



---

INFORME FINAL DE  
AUDITORIA  
Con Informe Ejecutivo

---

Proyecto N° 5.16.18  
**EJECUCIÓN DE COMPETENCIAS  
COMUNALES – MANTENIMIENTO  
DE ESPACIOS VERDES E  
INTERVENCIONES SOBRE EL  
ARBOLADO – COMUNA 9**  
**Auditoria de Gestión**

---

**Período 2015**

**Buenos Aires, Febrero 2018**

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

# AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

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

## PRESIDENTE:

Lic. Cecilia Segura Rattagan

## 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:**

5.16.18

**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 DEL INFORME: 23 DE FEBRERO DE 2018**

**APROBADO POR: UNANIMIDAD**

**RESOLUCIÓN N°: 66/18**

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

## Informe ejecutivo

|                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                         |      |      |               |               |                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|---------------|---------------|--------------------|
| Lugar y fecha de emisión                                                                    | Buenos Aires, Febrero de 2018                                                                                                                                                                                                                                           |      |      |               |               |                    |
| Código del Proyecto                                                                         | 5.16.18                                                                                                                                                                                                                                                                 |      |      |               |               |                    |
| 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 9107 Comuna 9.                                                                                                                                                                                                                                         |      |      |               |               |                    |
| Programas auditados                                                                         | Comuna 9. Programa 9 Gestión de la comuna 9. Obra 52 Intervenciones sobre el Arbolado. Obra 56 Mantenimiento de Espacios Verdes.                                                                                                                                        |      |      |               |               |                    |
| Objeto                                                                                      | Intervención de la Comuna 9 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 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<br>ma /<br>Comu-<br>na                                                                                                                                                                                                                                           | Obra | U.E. | Aprobado      | Total Vigente | Total<br>Devengado |
|                                                                                             | 9                                                                                                                                                                                                                                                                       | 52   | 9109 | 13.093.179,00 | 25.969.315,00 | 25.969.314,77      |
|                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                         | 56   | 9109 | 11.347.081,00 | 12.541.563,00 | 12.541.562,97      |
| 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-setiembre-23 a 2017-febrero-1°                                                                                                                                                                                                                                     |      |      |               |               |                    |

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aclaraciones previas      | <p><b>PARTE A: RELEVAMIENTO</b></p> <p>1) Arbolado público marco normativo</p> <p>2) Procedimiento de ejecución de los contratos previsto en los pliegos</p> <p>3) Recursos humanos asignados</p> <p>4) Reglamento interno de la junta comunal</p> <p><b>PARTE B: EVALUACIÓN DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS</b></p> <p>5) Procedimiento que se practica en la Comuna 9</p> <p><b>PARTE C: EVALUACIÓN DE EFICACIA DE LOS CONTRATOS</b></p> <p>6) Gestión de los contratos en la Comuna 9</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Principales Observaciones | <ul style="list-style-type: none"> <li>No hay constancia, en las actas de la Junta Comunal que ese cuerpo haya tratado el contrato de Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos para las Comunas (en adelante “arbolado público”).</li> <li>No obran en la Comuna documentos que registren el control posterior efectuado por los verificadores sobre las tareas realizadas por la Empresa que tiene a su cargo el servicio de arbolado público lo que impide validar los datos registrados en el SAP.</li> <li>No obra en la Comuna el cuaderno en que los verificadores registraban el control posterior de las tareas realizadas por la Empresa a cargo del Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante “espacios verdes”) lo que impide validar los datos registrados en el SAP.</li> <li>La Comuna no cuenta con copia de seguridad del SAP del momento en que se emiten los Certificados de Avance de Obra (CAOs) y Partes de Recepción Definitiva (PRDs), lo que dificulta el funcionamiento del sistema de control interno y externo.</li> <li>La Comuna emitió el CAO correspondiente sobre la base de las certificaciones de la Empresa que exponen un importante desvío con los registros del SAP, según el siguiente detalle:             <ul style="list-style-type: none"> <li>Corte de raíces: 42,85% (Empresa 20 ejemplares, SAP 14 ejemplares).</li> <li>Extracciones 166,65% (Empresa 56 ejemplares, SAP 21 ejemplares).</li> <li>Reconstrucción de veredas de 3 m<sup>2</sup> 80,65% (Empresa 112 casos, SAP 62 casos).</li> <li>Reconstrucción de veredas de 1 m<sup>2</sup> 18,50% (Empresa 1180 casos, SAP 920 casos).</li> <li>Construcción de planteras por metro lineal 38,45% (Empresa 216 casos, SAP 156 casos).</li> </ul> </li> </ul> |
| Conclusiones              | <p>La Comuna 9 ha asumido fácticamente la responsabilidad de ejecutar el contrato del “Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (en adelante “mantenimiento de arbolado público”).</p> <p>La Comuna 9 ha asumido explícitamente la responsabilidad de ejecutar el contrato del “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (en adelante “mantenimiento de espacios verdes”).</p> <p>Ambas contrataciones constituyen acciones relacionadas con facultades exclusivas que le corresponde a la Comuna en cumplimiento del mandato constitucional que establece su competencia sobre el mantenimiento de vías secundarias y otras de menor jerarquía y el mantenimiento de espacios verdes.</p> <p>En el presente informe se ha evaluado el desempeño de la Comuna 9 en la práctica de esta responsabilidad. Las debilidades observadas pueden agruparse en dos clases: la aprobación por la Junta Comunal y las deficiencias en el mecanismo de control previo a la aceptación conforme de los servicios prestados por las empresas contratadas.</p> <p>La Junta Comunal ha tenido un comportamiento desigual en relación con los contratos de marras. Por un lado, no resuelto ni tratado, de manera explícita o implícita, su participación en la gestión del contrato de mantenimiento de arbolado público. Por el otro ha aprobado su participación en la ejecución del contrato de mantenimiento de espacios verdes.</p> <p>La Comuna 9 implementa un circuito razonable de control de las tareas realizadas cuyas fallas principales consisten en la confección y conservación del soporte documental de las acciones planificadas y los controles realizados; la conservación de copias de seguridad del SAP y en la emisión de los CAOs y PRDs a partir de las certificaciones de la empresa y no de los registros propios.</p> |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA**  
**“EJECUCIÓN DE COMPETENCIAS COMUNALES – MANTENIMIENTO DE**  
**ESPACIOS VERDES E INTERVENCIONES SOBRE ARBOLADO – COMUNA 9”**  
**PROYECTO N° 5.16.18**

**DESTINATARIO**

Señor  
Presidente  
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Sr. 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 la Comuna 9 con el objetivo que se describe en el acápite 2.

**1.- OBJETO**

Intervención de la Comuna 9 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.
- ✓ 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.- El equipo de auditoría no tuvo acceso a las a certificaciones de los trabajos de la empresa a cargo del mantenimiento de arbolado público correspondiente al mes de octubre del año 2015, razón por la cual no se pudo llevar adelante un análisis integral de todo el procedimiento que se sigue para el control en la ejecución de trabajos realizados. **Observación 9.6.1**

2.- No se tuvo acceso a las intervenciones de los verificadores (planillas, informes) de arbolado en los períodos solicitados (agosto y octubre), razón por la cual se le impide a este equipo de auditoría validar los registros del SAP. **Observación 9.2.3**

### 4.- ACLARACIONES PREVIAS

#### PARTE A: RELEVAMIENTO

*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 (equivalen 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:

| <b>Sigla</b> | <b>Descripción</b>   | <b>Usuario</b> |
|--------------|----------------------|----------------|
| 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°).

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

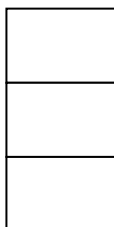
Como consecuencia de la sanción de la Ley y el dictado de su reglamento, el día 28 de mayo de 2013 se suscribe un acta de transferencia, en el marco del decreto 166/13, entre el Ministerio de Ambiente y Espacio Público y la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana.

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.<sup>1</sup>

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 inc. 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-DGICYC/15.

La otra, con el inc. 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-DGICYC/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 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°, inc. 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

<sup>1</sup> PT A

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).<sup>2</sup>

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°, inc. s) del PCP). Si bien la Comuna certificará las obras a partir de la inspección de las mismas, contar con el Plan de

<sup>2</sup> 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.

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).

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:** La función ARME del SAP reemplaza 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. **Observación 9.4.1**

### 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.

El siguiente es el detalle por Comuna:

Según los listados de personal remitidos por la Comuna, el área Gestión Urbanística contaba, en 2015, con: un (1) profesional a cargo de la misma (no

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

indica especialidad), una (1) auxiliar que lo asiste, un (1) operador de los sistemas SAP y SUACI, un (1) profesional a cargo del área de Proyectos (no indica especialidad), un (1) profesional a cargo del área de Mantenimiento Comunal (no indica la especialidad) y un (1) agente a cargo del despacho. Adicionalmente la Comuna cuenta con tres (3) relevadores que depende del Presidente de la Junta Comunal. También revistan en el área Gestión Urbanística seis (6) agentes que conforman la cuadrilla.<sup>3</sup>

#### 4) Reglamento interno de la Junta Comunal

La Comuna no ha podido suministrar copia del Reglamento de la Junta Comunal aprobado por la gestión 2011-2015.<sup>4</sup>

### PARTE B: EVALUACIÓN DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Si bien los pliego establecen un procedimiento claro para administrar ambas contrataciones (ver artículo 1) 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 9

En el Acta de la reunión correspondiente al 12 de marzo de 2015, se informa que se está trabajando en el plan de poda para evaluar qué corredores incluir. Se informa, además, acerca del Decreto N° 59/GCABA/15 que aprueba la licitación de mantenimiento de espacios verdes que se hizo desde la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana para las 15 comunas. Una comunera pregunta si realmente ya cuenta con el ejercicio de la competencia exclusiva, pues, de otro modo, la decisión es incongruente.

En el Acta de la reunión correspondiente al 21 de mayo de 2015, se solicita que se informen las tareas que se están realizando y cuáles son las programaciones. Se plantea qué hacer con el tema de la poda puntual. Se agrega que la limpieza de los contenedores es muy deficiente.

En el Acta de la reunión correspondiente al 27 de agosto de 2015, se expone que la DAU está trabajando en la cuadrícula que está entre Emilio Castro, General Paz, Alberdi y Larrazabal. El plan se modificó por autos estacionados que los vecinos se negaban a mover.

Es necesario considerar aquí que, en la Comuna 9, la poda se realiza por administración, está a cargo de la Dirección de Arbolado Urbano (DAU). Las únicas intervenciones concesionadas relacionadas con el mantenimiento del arbolado público son corte de raíces, extracciones y plantaciones nuevas.

En las Actas de la Junta Comunal no se trata el contrato de mantenimiento de arbolado público. **Observación 9.1.1**

Sí se informa la existencia del contrato de mantenimiento de espacios verdes. Este informe merece el comentario transcrito arriba efectuado por un comunero.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> PT 9 A.

<sup>4</sup> Correo-e de la presidencia de la Junta Comunal al equipo de auditoría del 10 de noviembre de 2016.

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

Para reconstruir los procedimientos que se llevaron a cabo en la Comuna durante 2015, se procedió a entrevistar a las responsables administrativas de las áreas Arbolado Público y Espacios Verdes.<sup>6</sup>

El procedimiento para la gestión del mantenimiento de arbolado público se sigue de este modo:

1) **Planificación.** El proceso comienza definiendo los meses de poda invernal, generalmente dos meses ya estipulados de antemano, y el resto de las tareas que están concesionadas y se llevan a cabo durante todo el año. Se tienen en cuenta los reclamos de Poda que realizan los vecinos, a través del SUACI. El equipo de auditoría tuvo acceso a los documentos básicos de la planificación.

2) **Registros de las modificaciones introducidas por la Comuna.**

3) **Órdenes de servicio emitidas por la Comuna.** Durante el año 2015 no se utilizaron libros de "Órdenes de Servicio", ni la empresa ha emitido "Notas de Pedido". En el año 2016, se utilizó el Libro de Órdenes de Servicio. Luego se carga la orden de medición (ARME) en el SAP donde se detallan los trabajos a realizar por la empresa. La empresa abre el reclamo a través del SAP y concurre a los lugares establecidos y realiza los trabajos.

4) **Registro de tareas realizadas por la empresa a cargo de la comuna.** Una vez que la empresa realiza los trabajos, lo carga en el SAP con el detalle de todo lo ejecutado.

5) **Informes emitidos por la empresa.** El equipo de auditoría no tuvo acceso a las certificaciones mensuales emitidas por la Empresa para el mes de octubre de 2015. **Observación 9.6.1**

6) **Certificaciones del servicio emitidas por la Comuna.** El control de los trabajos asignados a la empresa por parte de la Comuna se realizaba semanalmente durante el año 2015. Hasta marzo de 2015, los verificadores utilizaban planillas para registrar los trabajos realizados por la Empresa. A partir de ellas, se cargaba el SAP. Desde abril de 2015, la comuna no lleva estos registros.

**Observación 9.2.1** No obra constancia en la Comuna de que se solicitaran a la Empresa informes con registros fotográficos sobre las tareas realizadas.

**Observación 9.3.1**

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

1) **Plan de obras y servicios.** La planificación de las tareas de mantenimientos de espacios verdes está determinada en el pliego de bases y condiciones, por número de hectáreas asignadas y el N° de plazas a mantener.

2) **Registros de las modificaciones introducidas por la Comuna.** No obstante cuando se reciben reclamos de vecinos por mantenimiento de la limpieza en las plazas, se suman a la planificación preestablecida. Se comunica por correo-e a la Empresa, si se trata de servicios contenidos en el Rubro A o se procede a resolverlos si corresponden al Rubro B y se cuenta con créditos presupuestarios

<sup>5</sup> PT N° 9 B.

<sup>6</sup> PT N° 9 C. La minuta de la entrevista realizada con los funcionarios mencionados, el 23 de setiembre de 2016, sólo fue firmada por la Presidenta de la Junta Comunal.

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

para hacerlo (hubo un caso en el año 2015, se entregó al equipo la documentación correspondiente).

3) **Libro de órdenes de servicio.** En el año 2015, la Comuna no contaba con libro rubricado de órdenes de servicio, pero sí en el 2016.

4) **Libro de pedidos.** En el año 2015, la Comuna no contaba con libro rubricado de notas de pedido de la Empresa, pero sí en el 2016.

5) **Certificaciones de servicio.** El control por parte de la Comuna, de los trabajos que realiza la Empresa se efectúa en forma semanal. Los inspectores no llevaban planillas de relevamiento de las anomalías en el 2015, pero sí contaban con un cuaderno donde anotaban todo (el equipo de auditoría no tuvo accesos a eso cuaderno) y comunicaban la novedad por correo-e a la Empresa. A su vez las anomalías detectadas se comunicaban por correo-e a la Presidencia, adjuntando los relevamientos fotográficos. **Observaciones 9.2.2**

### 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 siguiente artículo, 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 de manera mecánica.

### 6) Gestión de los contratos en la Comuna 9

#### Arbolado público

Se contó con la siguiente documentación: entrevistas efectuadas en la Comuna 9 con las responsables administrativas de las áreas Arbolado Público y Espacios Verdes (la minuta de esa entrevista fue suscripta por la Presidenta de la Junta Comunal), pliegos de la licitación, visualización de los registros del SAP, certificaciones de las empresas (sólo para el mes de agosto) y Certificados de Avance de Obra (CAOs) emitidos por la Comuna. No se tuvo acceso a las

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

intervenciones de los verificadores (planillas, informes) de arbolado en los períodos solicitados (agosto y octubre). **Observación 9.2.1**

Se procedió a cruzar la información obtenida sobre los trabajos realizados en el arbolado de la Comuna 5 durante los meses de agosto y octubre de 2015. La información que se utilizó es la que surge de:

- Universo del SAP exportado a planilla electrónica entregado al equipo de auditoría.
- Certificaciones mensuales de tareas realizadas emitidas por la empresa proveedora.
- CAOs emitidos por la Comuna.<sup>7</sup>

Como consecuencia de los análisis realizados se obtuvieron los siguientes resultados.

**Comparativo de metas previstas y alcanzadas mes de agosto/2015**

| Agosto                                     | Cantidad según los registros de los verificadores | Cantidad según SAP | Cantidad certificadas por la empresa | Cantidad mensual promedio estimada según el pliego |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Extracción                                 | No constan                                        | 21                 | 56                                   | 37                                                 |
| Corte de Raíces                            | No constan                                        | 14                 | 20                                   | 148                                                |
| Retiro de Cepa                             | No constan                                        | 1                  | 1                                    | N/C                                                |
| Reconstrucción de veredas 3mts2            | No constan                                        | 62                 | 112                                  | N/C                                                |
| Reconstrucción de veredas 1mts2            | No constan                                        | 920                | 1180                                 | N/C                                                |
| Construcción de planteras por metro lineal | No constan                                        | 156                | 216                                  | N/C                                                |
| Plantaciones                               | No constan                                        | 0                  | 0                                    | 222                                                |

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 los registros de los verificadores | Cantidad según SAP | Cantidad certificadas por la empresa | Cantidad mensual promedio estimada según el pliego |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Extracción</b>                          | No constan                                        | 4                  | NO OBRA CERTIFICACIÓN                | 37                                                 |
| Corte de Raíces                            | No constan                                        | 6                  | NO OBRA CERTIFICACIÓN                | 148                                                |
| Retiro de Cepa                             | No constan                                        | 0                  | NO OBRA CERTIFICACIÓN                | N/C                                                |
| Reconstrucción de veredas 3mts2            | No constan                                        | 8                  | NO OBRA CERTIFICACIÓN                | N/C                                                |
| Reconstrucción de veredas 1mts2            | No constan                                        | 110                | NO OBRA CERTIFICACIÓN                | N/C                                                |
| Construcción de Planteras por metro lineal | No constan                                        | 19                 | NO OBRA CERTIFICACIÓN                | N/C                                                |
| Plantaciones                               | No constan                                        |                    | NO OBRA CERTIFICACIÓN                | 0                                                  |

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

<sup>7</sup> PT N° 9 E

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

En los dos meses de la muestra, no se pudieron validar los datos del SAP debido a que la Comuna no cuenta con registros de las intervenciones de los verificadores efectuadas con posterioridad a la realización de la tareas por parte de la Empresa.

**Observación 9.2.1**

En el mes de agosto, no existe coincidencia entre el certificado de la Empresa y los registros en la base de datos del SAP, identificándose los siguientes desvíos:

- a) Corte de raíces: 42,85%.
- b) Extracciones 166,65%.
- c) Reconstrucción de veredas de 3 m<sup>2</sup> 80,65%
- d) Reconstrucción de veredas de 1 m<sup>2</sup> 18,50%.
- e) Construcción de planteras por metro lineal 38,45%.

Se devengaron los trabajos del mes de agosto conforme lo certificado por la Empresa y no según los registros que obran en el SAP. **Observación 9.5.1**

No se registran plantaciones durante el mes de agosto en la base del SAP ni en las certificaciones de la empresa. El pliego establece como meta indicativa de 222 ejemplares.

El equipo de auditoría no tuvo acceso a las certificaciones de los trabajos realizados por la empresa durante el mes de octubre del año 2015, razón por la cual no se pudo llevar adelante un análisis integral de todo el procedimiento que se sigue para el control en la ejecución de trabajos. Por vía de un correo-e, la Presidenta de la Junta Comunal informa al equipo de auditoría que, pese a haber reiterado el requerimiento en varias oportunidades de la documentación faltante, la empresa de servicios “Zona Verde”, a la fecha señalada, no la ha remitido a la Comuna.<sup>8</sup> **Observación 9.6.1**

*Mantenimiento de espacios verdes.*

Se contó con la siguiente documentación: entrevistas efectuadas en la Comuna 9 con las responsables administrativas de las áreas Arbolado Público y Espacios Verdes (la minuta de esa entrevista fue suscripta por la Presidenta de la Junta Comunal), pliegos de la licitación, visualización de los registros del SAP, certificaciones de las empresas, Partes de Recepción Definitiva (PRDs) emitidos por la Comuna.

Se procedió a cruzar la información obtenida sobre los trabajos realizados en Mantenimiento de Espacios Verdes de la Comuna 5 durante los meses de agosto y octubre de 2015<sup>9</sup>. La información que se utilizó es la que surge de:

- Registros del SAP exportado a planilla electrónica entregado al equipo de auditoría.
- Certificaciones mensuales de tareas realizadas emitidas por la empresa proveedora.

<sup>8</sup> Correo-e del 16 de enero de 2017.

<sup>9</sup> No se incluyó un tercer mes porque todos los meses tenía registros iguales en términos de cantidad de espacios verdes, cantidad de hectáreas y montos devengados.

- Los Partes de Recepción Definitiva (PRDs) emitidos por la Comuna.  
De dichos cruces de información se obtuvo la siguiente comparativa: <sup>10</sup>

### Comparativo resultados año 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 registros de los verificadores |
|---------|------------------------------|---------------------|----------------------|-------------------------------|----------------------------------|-----------------|----------------------------------------|
| Agosto  | 74                           | 26,612              | 33.643.83            | <b>\$895,329,60</b>           | \$895,330,40                     | \$895.330,40    | NO                                     |
| Octubre | 73                           | 26,332              | 33,643,86            | <b>\$885.910,12</b>           | \$890,620,26                     | \$890,620,26    | NO                                     |

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

La Comuna no conserva los informes de los controles realizados por los verificadores que, según informan las funcionarias entrevistadas, se registraban en un cuaderno. Sí conserva los correos-e remitidos a la Empresa con reclamos efectuados cuando, como consecuencia de las inspecciones, se detectó que alguna tarea no había sido realizada. **Observación 9.2.2**

No Coinciden los montos devengados por la Comuna para el mes de agosto con los registros del SAP. Los funcionarios de la Comuna aducen que estas diferencias (en este caso de \$ 0,80) pueden deberse a la migración de datos entre el sistema SAP y la planilla electrónica que se utiliza en paralelo. La diferencia es exigua y la apreciación razonable. <sup>11</sup>

No coinciden los montos devengados por la Comuna con la información que surge del SAP en el mes de octubre. Según la información que suministró la Comuna se devengaron los trabajos de octubre conforme la certificación presentada por la Empresa y no sobre los datos del SAP, debido a un error, según informan los responsables del área, en el armado de la información del SAP. <sup>12</sup> **Observación 9.7.1**

## 5 OBSERVACIONES

### 9.1.- Tratamiento de la contratación por la Junta Comunal.

9.1.1.- No hay constancia, en las actas de la Junta Comunal que ese cuerpo haya tratado el contrato de Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos para las Comunas (en adelante “arbolado público”).

### 9.2. Indicadores de proceso.

9.2.1.- No obran en la Comuna documentos que registren el control posterior efectuado por los verificadores sobre las tareas realizadas por la Empresa que

<sup>10</sup> PT N° 9 D.

<sup>11</sup> Correo-e de los funcionarios de la Comuna al equipo de auditoría del 30 de enero de 2017.

<sup>12</sup> Ídem.

tiene a su cargo el servicio de arbolado público lo que impide validar los datos registrados en el SAP.

9.2.2.- No obra en la Comuna el cuaderno en que los verificadores registraban el control posterior de las tareas realizadas por la Empresa a cargo del Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante “espacios verdes”) lo que impide validar los datos registrados en el SAP.

### **9.3.- Documentación exigida por el pliego**

9.3.1.- No hay constancia de que la Comuna haya solicitado informes con registros fotográficos a la Empresa sobre la ejecución de las tareas, para la que está facultada por el Pliego de Condiciones Particulares del contrato de arbolado público.

### **9.4.- Sobre el sistema de control interno en las tareas de verificación:**

9.4.1.- La Comuna no cuenta con copia de seguridad del SAP del momento en que se emiten los Certificados de Avance de Obra (CAOs) y Partes de Recepción Definitiva (PRDs), lo que dificulta el funcionamiento del sistema de control interno y externo.

### **9.5.- Arbolado público, mes de agosto**

9.5.1.- La Comuna emitió el CAO correspondiente sobre la base de las certificaciones de la Empresa que exponen un importante desvío con los registros del SAP, según el siguiente detalle:

- b) Corte de raíces: 42,85% (Empresa 20 ejemplares, SAP 14 ejemplares).
- c) Extracciones 166,65% (Empresa 56 ejemplares, SAP 21 ejemplares).
- d) Reconstrucción de veredas de 3 m<sup>2</sup> 80,65% (Empresa 112 casos, SAP 62 casos).
- e) Reconstrucción de veredas de 1 m<sup>2</sup> 18,50% (Empresa 1180 casos, SAP 920 casos).
- f) Construcción de planteras por metro lineal 38,45% (Empresa 216 casos, SAP 156 casos).

### **9.6.- Arbolado público, mes de octubre**

9.6.1.- La Comuna no conserva las certificaciones de la empresa prestadora del servicio de mantenimiento de arbolado público lo que deteriora el sistema de control interno e impide llevar a cabo los exámenes de control externo.

### **9.7.- Espacios verdes, mes de octubre**

9.7.1.- La Comuna emitió el PRD correspondiente sobre la base de las certificaciones de la Empresa y no sobre los registros del SAP. Los funcionarios de la Comuna aclararon que la diferencia entre el PRD y estos últimos se debe a un error en la carga del sistema. Sin embargo, como no obran en la Comuna los registros de los controles llevados a cabo por los verificadores, no se puede validar el aserto.

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

## 6 RECOMENDACIONES

9.1.1.- 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”.

9.2.1.- Conservar los registros con los controles posteriores que realizan los verificadores del servicio de mantenimiento de arbolado público sobre las tareas realizadas por la empresa contratista a los efectos de que los datos contenidos en el SAP puedan ser validados.

9.2.2.- Conservar los registros con los controles posteriores que realizan los verificadores del servicio de mantenimiento de espacios verdes sobre las tareas realizadas por la empresa contratista a los efectos de que los datos contenidos en el SAP puedan ser validados.

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

9.4.1.- 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).

9.5.1.- Emitir los Certificados de Avance de Obra correspondientes al servicio de mantenimiento de arbolado siguiendo los registros propios de la Comuna y no las certificaciones emitidas por la Empresa prestadora.

9.6.1.- Conservar las certificaciones emitidas por la Empresa prestadora del servicio de mantenimiento de arbolado público correspondientes a todos los meses por el tiempo necesario para garantizar el control interno y externo.

9.7.1.- Emitir los Partes de Recepción Definitiva correspondientes al servicio de mantenimiento de espacios verdes siguiendo los registros propios de la Comuna y no las certificaciones emitidas por la Empresa prestadora.

## 7 CONCLUSIÓN

La Comuna 9 ha asumido fácticamente la responsabilidad de ejecutar el contrato del “Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (en adelante “mantenimiento de arbolado público”).

La Comuna 9 ha asumido explícitamente la responsabilidad de ejecutar el contrato del “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (en adelante “mantenimiento de espacios verdes”).

Ambas contrataciones constituyen acciones relacionadas con facultades exclusivas que le corresponde a la Comuna en cumplimiento del mandato

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

constitucional que establece su competencia sobre el mantenimiento de vías secundarias y otras de menor jerarquía y el mantenimiento de espacios verdes.

En el presente informe se ha evaluado el desempeño de la Comuna 9 en la práctica de esta responsabilidad. Las debilidades observadas pueden agruparse en dos clases: la aprobación por la Junta Comunal y las deficiencias en el mecanismo de control previo a la aceptación conforme de los servicios prestados por las empresas contratadas.

La Junta Comunal ha tenido un comportamiento desigual en relación con los contratos de marras. Por un lado, no resuelto ni tratado, de manera explícita o implícita, su participación en la gestión del contrato de mantenimiento de arbolado público. Por el otro ha aprobado su participación en la ejecución del contrato de mantenimiento de espacios verdes.

La Comuna 9 implementa un circuito razonable de control de las tareas realizadas cuyas fallas principales consisten en la confección y conservación del soporte documental de las acciones planificadas y los controles realizados; la conservación de copias de seguridad del SAP y en la emisión de los Certificados de Avance de Obra y Partes de Recepción Definitiva a partir de las certificaciones de la empresa y no de los registros propios.

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |

## 8 ANEXOS

### Anexo I: cuadro Normativo

| Nº de Norma                                         | Fecha    | Descripción                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>NORMAS GENERALES</b>                             |          |                                                                                                                                                       |
| Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. | 01/10/96 | Artículos Nº 127º a 131º.                                                                                                                             |
| Ley Nº 70                                           | 27/08/98 | Sistema de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad.                                                              |
| Ley Nº 1777                                         | 01/09/05 | Ley orgánica de Comunas                                                                                                                               |
| Ley Nº 5241                                         | 04/03/15 | Modifica Ley de Comunas (Nº 1777)                                                                                                                     |
| Decreto Nº 1000/GCABA/99                            | 19/05/99 | Reglamenta Ley Nº 70                                                                                                                                  |
| <b>COMPRAS Y CONTRATACIONES</b>                     |          |                                                                                                                                                       |
| Ley Nº 2095                                         | 11/09/06 | Ley de Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.                                                                                                 |
| Ley Nº 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 Nº 1145/GCABA/09                            | 28/12/09 | Reglamenta Ley Nº 2095                                                                                                                                |
| Decreto Nº 95/GCABA/14                              | 06/03/14 | Reglamenta Ley Nº 4764                                                                                                                                |
| Decreto Nº 556/GCABA/10                             | 16/07/10 | Faculta a funcionarios a aprobar gastos de imprescindible necesidad.                                                                                  |
| Decreto Nº 481/GCABA/11                             | 09/09/11 | Aprueba pliego de bases y condiciones para obras públicas menores                                                                                     |
| Res. Nº 1160/MHGC/11                                | 14/07/11 | Reglamenta Decreto Nº 1145/GCABA/09. Aprueba el procedimiento de Compras y Contrataciones en el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. |
| <b>ARBOLADO PUBLICO</b>                             |          |                                                                                                                                                       |
| Ley Nº 3263                                         | 26/11/09 | Ley de arbolado Público Urbano                                                                                                                        |
| Decreto Nº 166/GCABA/13                             | 07/05/13 | Mantenimiento integral del arbolado público urbano                                                                                                    |
| Decreto Nº 55/GCABA/14                              | 06/02/14 | Modificatorio Decreto 166/GCABA/13                                                                                                                    |
| Decreto Nº 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 Nº 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                          |