



INFORME FINAL DE AUDITORIA Con Informe Ejecutivo

Proyecto N° 5.16.19

**EJECUCIÓN DE COMPETENCIAS
COMUNALES – MANTENIMIENTO
DE ESPACIOS VERDES E
INTERVENCIONES SOBRE
EL ARBOLADO – COMUNA 10**

Auditoria Gestión

Período 2015

Buenos Aires, Diciembre 2017

1

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

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - 5to. Piso
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

PRESIDENTE:

Lic. Cecilia Segura Rattagán

AUDITORES GENERALES:

Cdra. Mariela Coletta

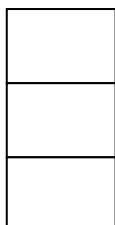
Ing. Facundo Del Gaiso

Dr. Jorge Garayalde

Lic. María Raquel Herrero

Cdor. Vicente Federico Rodríguez

Lic. Hugo Vasques



CODIGO DEL PROYECTO:

5.16.19

NOMBRE DEL PROYECTO:

Ejecución de competencias comunales. Mantenimiento de espacios verdes e intervención sobre el arbolado.

PERÍODO BAJO EXAMEN:

2015

EQUIPO DESIGNADO:

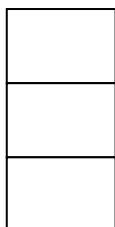
Director de Proyecto: Dra. Scolari, María Belén
Lic. Gasparián, Javier

Supervisor: Dra. Mina, María Fernanda
Mg. Aiscurri, Mario Alberto

FECHA DE APROBACIÓN: 06/12/2017

APROBADO POR: UNANIMIDAD

RESOLUCIÓN N°:463/17



INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Diciembre 2017					
Código del Proyecto	5.16.19					
Denominación del Proyecto	Ejecución de competencias comunales. Mantenimiento de espacios verdes e Intervención sobre el arbolado.					
Período examinado	2015					
Jurisdicción	Jurisdicción 90 Secretaría de Gestión Comunal.					
Unidad Ejecutora	Unidad Ejecutora 9110 Comuna 10.					
Programas auditados	Comuna 10. Programa 10 Gestión de la comuna 10. Obra 52 Intervenciones sobre el Arbolado. Obra 56 Mantenimiento de Espacios Verdes.					
Objeto	Intervención de las comunas 10 en las contrataciones realizadas para ejecutar el presupuesto asignado a las obras de marras.					
Objetivo	Evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de economía, eficacia y eficiencia a partir de la identificación de las metas físicas establecidas en el pliego de las contrataciones y de la determinación de un sistema de indicadores de proceso y eficacia.					
Presupuesto						
	JURISDICCION 90-SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA					
	Progra ma / Comu- na	Obra	U.E.	Aprobado	Total Vigente	Total Devengado
	10	52	9110	11.573.885,00	20.086.216,00	18.466.202,46
		56	9110	2.860.627,00	11.439.059,00	10.518.881,58
Fuente: Sancionado: Presupuesto 2015 - Distribución de Créditos- Vigente y Devengado SIGAF-						
Alcance	Acciones a cargo de las Comunas identificadas en las contrataciones de marras.					

Período de tareas de campo	2016-abril a 2016-dic
Aclaraciones previas	PARTE A: RELEVAMIENTO 1) Arbolado público marco normativo 2) Procedimiento de ejecución de los contratos previsto en los pliegos 3) Recursos humanos asignados 4) Reglamento interno de la junta comunal PARTE B: EVALUACIÓN DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS 5) Procedimiento que se practica en la Comuna 3 PARTE C: EVALUACIÓN DE EFICACIA DE LOS CONTRATOS 6) Gestión de los contratos en la Comuna 10 PARTE D: OTROS HALLAZGOS 7) Otros hallazgos
Principales Observaciones	Comuna 10: - No hay constancia, en las actas de reuniones de la Junta Comunal correspondientes a 2015, del tratamiento y aprobación por parte de ese cuerpo de las contrataciones de arbolado público y mantenimiento de espacios verdes bajo análisis en el presente informe. - La Comuna no cuenta con el archivo de las intervenciones técnicas ex ante y ex post de los verificadores de arbolado público lo que impide validar los registros del SAP. - La Comuna no cuenta con copias de seguridad del SAP en el momento en que se emiten los CAOs y PRDs, lo que dificulta el funcionamiento del sistema de control interno y externo. - No consta un acto administrativo, como mínimo, que reconozca y apruebe en forma expresa, el incremento del área de trabajo, por lo que tampoco consta acto que apruebe el pago retroactivo de dichas tareas efectuadas sin autorización. - Se realizaron tareas de Poda Integral y Poda Intensiva (202 ejemplares tratados) durante el mes de octubre, período de veda, sin que se cuenten con informes técnicos que justifiquen su realización. - Se realizaron tareas de poda menor durante el mes de octubre (5 ejemplares tratados) sin que se cuenten con

	informes técnicos que justifiquen la posibilidad de su realización según las características de las especies de los árboles intervenidos.
Conclusiones	La Comuna 10 ha asumido fácticamente la responsabilidad de ejecutar los contratos del “Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” y del “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en adelante “mantenimiento de espacios verdes” que le corresponde en cumplimiento del mandato constitucional que establece que el mantenimiento de vías secundarias y otras de menor jerarquía y el mantenimiento de espacios verdes constituyen facultades exclusivas de la institución comunal. En el presente informe se ha evaluado en desempeño de la Comuna 10 en la práctica de esta responsabilidad. Las debilidades observadas pueden agruparse en tres clases: la aprobación por la Junta Comunal, la documentación sobre las alteraciones del área sujeta al mantenimiento de espacios verdes y las deficiencias en el mecanismo de control interno. La Junta Comunal 10 no resuelto ni tratado, de manera explícita o implícita, su participación en la gestión de los contratos de marras. No consta un acto administrativo que reconozca y apruebe en forma expresa, el incremento del área de trabajo en el servicio de mantenimiento de espacios verdes. El circuito de control de las tareas realizadas por las empresas prestatarias adolece de los siguientes defectos: La Comuna no cuenta con el archivo de las intervenciones técnicas de los verificadores de arbolado público, no cuenta con copias de seguridad del SAP en el momento en que se emiten los CAOs y PRDs, Se realizaron tareas de Poda Integral y Poda Intensiva en período de veda, sin que se cuenten con informes técnicos que justifiquen su realización.

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA
“EJECUCIÓN DE COMPETENCIAS COMUNALES – MANTENIMIENTO DE
ESPACIOS VERDES E INTERVENCIONES SOBRE EL ARBOLADO –
COMUNA 10”
PROYECTO N° 5.16.19**

DESTINATARIO

Señor
Presidente
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Cdr. Diego César Santilli
S / D

En uso de las facultades conferidas por el Artículo 135° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 70, Artículos 131°, 132° y 136°, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires procedió a efectuar un examen en el ámbito de las Comunas 10 con el objetivo que se describe en el acápite 2.

1.- OBJETO

Intervención de las comunas 10 en las contrataciones realizadas para ejecutar el presupuesto asignado a las obras de marras.

2.- OBJETIVO

Evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de economía, eficacia y eficiencia a partir de la identificación de las metas físicas establecidas en las contrataciones y de la determinación de un sistema de indicadores de proceso y eficacia.

3.- ALCANCE Y TAREAS DESARROLLADAS

Acciones a cargo de las Comunas identificadas en las contrataciones de marras.

3.1.- TAREAS Y PROCEDIMIENTOS REALIZADOS

- ✓ Entrevista protocolar con el/la Presidente/a y la Junta Comunal y presentación del equipo designado.
- ✓ Recopilación de la normativa actualizada vinculada con el Objeto del presente informe.
- ✓ Recopilación de documentación vinculada con el establecimiento de metas físicas y el diseño de indicadores de gestión.

7

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

- ✓ Análisis de los pliegos de condiciones particulares de las contrataciones aprobadas por el Decreto N° 126/GCABA/15 y el Decreto N° 59/GCABA/15 con la finalidad de establecer los procesos a que deben sujetarse las Comunas en la ejecución de las mismas.
- ✓ Relevamiento de la intervención de las comunas en los procesos de contratación bajo análisis.
- ✓ Identificación de metas física e indicadores de proceso y eficacia en las contrataciones bajo análisis.
- ✓ Descripción de la ejecución presupuestaria.
- ✓ Revisión de la correlación entre los registros operativos, contables y estadísticos y la documentación respaldatoria.
- ✓ Análisis de la documentación y de la información producida por el equipo de auditoría.

3.2.- LIMITACIONES AL ALCANCE

1.- Comuna 10: la inexistencia de un archivo físico con el registro de las intervenciones de los verificadores de los contratos que son objeto del presente no permite efectuar el cruce de información necesario. (**Observaciones 10.4.1**)

4.- ACLARACIONES PREVIAS

PARTE A: RELEVAMIENTO

GLOSARIO:

Mantenimiento de arbolado público o arbolado público: se usan estas expresiones a lo largo del texto del informe para reemplazar la denominación del contrato de “Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (ver artículo 2) del presente informe).

Mantenimiento de espacios verdes o espacios verdes: se usan estas expresiones a lo largo del texto del informe para reemplazar la denominación del contrato de “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (ver artículo 2) del presente informe).

Verificadores: los pliegos de las contrataciones bajo análisis crean la figura del “inspector”, un técnico que realiza los controles sobre las tareas realizadas por la empresa adjudicataria. En el pliego de mantenimiento de espacios verdes, describe sus funciones de manera similar a los inspectores del Área de Control Comunal (v. g., pueden suscribir actas de verificación y actas de intimación). Dicho de otro modo, les asigna facultades de policía limitadas a las prescripciones de los pliegos de marras. Sin embargo, en algunas Comunas, se los denomina verificadores para evitar confusiones. Este equipo de auditoría adoptó esa denominación para utilizarla en el presente informe.

Intervención documentada de los verificadores o intervención de los verificadores: denominación utilizada en el presente informe para identificar los documentos (actas, informes, planillas, correos-e, etc.) intervenidos o firmados por los verificadores. Los pliegos, salvo para el caso de las actas ya mencionadas, no establecen cómo debe documentarse la actividad de los verificadores.

Funciones ARME y EVME: las Comunas utilizan el sistema de administración SAP para generar, comunicar y evaluar los resultados de las Órdenes de Medición (equivale a órdenes de servicio), función para la que se utiliza la sigla ARME para el caso de mantenimiento de arbolado público y EVME para el mantenimiento de espacios verdes. Esta función supone una serie de estados sucesivos cuya operación es interactiva entre la Comuna y la empresa prestataria del servicio. Las etapas de esta interacción son las siguientes:

Sigla	Descripción	Usuario
INIC	Creación de la Orden	Comuna
EJEC	En ejecución	Comuna
TFIN	Trabajo finalizado	Empresa
ACEP	Medición aceptada	Comuna
DENE	Medición denegada	Comuna

Fuente: Secretaría de modernización, “Manual de procedimiento” para el uso del SAP

Cuando la Comuna carga en estado EJEC, la empresa recibe la indicación de que debe realizar el trabajo registrado en ese ARME. De modo que, este estado, reemplaza con eficacia la emisión de Órdenes de servicio.

1) Arbolado público, marco normativo

Ley 3263 – Arbolado Público Urbano fue sancionada el 26/11/09. Tiene por objeto proteger e incrementar el arbolado público urbano, implementando los requisitos técnicos y administrativos a los que se ajustarán las tareas de intervención sobre los mismos. Fue reglamentada por el art. 1 del Decreto 166/GCABA/13 y su modificatorio, el Decreto 55/GCABA/14. En estos Decretos se establece cuáles son las responsabilidades que se conservan centralizadas y cuáles fueron descentralizadas, es decir, transferidas a las Comunas en virtud del Artículo 10°, inc. a. de la Ley N° 1777.

Las responsabilidades transferidas a las Comunas según este reglamento son:

- Intervenir en el cultivo, selección y adquisición de ejemplares destinados a las nuevas forestaciones o reposiciones. (Art. 3°)
- Las intervenciones sobre el arbolado público urbano existente así como la plantación de nuevos ejemplares, son tareas de competencia exclusiva. (Art. 8°)

- Previo a cada intervención en el arbolado público, deberá realizar una evaluación técnica de los ejemplares a afectar y consignar el tratamiento o procedimiento adecuado para la resolución del mismo. (Art. 10°)
- Habilitar al personal técnico a cargo de la evaluación técnica, plantación, poda, trasplante y tala o cualquier otra intervención sobre el arbolado público mediante capacitación y evaluación sobre cada valor. (Art. 11°)
- Certificar la capacidad del personal encargado de la evaluación técnica de los árboles. (Art. 12°)
- Condiciones en que podrán ordenar la poda, trasplante, talas o extracciones de ejemplares arbóreos. (Arts. 13°, 14° y 15°)
- La Autoridad de Aplicación debe expedirse acerca de los reclamos de intervención sobre los árboles en el plazo máximo de noventa (90) días corridos. Dentro del mismo plazo, a través del área correspondiente, deberá comunicar fehacientemente y fundadamente la decisión respectiva y en caso de corresponder, fecha aproximada para la intervención. (Art. 17°)
- Es facultad de la Comuna el ejercicio del poder de policía (control inspectivo) sobre faltas en que puedan incurrir funcionarios o terceros administrados en relación con el arbolado público. (Arts. 9°, 25°, 26° y 27°)
- Ejercer, de modo facultativo, la capacidad para coordinar con ONGs la plantación de especies en el espacio público. (Art. 24°)

El mismo reglamento señala las siguientes obligaciones para la Comuna:

- En la plantación y/o reposición del arbolado público urbano se le dará prioridad a las especies autóctonas, nativas de la República Argentina, que se adapten a las condiciones ambientales urbanas y al sitio de plantación. (Art. 5°)

También establece que las Comunas realizarán las siguientes acciones concurrentes:

- Difusión de las políticas de preservación del arbolado público. (22°)
- Tareas relacionadas con la Ley de Educación Ambiental. (23°)

Las facultades que el reglamento mantiene centralizadas son:

- Elaborar y actualizar el Plan Maestro de Arbolado Público (Arts. 3°, 4° y 6°). Dentro de las funciones centralizadas deben destacarse dos por su significatividad:
 - Diagnóstico sobre el estado de situación del arbolado público de la Ciudad de Buenos Aires. A tal fin, deberá confeccionarse un censo arbóreo informatizado como herramienta esencial para la obtención de un inventario cualitativo y cuantitativo, que incluya imágenes de los ejemplares; previendo los mecanismos para su actualización permanente. (Art. 4° inc a))
 - Implementación de un sistema informático de acceso libre, gratuito y público que contemple las acciones correspondientes a la gestión del

arbolado público, y permita seguir la trazabilidad de cada uno de los ejemplares. (Art. 4° inc g))

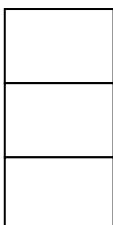
- Políticas de cultivo de las especies autorizadas para su plantación. (Art. 7°)
- Trasplante, talas, extracciones en circunstancias particulares (v. g., cuando obstaculicen una obra pública). (Arts. 14°, 15° y 21°)
- Administrar el Fondo de compensación Ambiental. (Art. 16°)
- Llevar el Registro de Árboles Históricos y Notables de la Ciudad. (Art. 20°)

El reglamento, además, establece responsabilidades sobre la preservación del Arbolado Público para las empresas a cargo de administrar servicios público (Art. 18°) y para terceros administrados (Art. 19°).

Como consecuencia de la sanción de la Ley y el dictado de su reglamento, el día 28 de mayo de 2013 se suscribe un acta de transferencia, en el marco del decreto 166/13, entre el Ministerio de Ambiente y Espacio Público y la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana.

En la misma se detalla que:

- El Ministerio traspasa a la Secretaría el patrimonio afectado a la Dirección General Arbolado.
- El Ministerio traspasa a la Secretaría los contratos vigentes relacionados con el servicio público de mantenimiento del arbolado público y demás servicios conexos.
- El Ministerio entrega a la Secretaría los instructivos de capacitación SAP. Y dejan constancia que han dado la correspondiente capacitación a personal de la Secretaria.
- El Ministerio entrega a la Secretaría la siguiente documentación: caracterización general del arbolado de alineación de las comunas; distribución detallada del arbolado según especies por comuna; distribución de árboles por barrio, base general de datos donde consta el total de árboles de la CABA (soporte magnético) y guía de especificaciones operativas para la poda del Arbolado publico lineal de la Ciudad.
- El Ministerio entrega a la Secretaría el detalle de árboles históricos y notables presentes en las comunas.
- El Ministerio entrega a la Secretaría un adelanto de los objetivos del Plan Maestro de Arbolado Público.
- El Ministerio entrega a la Secretaría detalle del personal asignado a la Dirección General de Arbolado a transferir.
- El Ministerio entrega a la Secretaría una carpeta con la documentación referida a los Datos del Censo Fitosanitario 2011 y herramientas de gestión, relativas a cada una de las Comunas. La Secretaria se compromete a entregar a cada Presidente Comunal la citada carpeta.



Posteriormente se debió firmar actas con cada comuna para la transferencia de dicha documentación. A modo de ejemplo, se detalla el contenido del acta firmada con la Comuna 5, el día 27 de junio de 2013. En la misma se detalla que:

- La Secretaria trasfiere a las Comunas la parte pertinente de los contratos vigentes para efectivizar la transferencia del control de la ejecución, certificación y priorización de los mismos.
- Se deja constancia que concluida la intervención del Ministerio de Modernización y adoptados los criterios de adscripción de los recursos humanos se hará efectiva la transferencia del personal a las comunas.
- Se entrega la siguiente documentación: acta de transferencia; contratos; inspectores; caracterización general del arbolado de alineación de las comunas; distribución detallada de arbolado según especie por comuna; distribución de árboles por barrio; detalle de árboles históricos y notables presentes en las comunas: adelanto de los objetivos del Plan Maestro de arbolado; instructivo para la capacitación SAP par la gestión de arbolado.¹

2) Procedimiento de ejecución de los contratos previsto en los pliegos

El objetivo del presente informe supone evaluar la ejecución de dos licitaciones llevadas a cabo por el Gobierno Central para ser ejecutadas por las Comunas en virtud de tratarse de facultades exclusivas de estos organismos gubernamentales.

Una de ellas está vinculada al inciso a) del artículo 10° de la Ley N° 1777 (“planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente.”). La misma fue aprobada, bajo el título “Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, por el Decreto N° 126/GCABA/15, tramitado por el Expediente Electrónico N° 18.055.012-MGEYA-SSDPCIU/14 y por el Expediente Electrónico N° 00.391.262-MGEYA-DGCYC/15.

La otra, con el inciso b) del artículo 10° de la Ley N° 1777 (“planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la Ley de Presupuesto.”). La misma fue aprobada, bajo el título “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, por el Decreto N° 59/GCABA/15, tramitado por el Expediente Electrónico N° 13.980.668-MGEYA-DGCYC/14.

El equipo de auditoría ha reconstruido, a partir de la lectura de los pliegos licitatorios, el procedimiento que debe seguirse en las Comunas a los efectos de gestionar la ejecución de las contrataciones. De este modo, se han podido identificar los distintos momentos del procedimiento, los mecanismos de control interno y la documentación de respaldo que debe llevarse. A partir de allí, y a los

¹ PT A

efectos de realizar la evaluación de la gestión operativa, se han elaborado indicadores de proceso e indicadores de resultado.

En el caso de cada Comuna, se realizaron entrevistas con los responsables de la operación del sistema. Ello permitió realizar una adaptación del proceso a las condiciones en que cada Comuna lo ejecuta.

A continuación se describen los procesos identificados para cada contratación en los pliegos y (en las **PARTES B Y C** del presente informe) la adaptación que cada Comuna lleva a cabo.

Mantenimiento de vías secundarias – Arbolado público:

1.- Planificación. La empresa debe entregar, entre los documentos de la oferta, su Plan de Trabajo (Artículo 2.2.7°, inciso o) del PCP). El mencionado artículo no exige que este Plan contenga el inventario de ejemplares con que cuenta la Comuna correspondiente y los objetivos y metas anuales que permitan una intervención ordenada sobre el universo de ejemplares en el término de la duración del contrato. Si bien la Comuna certificará las obras a partir de la inspección de las mismas, contar con el Plan de Trabajo facilitará la evaluación general de la marcha de las tareas previstas para el período de contratación y la oportunidad de solicitar modificaciones, para las que están facultadas por el pliego (Artículo 2.2.8°, in fine del PCP). El Decreto N° 166/GCABA/13 y su modificatorio, Decreto N° 55/GCABA/14, establece que la atención de los reclamos de los ciudadanos es una facultad exclusiva de las Comunas.

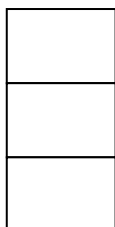
Las buenas prácticas indican que las Comunas debieran contar con una planificación anual, o con un instrumento similar, que permita garantizar la eficacia del servicio con una intervención ordenada sobre el universo de ejemplares en el término de la duración del contrato y la inclusión de las tareas relacionadas con los reclamos de los vecinos.

2.- Registros de las modificaciones introducidas por la Comuna en virtud de las facultades otorgadas en el mencionado Artículo 2.2.8° del PCP.

3.- Órdenes de servicio emitidas por la Comuna. Las Órdenes de Servicio constituyen el medio de comunicación entre la Comuna y el prestador. En ellas deben registrarse los pedidos específicos que pueden alterar el Plan de Trabajo (Artículo 2.2.8°, in fine del PCP) y “las observaciones y/o deficiencias detectadas, como así también las sanciones aplicadas, etc.” (Artículo 2.4.10° del PCP).

4.- Registro de tareas realizadas por la empresa a cargo de la Comuna. Supone el registro de las mismas en el sistema SAP y la intervención documentada de los verificadores.

5.- Informes emitidos por la empresa. Supone los certificados mensuales que la empresa debe emitir sobre las tareas realizadas y los informes específicos con registros fotográficos que la Comuna pueda solicitarles (Artículo 2.6.2° del PCP). Por otra parte, la empresa está habilitada para indicar en la función ARME del SAP que ha finalizado una tarea encomendada. Sin embargo, esta intervención no queda registrada de modo permanente debido a que es reemplazada por la de la



Comuna, aceptando o denegando el cumplimiento en función de las inspecciones realizadas por los verificadores. (ver glosario en el inicio de estas Aclaraciones Previas)

6.- Certificaciones del servicio emitidas por la Comuna. La Comuna emite Certificados de Avance de Obra (CAO) a partir de la operación del sistema SIGAF. Este certificado es mensual y lleva la firma de la autoridad responsable. Su contenido debe corresponderse con los registros del SAP. A su vez, estos registros se operan a partir de las intervenciones documentadas realizadas por los verificadores con posterioridad a las tareas realizadas por la Empresa (Artículo 2.6.2° del PCP).²

De modo que, además de los registros obrantes en el SAP y el SIGAF, la conservación, en la Comuna, de las intervenciones documentadas, previas y posteriores, de los verificadores es condición necesaria para un adecuado sistema de control interno y externo.

Mantenimiento de espacios verdes:

1.- Plan de obras y servicios. La empresa debe entregar, entre los documentos de la oferta, su Plan de Trabajo (Artículo 28°, inciso s) del PCP). Si bien la Comuna certificará las obras a partir de la inspección de las mismas, contar con el Plan de Trabajo facilitará la evaluación general de la marcha de las tareas previstas para el período de contratación y la oportunidad de solicitar modificaciones para las que están facultadas por el pliego (Artículo 34°, in fine del PCP), de acuerdo con necesidades específicas detectadas.

2.- Registros de las modificaciones introducidas por la Comuna en virtud de las facultades otorgadas en el mencionado Artículo 34° del PCP.

3.- Libro de órdenes de servicio. El pliego exige la existencia de un Libro de Órdenes de Servicio rubricado por el cuál se comunica a la empresa las tareas que debe realizar (Artículo 69° del PCP). En un sentido amplio de la expresión, puede admitirse su reemplazo por un sistema de Órdenes de Servicio debidamente registradas y archivadas y fehacientemente comunicadas al prestador o a través de la función ARME del SAP (estado INIC).

4.- Libro de pedidos. El pliego exige la existencia de un Libro de Notas de Pedido rubricado por el cual la empresa se comunica con la Comuna (Artículo 69° del CPC) En un sentido amplio de la expresión, puede admitirse su reemplazo por un sistema de Notas de Pedido debidamente archivadas y fehacientemente comunicadas a la Comuna o, parcialmente, a través de la función ARME del SAP (estado TFIN).

² La empresa tiene 10 días, a partir de la conclusión de los trabajos, para presentar la certificación. A partir de la recepción de este documento, la Comuna dispone de 10 días verificar la correcta liquidación del certificado, lo que supone la posibilidad de verificar las tareas mediante la inspección de las mismas.

5.- Certificaciones de servicio. Supone la fiscalización y control realizados por el personal técnico de la Comuna, debidamente formalizados de los servicios prestados por la empresa (Artículo 68° del PCP). Estos documentos son la base de los registros del SAP. A partir de estos registros la autoridad responsable emite, mensualmente, un Parte de Recepción Definitiva (PRD) que se opera a través del sistema SIGAF.

De modo que, además de los registros obrantes en el SAP y el SIGAF, la Comuna debe conservar los registros los informes previos y posteriores elaborados por los verificadores.

Nota aclaratoria: Las funciones ARME y EVME del SAP reemplazan con eficacia las órdenes de servicio y los pedidos de la empresa (ver “Glosario” en el inicio de estas “Aclaraciones Previas”). La información registrada en este sistema permite a la Comuna emitir el CAO o el PRD, según corresponda, de acuerdo con sus propios registros y verificaciones. Sin embargo, el SAP es un sistema dinámico que no permite conservar una imagen de los registros respaldatorios de esos documentos, si no se obtiene una copia de seguridad en el momento en que se los emite. Esta copia de seguridad es condición necesaria para un adecuado sistema de control interno y externo de las operaciones.

3) Recursos humanos asignados

Cada Comuna debe contar con personal capacitado para realizar las tareas de verificación técnica de las tareas realizadas y para la operación del SAP.

La información suministrada por la Comuna con el personal que prestaba servicios en 2014, carece de referencias a las funciones que los agentes y contratados prestaban. Aunque fuera del período bajo análisis, en el 2016, el personal afectado a las actividades de arbolado público y espacios verdes estaba compuesto por cinco (5) agentes, dos (2) ambientalistas y tres (3) agrónomos, conformando un plantel interno y externo. A ellos, deben sumarse tres agentes: un coordinador, un operador del SAP y un empleado administrativo.³

4) Reglamento interno de la Junta Comunal

En el reglamento de la Junta Comunal, Título II Disposiciones Generales, Art. 3°, se dispone que “el Presidente es el encargado de la administración con las atribuciones y obligaciones que le Ley impone”.

El acta de fecha 09/02/2012 crea el Área de Espacios Verdes,; y le asigna la responsabilidad de la misma al Presidente de la Comuna. A su vez, crea el Área de Árbolado Reposición y Poda y le asigna la responsabilidad a una comunera.

³ PT N° 10A

El acta comunal de fecha 21/01/2016 designa como encargado del Área de Espacios Verdes al actual Presidente de la Junta Comunal.⁴

PARTE B: EVALUACIÓN DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Si bien los pliegos establecen un procedimiento claro para administrar ambas contrataciones (ver artículo 2) del presente informe), cada Comuna ha realizado una adaptación propia con detalles operativos que es necesario exponer. En esta parte del informe, se reseña esta adaptación práctica.

5) Procedimiento que se practica en la Comuna 10

El equipo de auditoría consultó las actas de reuniones de la Junta Comunal correspondientes a 2015. En ellas no se hace mención a las contrataciones bajo análisis. De modo que no hay constancia de que el Presidente haya comunicado por este medio a los demás Comuneros acerca de las responsabilidades que los pliegos respectivos asignan a la Comuna. Tampoco obra constancia, en este cuerpo documental, de que los comuneros hayan solicitado su tratamiento en las reuniones de la Junta siendo que los decretos aprobatorios de las contrataciones se encuentran publicados en el Boletín Oficial.⁵ (**Observación 10.1.1**)

Para reconstruir el procedimiento llevado a cabo en la Comuna se recurrió a entrevistar al Presidente de la Junta Comunal y a la persona a cargo de la coordinación de la ejecución de las contrataciones⁶ y a relevar la documentación disponible (registros del SAP y el SIGAF, certificaciones emitidas por las empresas prestatarias)⁷.

El procedimiento que se ha podido reconstruir es el que se lleva adelante en 2016, ignorando los entrevistados el modo en que se hacía en 2015⁸. Sigue, a continuación, su descripción:

1) **Planificación.** Durante 2016, la planificación de los trabajos se realiza a partir de lo establecido en el pliego, de los reclamos que ingresan por el SUACI y de las presentaciones personales de los vecinos. A partir de allí, la Comuna realiza un mapeo de las diferentes regiones en las que hay que realizar los trabajos de arbolado y luego entregan a la empresa un itinerario por sectores y por cuadrícula para que comiencen con las tareas (corredores de poda y extracción de árboles). Todas las decisiones se comunican y consensuan con la Junta Comunal. La Comuna no cuenta con la documentación que acredite un proceder determinado

⁴ PT B.

⁵ PT N° 10B.

⁶ Entrevista del 18 de agosto de 2016.

⁷ PT 10 A.

⁸ Entrevista citada.

en materia de planificación para el período 2015.⁹ (**Observación 10.2.1**) No constan el archivo de los registros de relevamiento previo a cargo de la comuna y los informes con registro fotográfico que, a pedido de la Comuna, la empresa debe emitir según lo establecido en el Pliego de Condiciones Particulares del contrato del arbolado público. (**Observación 10.3.1**)

2) **Registros de las modificaciones introducidas por la Comuna.** En el caso de los reclamos realizados por los vecinos, los ingenieros de la Comuna concurren a los sitios a los fines de verificar la procedencia o no del reclamo. Si se trata de un reclamo recibido en forma personal, se arma un expediente y se confecciona una planilla de PODA Y EXTRACCIÓN para darle formalidad al reclamo. En cambio, en caso de un reclamo recibido vía telefónica, se confecciona esa planilla sólo si se trata de un pedido de Poda. No obra en la Comuna documentación que acredite una intervención similar para el período 2015. (**Observación 10.2.2**)

3) **Órdenes de servicio emitidas por la Comuna.** Determinadas las tareas que se han de realizar, las mismas se comunican a la empresa, utilizando la función ARME del SAP. La empresa, a los efectos de proceder a realizar los trabajos, visualiza en el SAP esta orden de servicio. A la vez, se le comunica por mail o teléfono el orden de las prioridades y la distribución diaria donde concurrir los días subsiguientes.

4) **Registro de tareas realizadas por la empresa a cargo de la Comuna.** La empresa registra las tareas realizadas, indicado que las ha terminado en el SAP (estado TFIN de la función ARME). El sistema SAP conserva las operaciones realizadas durante 2015. Una vez que la empresa carga lo realizado en el SAP, concurren los ingenieros de la comuna a verificar los trabajos. En ocasiones, el control es concomitante con las tareas de la empresa. Verificados los trabajos, la Comuna carga en el SAP el estado “aceptado”. Si surge alguna diferencia entre los trabajos ordenados por la Comuna y lo efectivamente realizado por la empresa, la Comuna se comunica telefónicamente con ésta, para resolver las diferencias.

5) **Informes emitidos por la empresa.** Posteriormente la empresa confecciona los certificados, indicando los trabajos realizados con el detalle de precios. Obran en la Comuna las certificaciones correspondientes a 2015.

6) **Certificaciones del servicio emitidas por la Comuna.** La Comuna confecciona el CAO sobre la base de la información que contiene el SAP para que se proceda a liquidar el pago. La Comuna no cuenta con el archivo de los informes técnicos ex ante y ex post de los verificadores. (**Observación 10.4.1**)

El procedimiento para mantenimiento de espacios verdes se sigue de este modo:

1) **Plan de obras y servicios.** La planificación de las tareas se encuentra establecida en el Pliego de Condiciones Particulares y en la Oferta de la Empresa contratada. Cuando se reciben reclamos de vecinos, si los mismos quedan

⁹ Entrevista a funcionarios responsables de arbolado público y mantenimiento de espacios verdes de la Comuna 10 del 17 de agosto de 2016 y PT N° 10A

encuadrados en el denominado Rubro “A” que son de cumplimiento obligatorio, la Comuna notifica a la empresa que deberá realizar esos trabajos.

2) **Registros de las modificaciones introducidas por la Comuna.** No obran en la Comuna registros sobre el particular para el período 2015. Estas tareas corresponden al rubro “B” y deben ser pagadas por afuera del abono mensual.

3) **Libro de órdenes de servicio.** A través de la función ARME del SAP, se libera un código a la empresa con las tareas a realizar y la empresa procede en consecuencia. Los verificadores de la Comuna recorren a diario los espacios verdes para conocer el estado de los trabajos que realiza la empresa en ellos. Si la empresa no realizó algún trabajo, se la intima a cumplir la tarea ordenada. No obran en la Comuna registros que documenten la acción de control realizada por los verificadores en el período 2015. (**Observación 10.4.1**)

4) **Libro de pedidos.** La empresa carga en el SAP mensualmente los trabajos realizados.

5) **Certificaciones de servicio.** Una vez que la Comuna verifica los trabajos realizados, la empresa presenta ante la Comuna el certificado que respalda las tareas efectuadas. La Comuna procede a confeccionar el Parte de Recepción Definitiva (PRD) mensual y luego la empresa concurre a Contaduría para su liquidación y posterior cobro. Obra en la Comuna el archivo de los certificados emitidos por la empresa prestataria del servicio correspondiente al año 2015.

La Comuna no cuenta con copias de seguridad del SAP en el momento en que se emiten los CAOs y PRDs. (**Observación 10.4.2**).

PARTE C: EVALUACIÓN DE EFICACIA DE LOS CONTRATOS

A los efectos de realizar el análisis se procedió a establecer una muestra no aleatoria de períodos mensuales. Este tipo de muestra permite validar los resultados sólo para los casos seleccionados.

En el caso del servicio de arbolado público, se seleccionaron los meses de agosto, por tratarse de uno de los meses de la poda invernal, y octubre, porque representa uno de los meses de veda de poda.

En el caso del servicio de mantenimiento de espacios verdes, se ha decidido mantener los mismos meses que en el anterior, agregando un tercero en el caso de que las tareas realizadas en estos meses hayan sido iguales. Ese tercer mes, es seleccionado por el equipo discrecionalmente entre aquéllos que contengan alguna diferencia de tareas realizadas, según los registros del SAP, en relación con los meses de agosto y octubre.

En el artículo siguiente, se expone la información disponible en la Comuna. Los datos obtenidos de estas fuentes se cruzan entre sí. En el caso de arbolado público se comparan adicionalmente con el promedio estimado para los meses seleccionados de las metas establecidas en el pliego de condiciones particulares.

Es necesario aclarar que esas metas son consideradas indicativas por el mismo instrumento, de modo que los desvíos no son observables per se.

6) Gestión de los contratos en la Comuna 10

Arbolado público

Se contó con la siguiente documentación: entrevistas efectuadas en la Comuna 10 (Presidente de la Junta Comunal, personal con responsabilidades asignadas en la materia), pliegos de la licitación, visualización de los registros del SAP, certificaciones de las empresas y CAOs emitidos por la Comuna.

Se procedió a cruzar la información obtenida sobre los trabajos realizados en el arbolado de la Comuna 10 durante los meses de agosto y octubre de 2015. La información que se utilizó es la que surge de:

- Información cargada en el SAP.
- Certificados emitidos mensualmente por la empresa encargada de los trabajos.
- Certificados de Avance de Obra emitidos por la Comuna.
- Meta estimada en el pliego para cada actividad

No se cuenta con registros de los verificadores. De modo que no se pueden validar los datos registrados en el SAP por la Comuna. (**LIMITACIONES AL ALCANCE 1.-)**
(Observación 10.4.1)

De dichos cruces de información se obtuvieron los siguientes resultados:

Comparativo de metas previstas y alcanzadas mes de agosto/2015

Agosto	Cantidad según las actas de los verificadores	Cantidad según SAP	Cantidad certificadas por la empresa	Cantidad mensual promedio estimada según el pliego
Extracción	No constan	45	45	40
Poda	No constan	730	730	1623
Corte de Raíces	No constan	35	35	162
Retiro de Cepa	No constan	1	1	N/C
Reconstrucción de veredas 3mts2	No constan	68	68	N/C
Reconstrucción de veredas 1mts2	No constan	240	240	N/C

“2017, Año de las Energías Renovables”

Construcción Planteras por metro lineal	No constan	170	170	N/C
Plantaciones	No constan	0	0	195

Fuente: elaboración por parte del equipo de auditoría a partir de la documentación mencionada.

Comparativo de metas previstas y alcanzadas mes de octubre/2015

Octubre	Cantidad según las actas de los verificadores	Cantidad según SAP	Cantidad certificadas por la empresa	Cantidad mensual promedio estimada según el pliego
Extracción	No constan	86	86	40
Poda	No constan	207	207	130
Corte de Raíces	No constan	32	32	162
Retiro de Cepa	No constan	13	13	N/C
Reconstrucción de veredas 3mts2	No constan	50	50	N/C
Reconstrucción de veredas 1mts2	No constan	1106	1106	N/C
Construcción Planteras por metro lineal	No constan	198	198	N/C
Plantaciones	No constan	0	0	0

Fuente: elaboración por parte del equipo de auditoría a partir de la documentación mencionada.

En agosto, la poda alcanzó un total de 730 ejemplares, cuando la cantidad promedio para ese mes es estimada, en el pliego, es de 1623 ejemplares. Las metas indicadas en el pliego son enunciativas. Sin embargo, es llamativo el desvío existente entre las tareas realizadas y los promedios mensuales de las metas para el mes de agosto: sub ejecución 55,02%.

Se realizaron 202 podas integrales durante el mes de octubre, período de veda, sin que se cuenten con informes técnicos que justifiquen su realización. (**Observación 10.6.1**)

Se realizaron 5 podas menores durante el mes de octubre sin que se cuenten con informes técnicos que justifiquen su posibilidad de realización según las especies de los ejemplares intervenidos. (**Observación 10.6.2**)

Si bien, como se ha expresado arriba, los registros del SAP no pueden ser validados por la intervención documentada de los verificadores, el registro del devengado se realizó con una coincidencia entre los datos del SAP y los certificados emitidos por la empresa. (**Observación 10.4.1**)

Mantenimiento de espacios verdes.

Se procedió a cruzar la información obtenida sobre los trabajos realizados en Mantenimiento de Espacios Verdes de la Comuna 10 durante los meses agosto y octubre de 2015. La información que se utilizó es la que surge de:

- Información cargada en el SAP.
- Certificados emitidos mensualmente por la empresa encargada de los trabajos.
- Partes de Recepción Definitiva (PRD).

La Comuna no cuenta con el archivo físico de las intervenciones documentadas de los verificadores de mantenimiento de espacios verdes. De modo que no se pueden validar los registros del SAP. (LIMITACIONES AL ALCANCE 1.-) (**Observaciones 10.4.1**)

El equipo de auditoría detectó inconsistencias en la documentación recibida de los meses correspondientes a la muestra, como puede verse en el cuadro de resultados del análisis que se expone a continuación.

Comparativo de resultados 2015

Mes	Cantidad Espacios verdes SAP	Hectáreas según SAP	Valor de la Hectárea	Monto a pagar según datos SAP	Monto certificado por la empresa	Monto devengado	Constan las planillas de los verificadores
Agosto	53	No se registra	\$33.633,15	No se pudo estimar	\$586.326,72	\$586.422,45	NO
Octubre	59	No se registra	\$33.633,15	No se pudo estimar	\$1.552.808,90	\$1.504.151,80	NO

Fuente: elaboración por parte del equipo de auditoría a partir de la documentación mencionada.

Los montos certificados por la empresa y devengados por la comuna para el mes de octubre no pueden justificarse por sí mismos debido a que la Comuna no lleva el registro en el SAP de la cantidad de hectáreas afectadas al servicio. (**Observación 10.5.1**)

En función de ello, se decidió analizar la documentación correspondiente a todos los meses en que la contratación estuvo vigente durante 2015.¹⁰ Se consultó el SIGAF y se obtuvo la siguiente información.

¹⁰ PT N° 10E.

**Cuadro de devengados sobre trabajos realizados por Aligieri SA
A) por mes de imputación y numero de PRD**

Proveedor	Suma de Devengado	Fecha de prestación de PRD
Julio	1.172.306,68	
ALGIERI S.A.	1.172.306,68	
PRD	1.172.306,68	
741830	586.153,34	01/04/2015-30/04/2015
755133	586.153,34	01/05/2015-31/05/2015
Setiembre	1.172.844,90	
ALGIERI S.A.	1.172.844,90	
PRD	1.172.844,90	
801073	586.422,45	01/06/2015-30/06/2015
843671	586.422,45	01/07/2015-31/07/2015
Proveedor	Suma de Devengado	Fecha de prestación de PRD
Noviembre	586.422,45	
ALGIERI S.A.	586.422,45	
PRD	586.422,45	
1027802	586.422,45	01/08/2015-31/08/2015
Diciembre	3.802.040,95	
ALGIERI S.A.	3.802.040,95	
PRD	3.802.040,95	
1057154	760.872,40	01/09/2015-30/09/2015
1156043	1.504.151,80	01/10/2015-31/10/2015
1156045	760.872,40	sin fecha
1158749	776.144,35	01/12/2015-31/12/2015
Total general	6.733.614,98	

Fuente: elaboración del equipo de auditoría sobre registros del SIGAF

**Cuadro de devengados sobre trabajos realizado por Algieri SA
B) por mes de transacción y numero de PRD**

Proveedor	Suma de Devengado	Fecha de elevación del PRD
Julio	1.172.306,68	
ALGIERI S.A.	1.172.306,68	

“2017, Año de las Energías Renovables”

Proveedor	Suma de Devengado	Fecha de elevación del PRD
PRD	1.172.306,68	
741830	586.153,34	20/07/2015
755133	586.153,34	24/07/2015
Setiembre	1.172.844,90	
ALGIERI S.A.	1.172.844,90	
PRD	1.172.844,90	
801073	586.422,45	24/09/2015
843671	586.422,45	24/09/2015
Noviembre	1.347.294,85	
ALGIERI S.A.	1.347.294,85	
PRD	1.347.294,85	
1027802	586.422,45	10/11/2015
1057154	760.872,40	01/12/2015
marzo-16	3.041.168,55	
ALGIERI S.A.	3.041.168,55	
PRD	3.041.168,55	
1156043	1.504.151,80	03/03/2016
1156045	760.872,40	03/03/2016
1158749	776.144,35	03/03/2016
Total general	6.733.614,98	

Fuente: SIGAF

Fuente: elaboración del equipo de auditoría sobre registros del SIGAF

Como puede advertirse, no hay coincidencia entre las fechas de imputación y su registro en el SIGAF. Si nos atenemos a los meses de la muestra, vemos que los PRDs N° 1027802 (servicios prestados en agosto) y N° 1156043 (servicios de prestados en octubre) fueron imputados en los meses de noviembre y diciembre respectivamente. Esto supone un incumplimiento de la Resolución N° 41/GCBA/SHYF/01 que establece que, para la partida parcial 336 “Mantenimiento de espacios verdes”, el momento de la imputación del devengado debe coincidir con la conformidad del servicio establecida en su documento respaldatorio, el PRD, en el que se registra la “Fecha de Prestación”. **(Observación 10.5.2).**

A su vez, el PRD N° 1156045 carece de “Fecha de Prestación” de los servicios. **(Observación 10.5.3).**

A partir de la información obtenida, se procedió a solicitar a la Comuna la copia de los PRDs hallados en el SIGAF y de los certificados correspondientes emitidos por la empresa. Comparando la documentación suministrada se obtuvo el siguiente cuadro que da cuenta de las diferencias existentes entre ambas series documentales.

Diferencias entre los PRD emitidos por la Comuna y las certificaciones mensuales presentadas por la empresa

Importe en PRD	Importe en Certificación de la empresa	Mes de emisión del Certificado de la empresa	Diferencia
586.153,34	586.057,65	abr-15	95,69
586.153,34	586.057,65	may-15	95,69
586.422,45	586.326,72	jun-15	95,73
586.422,45	586.326,72	jul-15	95,73
586.422,45	586.326,72	ago-15	95,73
760.872,40	760.872,40	Setiembre-15	0,00
1.504.151,50	760.748,22	oct-15	743.403,28
760.872,40	760.872,40	nov-15	0,00
776.144,35	776.850,75	dic-15	-706,40
	792.060,68	Retroactivo (Abr-Ago)2015	-792.060,68
6.733.614,68	6.782.499,91		-48.885,23

Fuente: elaboración del equipo de auditoría

Entre los meses de abril y agosto la empresa certificó trabajos realizados por un total de 18,383 ha. A su vez, durante los meses de setiembre a diciembre, certificó tareas sobre 23,094 ha. Los PRDs reflejan esa certificación, con una diferencia en pesos, según el siguiente detalle:

- En los meses de abril y mayo, \$95,69 a favor de la empresa por cada uno.
- En los meses de junio, agosto y setiembre, \$95,73 a favor de la empresa por cada uno.
- En el mes de octubre, una diferencia de \$743.403,28 a favor de la empresa.
- En el mes diciembre, \$706,40 a favor de la administración.
- En el mes de octubre, la empresa certificó retroactivamente la diferencia de hectáreas correspondiente a los meses abril a agosto por un total de \$792.060,68.

El resultado final del análisis da cuenta que los PRDs emitidos por la Comuna reconocen una cantidad de \$48.885,23 por debajo de las certificaciones realizada por la empresa. (**Observación 10.5.4**)

Como ya se ha dicho, no se pueden validar los datos registrados en el SAP con las intervenciones documentadas de los verificadores, ni los montos registrados en los PRDs porque la Comuna no cuenta con los primeros y el SAP no cuenta con la información de la cantidad de hectáreas sobre las que se presta el servicio.

El PRESUPUESTO OFICIAL que obra en el PCP (Art. 3) establece que el número de hectáreas por el que debe cotizarse en servicio es de 18,384 (obtenido del cociente entre el valor de la Comuna y el Valor de la hectárea estipulados para la Comuna 10).

Como se ve reflejado en el cuadro que antecede, entre los meses de abril y agosto la empresa certificó trabajos realizados por un total de 18,383 ha. A su vez, durante los meses de setiembre a diciembre, certificó tareas sobre 23,094 ha. La empresa emitió, además, una certificación en octubre, estableciendo la diferencia de hectáreas y reclamando el pago de la diferencia para los meses de abril a agosto.

Durante el período de trabajo de campo y redacción del Informe Preliminar de Auditoría, la Comuna no había remitido a esta Auditoría General documentación adicional que respalde la aceptación, por parte de la Comuna, de este certificado retroactivo de la empresa sobre tareas realizadas entre abril y agosto que fueron certificadas por la misma en su momento y las razones por las que el cómputo de hectáreas pasa de 18,383 a 23,094.

En oportunidad de efectuar sus Comentarios al Informe Preliminar de Auditoría, la Comuna expresa:

“A resultados de las averiguaciones y gestiones efectuadas por la administración actual, se localizaron antecedentes que permiten establecer que las liquidaciones retroactivos de los meses de abril a agosto de 2015, fueron tramitados ante el pedido de reconocimiento de hectáreas que realizó la empresa Algeri S.A por Exp-2015-18281988-MGEYA-COMUNA 10 por considerar que la cantidad de las mismas en el momento de inicio del servicio de mantenimiento, no coincidían con las superficies reales. En el IF 2015-28679353-COMUNA 10, que consta en dicho expediente, se encuentra el cuadro comparativo de las hectáreas sujetas a mantenimiento. Asimismo, se pone en conocimiento que no habiendo cumplimentado íntegramente, la gestión anterior, el circuito SIGAF, en lo referido al período en cuestión, se informó por NO 2016-08809577-COMUNA 10 del 5 de marzo de 2016, la situación de la Comuna en el momento de asumir esta nueva administración.”

La Comuna adjunta la documentación mencionada en el párrafo transcripto. **(Observaciones 10.5.5)**

Se registra, por otra parte, un aumento en el valor de la hectárea por un total de \$5,49 (de \$33.633,15 a \$33.638,64) para los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre en relación con el valor estipulado en la oferta de la empresa prestadora. **(Observación 10.5.6)**

PARTE D: OTROS HALLAZGOS

7) Otros hallazgos

Comuna 10

Integrantes de la Junta Comunal 10 comunicaron a esta Auditoría su inquietud sobre economía del precio de plantación de ejemplares arbóreos establecido en el contrato con la empresa adjudicataria del servicio de mantenimiento de arbolado público.

El Colegio de Auditores Generales tomó la decisión de realizar un análisis para establecer la razonabilidad de los mismos.

A los efectos de establecerla se procedió a realizar un cuadro comparativo que permitiera observar la dispersión territorial de precios, considerando los valores sobre los cuales el GCABA adjudicó los contratos en las 15 comunas, y a analizar las condiciones la contratación que pudieran impactar indirectamente sobre la formación de los precios.

Cuadro comparativo de precios adjudicados

Comuna	Empresa	Valor Plantación con aporte de tierra	Valor Plantación sin aporte de tierra
1	Urbaser	\$ 1.610,67	\$ 1.307,62
2	Mantelectric	\$ 1.630,00	\$ 1.311,00
3	Ecologia Urbana	\$ 1.607,82	\$ 1.276,13
4	Ecologia Urbana	\$ 1.607,82	\$ 1.276,13
5	Ecologia Urbana	\$ 1.607,82	\$ 1.276,13
6	Casa Macchi	\$ 1.666,32	\$ 1.317,79
7	Casa Macchi	\$ 1.666,32	\$ 1.317,79
8	Urbaser	\$ 1.610,67	\$ 1.307,62
9	Urbaser	\$ 1.610,67	\$ 1.307,62
10	Casa Macchi	\$ 1.666,32	\$ 1.317,79
11	Urbaser	\$ 1.610,67	\$ 1.307,62
12	Mantelectric	\$ 1.630,00	\$ 1.311,00
13	Mantelectric	\$ 1.630,00	\$ 1.311,00

“2017, Año de las Energías Renovables”

14	Mantelectric	\$ 1.630,00	\$ 1.311,00
15	Urbaser	\$ 1.610,67	\$ 1.307,62

Fuente: elaboración del equipo sobre la base los Expedientes Electrónicos N° 18.055.012-MGEYA-SSDPCIU/14 y N° 00.391.262-MGEYA-DGCYC/15.

En cuanto a las condiciones de cotización que la empresa prestataria de la Comuna 10, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos (Ver **Anexo II**):

- El pliego establece que la contratista debe ser una sociedad constituida en los términos de la Ley N° 19.550 (SA, SRL, etc.), quedando excluidas, entre otras, las personas físicas y las sociedades de hecho.
- Estructura administrativa:
 - La empresa deben certificar capacidad para contratar: inscripción en Inspección General de Justicia (IGJ), inscripción en la AFIP, certificación de la capacidad para contratar emitido por este organismo, inscripción en la AGIP, certificación de capacidad para contratar emitido por este organismo y certificaciones de pago de ingresos brutos.
 - Balances aprobados de los 3 últimos años.
 - Las Sociedades deberán poseer una antigüedad no menor a cinco (5) años, contados desde la fecha de constitución hasta la fecha de publicación en el Boletín Oficial del llamado a la licitación. Asimismo, deberán presentar copia de su estatuto social vigente debidamente inscripto en el Registro Público correspondiente, como así también actas de asamblea y directorio con la última designación de autoridades y distribución de cargos, todas las copias deberán estar certificadas por escribano público.
 - La empresa deben estar inscripta en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP) y sus integrantes no deben encontrarse en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Ley N° 269).
- Equipamiento y materiales:
 - La empresa debe disponer del equipamiento adecuado para realizar las plantaciones.
- Otros requisitos establecidos en el pliego:
 - En relación con personal que realizará la tarea:
 - Registro formal del contrato.
 - Acreditación de idoneidad.
 - Inscripción en ART y otros seguros.
 - Uniforme y equipamiento de seguridad personal.

- La empresa debe disponer de la posibilidad de satisfacer la cantidad de plantaciones anuales que el pliego establece como meta indicativa (975 ejemplares para la Comuna 10). De modo que, debe contar con un vivero en dónde proveerse de esa cantidad de ejemplares de las especies permitidas por el GCABA.
- Debe disponer, además, de capacidad para reponer los ejemplares que se hayan secado por impericia en su mantenimiento.
- Depositar las garantías de prestación del servicio exigidas al contratista.

De acuerdo a las tareas de auditoria realizadas, y teniendo en cuenta el contexto en que se realizó la contratación (condiciones de cotización de las empresas prestatarias y la dispersión territorial de los precios unitarios.), se puede concluir que los precios unitarios resultan razonables.

5 OBSERVACIONES ¹¹

10.- En la Comuna 10:

10.1. Tratamiento de la contratación por la Junta Comunal.

10.1.1.- No hay constancia, en las actas de reuniones de la Junta Comunal correspondientes a 2015, del tratamiento y aprobación por parte de ese cuerpo de las contrataciones bajo análisis en el presente informe (“Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en adelante “arbolado público”, y “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en adelante “mantenimiento de espacios verdes”).

10.2.- Indicadores de proceso:

10.2.1.- La Comuna no cuenta con registros de planificación de las acciones de poda para el período bajo análisis.

10.2.2.- No obran en la Comuna registros sobre inspecciones realizadas por los verificadores para incluir los reclamos de los vecinos en las acciones encomendadas a la empresa responsable del mantenimiento del arbolado público.

¹¹ En el caso de las **Observaciones Nros. 10.2.2, 10.3.1, 10.4.1 y 10.4.2**, la Comuna 10, a través del Presidente de la Junta Comunal y en oportunidad de formular comentarios sobre el Informe Preliminar de Auditoría, afirma que no se conserva en el organismo la documentación pertinente (registros de las intervenciones de los verificadores, informes con registros fotográficos emitidos por el empresa prestataria y copia de seguridad de los registros del SAP) sobre el período 2015; dejando constancia de que esta documentación se lleva desde 2016. La Comuna no aporta documentación que respalde su aserto; pero asienta esta declaración para ser tenida en cuenta en oportunidad del seguimiento de las observaciones del presente informe.

10.3.- Documentación exigida:

10.3.1.- No hay constancia de que la Comuna haya solicitado informes con registro fotográfico a la empresa sobre la ejecución de las tareas, para la que está facultada por el Pliego de Condiciones Particulares del contrato del arbolado público.

10.4.- Sobre el sistema de control interno en las tareas de verificación:

10.4.1.- La Comuna no cuenta con el archivo de las intervenciones técnicas ex ante y ex post de los verificadores de arbolado público lo que impide validar los registros del SAP.

10.4.2.- La Comuna no cuenta con copias de seguridad del SAP en el momento en que se emiten los CAOs y PRDs, lo que dificulta el funcionamiento del sistema de control interno y externo.

10.5.- Espacios verdes

10.5.1.- La Comuna no lleva el registro, en el SAP, de la cantidad de hectáreas afectadas al servicio, lo que impide validar el resultado expresado en el PRD.

10.5.2.- No se cumple con la Resolución N° 41/GCBA/SHYF/01 que establece que, en los registros contables, para la partida parcial 336 “Mantenimiento de espacios verdes” el momento de la imputación del devengado debe coincidir con la “Fecha de Prestación” indicada en el PRD, documento respaldatorio que da la conformidad sobre el servicio prestado.

10.5.3.- El PRD N° 1156045 carece de “Fecha de Prestación” de los servicios.

10.5.4.- De la comparación entre los PRDs con las certificaciones de la empresa, surge una diferencia de dinero por un total de \$48.885,23 por debajo de esas certificaciones.

10.5.5.- No consta un acto administrativo que reconozca y apruebe en forma expresa, el incremento del área de trabajo, por lo que tampoco consta acto que apruebe el pago retroactivo de dichas tareas efectuadas sin autorización.

10.5.6.- Se registra un aumento en el valor de la hectárea por un total de \$5,49 (de \$33.633,15 a \$33.638,64) para los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre en relación con el valor estipulado en la oferta de la empresa prestadora.

10.6.- Arbolado público, mes de octubre

10.6.1.- Se realizaron tareas de Poda Integral y Poda Intensiva (202 ejemplares tratados) durante el mes de octubre, período de veda, sin que se cuenten con informes técnicos que justifiquen su realización.

10.6.2.- Se realizaron tareas de poda menor durante el mes de octubre (5 ejemplares tratados) sin que se cuenten con informes técnicos que justifiquen la posibilidad de su realización según las características de las especies de los árboles intervenidos.

6 RECOMENDACIONES

10.1.1.- Cumplir con lo dispuesto en el Artículo 26° de la Ley N° 1777 que establece que la Junta Comunal posee la atribución de y está obligada a “emitir resoluciones y declaraciones en el marco de sus competencias”.

10.2.1.- Planificar formalmente las acciones de mantenimiento del arbolado público, conservando la documentación pertinente.

10.2.2.- Conservar la documentación, adecuadamente formalizada, que registra la intervención de los verificadores a los efectos de evaluar la incorporación de los reclamos de los vecinos en los planes de mantenimiento de arbolado público.

10.3.1.- Conservar los informes con registro fotográfico que la Comuna haya solicitado o el acto administrativo que decida no hacerlo por un período determinado.

10.4.1.- Conservar la documentación, adecuadamente formalizada, que registra la intervención de los verificadores a los efectos de evaluar la incorporación de los reclamos de los vecinos en los planes de mantenimiento de arbolado público.

10.4.2.- Conservar copias de seguridad con los registros del SAP en estado ACEP (trabajo aceptado) en coincidencia con la emisión de Certificados de Avance de Obra (CAO) y Partes de Recepción Definitiva (PRD).

10.5.1.- Corregir el defecto señalado, permitiendo que la cantidad de hectáreas afectadas al servicio resulte visible en los registros del SAP.

10.5.2.- Ajustar los registros contables a lo establecido en la Resolución N° 41/GCABA/SHYF/01.

10.5.3.- Completar correctamente el formulario PRD.

10.5.4.- Documentar las diferencias que puedan surgir entre la liquidación de la empresa prestataria del servicio y PRDs correspondientes.

10.5.5.- Solicitar que la autoridad correspondiente emita los actos administrativos necesarios para regularizar el vínculo contractual con la empresa prestataria del servicio de mantenimiento de espacios verdes.

10.5.6.- Ajustar las diferencias detectadas, corregir los defectos si los hubiera y documentar las actuaciones.

10.6.1.- No iniciar tareas de poda invernal en los meses de veda sin contar con dictamen técnico emitido por los verificadores intervinientes en el control del servicio de arbolado público.

10.6.2.- No realizar tareas de poda menor durante los meses de veda sin contar con dictamen técnico emitido por los verificadores intervinientes en el control del servicio de arbolado público en los que se establezca que las especies tratadas estén en condiciones para ello.

7 CONCLUSIÓN

La Comuna 10 ha asumido fácticamente la responsabilidad de ejecutar los contratos del “Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” y del “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en adelante “mantenimiento de espacios verdes” que le corresponde en cumplimiento del mandato constitucional que establece que el mantenimiento de vías secundarias y otras de menor jerarquía y el mantenimiento de espacios verdes constituyen facultades exclusivas de la institución comunal.

En el presente informe se ha evaluado en desempeño de la Comuna 10 en la práctica de esta responsabilidad. Las debilidades observadas pueden agruparse en tres clases: la aprobación por la Junta Comunal, la documentación sobre las alteraciones del área sujeta al mantenimiento de espacios verdes y las deficiencias en el mecanismo de control interno.

La Junta Comunal 10 no resuelto ni tratado, de manera explícita o implícita, su participación en la gestión de los contratos de marras.

No consta un acto administrativo que reconozca y apruebe en forma expresa, el incremento del área de trabajo en el servicio de mantenimiento de espacios verdes.

El circuito de control de las tareas realizadas por las empresas prestatarias adolece de los siguientes defectos: La Comuna no cuenta con el archivo de las intervenciones técnicas de los verificadores de arbolado público, no cuenta con copias de seguridad del SAP en el momento en que se emiten los CAOs y PRDs, Se realizaron tareas de Poda Integral y Poda Intensiva en período de veda, sin que se cuenten con informes técnicos que justifiquen su realización.

8 ANEXOS

Anexo I: cuadro Normativo

<i>N° de Norma</i>	<i>Fecha</i>	<i>Descripción</i>
NORMAS GENERALES		
Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	01/10/96	Artículos N° 127° a 131°.
Ley N° 70	27/08/98	Sistema de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad.
Ley N° 1777	01/09/05	Ley orgánica de Comunas
Ley N° 5241	04/03/15	Modifica Ley de Comunas (N° 1777)
Decreto N° 1000/GCABA/99	19/05/99	Reglamenta Ley N° 70
COMPRAS Y CONTRATACIONES		
Ley N° 2095	11/09/06	Ley de Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Ley N° 4764	14/11/13	Modifica Ley 2095/06. Nueva Ley de Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No aplicable durante el año 2013.
Decreto N° 1145/GCABA/09	28/12/09	Reglamenta Ley N° 2095
Decreto N° 95/GCABA/14	06/03/14	Reglamenta Ley N° 4764
Decreto N° 556/GCABA/10	16/07/10	Faculta a funcionarios a aprobar gastos de imprescindible necesidad.
Decreto N° 481/GCABA/11	09/09/11	Aprueba pliego de bases y condiciones para obras públicas menores
Res. N° 1160/MHGC/11	14/07/11	Reglamenta Decreto N°1145/GCABA/09. Aprueba el procedimiento de Compras y Contrataciones en el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
ARBOLADO PUBLICO		
Ley N° 3263	26/11/09	Ley de arbolado Público Urbano
Decreto N° 166/GCABA/13	07/05/13	Mantenimiento integral del arbolado público urbano

“2017, Año de las Energías Renovables”

Decreto N° 55/GCABA/14	06/02/14	Modificatorio Decreto 166/GCABA/13
Decreto N° 126/GCABA/15	17/04/15	Contratación del Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Decreto N° 59/GCABA/15	19/02/15	Contratación del servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Anexo II: Requisitos de oferentes en la licitación de Mantenimiento de Arbolado Público

Ley 2.095

- Según el artículo 93 “Las invitaciones a cotizar deben realizarse únicamente a proveedores inscriptos en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores, en el rubro objeto de la contratación.”
- Según el artículo 99, para afianzar el cumplimiento de todas las obligaciones, los oferentes y los adjudicatarios deben constituir garantías sin límite de validez.

Pliego de Condiciones Particulares

Según el punto 2.2.3 del pliego, titulado CONDICIONES PARA SER OFERENTE, establece que:

- Podrán participar como Oferentes en la presente Licitación exclusivamente aquellos que acrediten mediante documentación fehaciente haber obtenido los **Pliegos**.
- Entre ellos, las sociedades comerciales **regularmente constituidas** conforme la Ley 19.550 y sus modificatorias, domiciliadas en el país o las constituidas en el exterior pero sólo en las condiciones previstas en el presente artículo.
- Las Sociedades podrán participar en la Licitación como Oferentes en forma individual o como integrantes de una UTE pero no podrán hacer uso de ambas alternativas. Tampoco podrán ser parte integrante de más de una UTE.
- **En ningún caso podrán participar como Oferentes**, ya sea en forma individual o asociada a una UTE, **las personas físicas**, ni las sociedades irregulares o de hecho.
- Las **Sociedades** deberán poseer una **antigüedad no menor a cinco (5)** años, contados desde la fecha de constitución hasta la fecha de publicación en el Boletín Oficial del llamado a la presente Licitación. Asimismo, deberán presentar copia de su estatuto social vigente debidamente inscripto en el Registro Público correspondiente, como así también actas de asamblea y directorio con la última designación de autoridades y distribución de cargos, todas las copias deberán estar certificadas por escribano público.
- En todos los casos la empresa oferente **no deberá registrar deuda** alguna con el GCBA.
- En todos los casos la empresa oferente deberá tener el **certificado fiscal** para contratar emitido por la **AFIP** vigente al momento de la adjudicación.

En el punto 2.2.7 referido al CONTENIDO DE LAS OFERTAS se establece que “La documentación del sobre en forma inexcusable, debidamente encarpetada, organizada con índice y separadores, según el siguiente listado:

- a) **Garantía** de Mantenimiento de la Oferta.
- b) Recibo de obtención de los **Pliegos**. En caso de UTE, bastará la acreditación de retiro del Pliego por uno de sus integrantes.
- c) Carta de presentación conforme se solicita en el **Anexo I**.
- d) Los **Estatutos o contratos sociales**, poder o designación de autoridades, y todo otro documento societario debidamente inscripto que acredite el cumplimiento de los requisitos previstos en el PCG y la representación social del Oferente. En caso de tratarse de una UTE adjuntar convenio de UTE y documento que acredite la representación invocada unificando personería.
- e) En caso de tratarse de Sociedades constituidas en el extranjero, deberá acreditarse que las mismas se encuentren regularmente constituidas, de acuerdo a la legislación vigente en su país de origen. Asimismo los balances y estados de situación patrimonial expresados en la moneda del país de origen, deberán haber sido presentados ante el correspondiente organismo de control –si esto correspondiese según la legislación de su país de origen-, adjuntando una traducción oficial al castellano con todos los importes convertidos a la moneda de curso legal en la Argentina, refiriendo el tipo de cambio utilizado y su fuente, todo debidamente legalizado.
- f) **Inscripción** o preinscripción en el **RIUPP** de acuerdo a lo establecido en el Artículo 5° del Pliego de Bases y Condiciones Generales.
- g) Constancia de **Inscripción** ante la **AFIP**.
- h) **Declaración Jurada de Aptitud para Contratar** conforme se establece en el artículo 11 del Pliego de Bases y Condiciones Generales.
- i) **Certificado** expedido por la Dirección General de Justicia, Registro y Mediación dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad del que resulta que los directores o miembros del Organismo de Administración, en el caso de Sociedades, no se encuentran inscriptos en el **Registro de Deudores/as Alimentarios/as Morosos/as**, conforme los términos de la Ley 269 (B.O.C.B.A. N° 852, de fecha 05/01/2000) y su modificatoria Ley N° 510 (B.O.C.B.A. N° 1.073, de fecha 20/11/2000).
- j) Acta de Directorio de donde surja la decisión social de presentarse a la licitación.
- k) Planillas indicando personal profesional y/o técnico calificado exigido en el PET presentado en la forma indicada en el Anexo II.
- l) Planillas indicando equipamiento que será afectado a la prestación de los trabajos encomendados en la presente Licitación conforme lo exigido en el PET, en la forma indicada en el Anexo III.
- m) Descripción de antecedentes del Oferente en otros servicios realizados en los últimos veinticuatro (24) meses a computarse desde la fecha de Apertura conforme surge de la Planilla del Anexo IV.

- n) Cálculo y exposición de Indicadores de acuerdo a lo estipulado en presente pliego.
- o) El Plan de Trabajo.
- p) Estados Contables correspondientes a los tres últimos ejercicios económicos, los que deberán contar con Dictamen sobre su razonabilidad emitido por un profesional en Ciencias Económicas con firma certificada por el Consejo Profesional respectivo y copia certificada del Acta de Asamblea de Accionistas aprobatoria de los mismos.
- q) Cuando el cierre del último Estado Contable Anual sea de más de 6 (seis) meses anteriores al mes del Acto de Apertura de las Ofertas, los Oferentes deberán presentar, además, un estado contable parcial que abarque el período que va desde la fecha de cierre del último ejercicio anual, hasta seis (06) meses anteriores al del Acto de Apertura de Ofertas. Dichos Estados Contables deberán contar con dictamen emitido por profesional en Ciencias Económicas, con firma certificada por el Consejo Profesional respectivo.
- r) Referencias bancarias y comerciales.
- s) Planillas del Anexo V.
- t) Análisis de Precios conforme Anexo VI.
- u) Versión Digital de los Anexos V y VI.

La no presentación de los ítems a), h), o), s), t) y u) dará lugar a la desestimación de la Oferta. Sin perjuicio de ello, el resto de los requisitos enunciados precedentemente, serán susceptibles de subsanación, a cuyo efecto se intimará al oferente para que subsane las deficiencias. La falta de presentación de cualquiera de los ítems enunciados anteriormente implicará la inmediata descalificación de la oferta.

Asimismo se debe tener en consideración lo previsto en el apartado referente a Redeterminación de Precios del presente Pliego, en lo que resulte aplicable.

Riupp

Requisitos para inscribirse en el Riupp según el sitio buenosairescompras.gob.ar

REGISTRO INFORMATIZADO ÚNICO Y PERMANENTE DE PROVEEDORES DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR PARA INSCRIPCIÓN PERSONAS JURÍDICAS

- Contrato social o estatuto, inscripto en la Inspección General de Justicia o Registro Público pertinente.
- Ampliaciones estatutarias y/o actualizaciones, en caso de corresponder, inscriptos en la Inspección General de Justicia o Registro Público correspondiente. Se acepta inicio de trámite, siempre que no exceda los seis (6) meses desde la fecha de la presentación ante el organismo pertinente.
- Última acta de designación de autoridades y distribución de cargos y/o designación de gerente de SRL, inscripta en la Inspección General de Justicia o

36

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

Registro Público correspondiente. Se acepta inicio de trámite, siempre que no exceda los seis (6) meses desde la fecha de la presentación ante el organismo pertinente.

- Documento donde conste el último domicilio real inscripto en la Inspección General de Justicia o Registro Público correspondiente. Se acepta inicio de trámite, siempre que no exceda los seis (6) meses desde la fecha de la presentación ante el organismo pertinente.
- En caso de acreditar apoderados, presentar poder suficiente vigente y Documento Nacional de Identidad o Pasaporte del Apoderado.
- Si la empresa se dedica a la venta de productos relacionados con el ramo de la salud, presentar documentación habilitante extendida por autoridad Sanitaria Nacional (ANMAT) correspondiente a los productos que comercializa. Se acepta inicio de trámite, siempre que no exceda los seis (6) meses desde la fecha de la presentación ante el organismo pertinente y se trate de una renovación. En caso de nueva habilitación, debe presentarse inscripción definitiva.

Forma de presentación: La documentación mencionada debe presentarse bien legible y con los textos completos (en hojas sueltas, de ser posible), en original o copia certificada por Escribano público. En el acto se escanea y se devuelve al Apoderado o Representante Legal de la empresa.
