio’, agregó el diputado”.

³⁷ Previsto \$477.000. Ejecutado \$176.113

solo el 37% de lo previsto. También, el Plan demuestra que no se hicieron previsiones para los años posteriores.

CEMENTERIO DE FLORES

1-Los tableros eléctricos del panteón –recientemente readecuados– presentan conexiones clandestinas efectuadas para alimentar calentadores, heladeras, ventiladores y estufas pertenecientes a cuidadores y ayudantes.

2-Las instalaciones sanitarias destinadas al público son escasas, insuficientes y de dimensiones reducidas, no existiendo instalaciones para personas con capacidades motrices reducidas. El estado de conservación y limpieza es malo. Las instalaciones sanitarias destinadas al personal – baños y vestuarios– aunque de reciente ejecución, son notoriamente insuficientes, adolecen de patologías constructivas y evidencian vicios de construcción que debieron ser advertidos en el período de prueba (sus dimensiones no cumplen con la normativa sobre habilitaciones de locales que el GCBA exige a los privados. La ventilación e iluminación es insuficiente -aunque cumpla con las medidas mínimas exigibles, resulta exigua para su uso- como asimismo los medios de salida).

3-Los transportes verticales (ascensores y autoelevadores) son deficientes e insuficientes. Si bien la DGCem encaró la adquisición de baterías y auto elevadores en 2006, sus esfuerzos resultaron insuficientes.

CEMENTERIO DE LA RECOLETA

1-El peristilo de acceso, la capilla y otras dependencias muestran diversas manchas de humedad en sus muros interiores y exteriores, en los cielorrasos y columnas, que demuestran -según sea su ubicación- la presencia de humedades ascendentes, interiores, filtraciones por capilaridad y fallas en las aislaciones hidrófugas de los paramentos y cubierta. En estas últimas piezas, sectores con artonados dejan entrever hierros estructurales con signos manifiestos de una avanzada corrosión.

2-Los sectores de nichos carecen de lápida o tapa de cerramiento y muestran los féretros con un avanzado estado de deterioro y abandono. El hecho, si bien incumbe a la obligación de los deudos en cuanto a su mantenimiento como bienes privados, señala también la responsabilidad ineludible del GCBA en cuanto a salvar aspectos básicos de la custodia encomendada y velar además por el decoro de los visitantes para quienes estos hechos pueden representar agresiones a su sensibilidad.

3-El sistema de iluminación de las circulaciones –recientemente incorporado- no previó la instalación eléctrica de tomacorrientes en las columnas de alumbrado. Ello, sumado a que las bóvedas carecen de electricidad, genera que, cables conductores eléctricos de más de cien metros de longitud corran por el piso de los senderos de circulación para alimentar obras privadas,

evidenciando incluso empalmes deficientes resueltos en forma precaria- que no solo incomodan el desplazamiento de los visitantes sino que ponen en riesgo su seguridad junto a la de los operarios, más considerando que no existe advertencia alguna sobre el riesgo eléctrico.

4-Los muros, columnas, capiteles, coronamientos, cornisas, ornamentos, carpinterías, herrerías, artesonados, esculturas, monumentos e iconografías presentan telarañas, plantas invasivas, líquenes, musgos, yuyos y restos de insectos y microorganismos. Su larga data, lejos de pretender expresar un criterio por resaltar la pátina del tiempo, atenta contra el aspecto y evidencia suciedad generalizada. Pero, fundamentalmente, estos agentes invasores de la construcción colaboran a la inestabilidad de los morteros y argamasas, coadyuvan a retener la humedad interior de las distintas piezas constructivas y generan esfuerzos mecánicos que provocan fisuras, fracturas y desplazamientos que realimentan la subsistencia y acrecentamiento de las patologías.

5-Las instalaciones sanitarias destinadas al público son escasas, insuficientes y de dimensiones reducidas, no existiendo instalaciones para personas con capacidades motrices reducidas, las instalaciones están en aceptable estado de conservación y limpieza.

ANEXO IX

Fotos de los Libros de Registración de las Concesiones de Bóvedas del Cementerio de Recoleta:



