

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Diciembre de 2018								
Código del Proyecto	1.17.09								
Denominación del Proyecto	Valorización de los Espacios Verdes								
Período examinado	Año 2016								
Programa auditado	Programa: 35 Proyecto 72– Valorización de los Espacios Verdes.								
Unidad Ejecutora	8738: Dirección General de Espacios Verdes (DGEV)								
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales financieros y técnicos del o los contratos y su ajuste a los términos contractuales y evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento del programa.								
Presupuesto (expresado en pesos)	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th><i>Total</i></th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sancionado</td><td>444,800,013.00</td></tr> <tr> <td>Vigente</td><td>610,928,321.00</td></tr> <tr> <td>Devengado</td><td>609,743,973.17</td></tr> </tbody> </table>		<i>Total</i>	Sancionado	444,800,013.00	Vigente	610,928,321.00	Devengado	609,743,973.17
	<i>Total</i>								
Sancionado	444,800,013.00								
Vigente	610,928,321.00								
Devengado	609,743,973.17								
Alcance	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa.								
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Entre el 20 octubre de 2017 hasta el 2 de mayo de 2018.								
Limitaciones al alcance	No hubo								
Aclaraciones previas	4.- ACLARACIONES PREVIAS 4.1. Estructura Orgánica – Funcional de la Dirección General Espacios Verdes para el período auditado: 2016. (Ver Organigrama Anexo III) <u>Decreto N° 363/15:</u> la Dirección General Espacios Verdes – depende de la Subsecretaría de Mantenimiento del Espacio Público, en la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. <u>Descripción de Responsabilidades Primarias (se transcriben algunas)</u> - Remodelar y conservar los espacios verdes, plazas, monumentos, obras de arte y fuentes bajo la órbita del Ministerio. - Elaborar programas de nuevos monumentos, obras de arte y fuentes de mejoras en la infraestructura de servicios y equipamiento de parques y paseos, y diseñar programas de reforestación. - Proyectar, fiscalizar y certificar obras para la ampliación, remodelación, mantenimiento e instalación de los patios de recreación y Juegos infantiles, espacios verdes, plazas, monumentos, mobiliario de plazas, fuentes y obras								

	de arte, en aquellos espacios verdes que se encuentren bajo la órbita del Ministerio. • Supervisar la planificación de las obras y las actividades de mantenimiento para el cuidado del espacio público. • Coordinar las acciones referentes al mantenimiento integral de los grandes parques de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 4. 2. Análisis Presupuestario y Financiero 4.2.1. Descripción Programa Presupuestario De acuerdo a la Ley 5495, de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el ejercicio 2016, el programa 35 tiene como objetivos: “... llevar adelante el cuidado que requieren los espacios verdes de la Ciudad, contemplando las características específicas de cada uno de ellos (las plazas, parques y paseos requieren de diferentes metodologías, maquinarias, corte de césped, poda, etc); Análisis Presupuestario. El total devengado por el Proyecto 72 denominado “Valorización de Espacios Verdes”, representa el 79,05% del total del presupuesto ejecutado por la DGEV¹; Unidad Ejecutora N° 8738. El gasto devengado durante el ejercicio 2016 fue un 24,11% mayor que el ejecutado en el ejercicio inmediato anterior, en términos nominales. Las obras de mantenimiento de espacios verdes y trabajos complementarios (55 y 66), son las obras de mayor envergadura dentro del proyecto, alcanzando un peso relativo sobre el total del gasto del 93,09%. El 99,81% del crédito vigente fue ejecutado en gastos de mantenimiento, reparación y limpieza². La Meta Física definida para el proyecto 72 tiene como unidad de medida, promediable, “la hectárea”. De acuerdo a la Cuenta de Inversión³ la meta realizada alcanzó las 456 hectáreas, el 100% de las metas previstas originalmente. 4.2.3. Modificaciones Presupuestarias. Durante el ejercicio 2016 se realizaron modificaciones presupuestarias por un total de \$166.128.308, compuestos por aumentos de \$193.141.276.- (ciento noventa y tres millones ciento cuarenta y un mil doscientos setenta y seis pesos) y disminuciones por \$27.012.968 4.4. Contratos de Mantenimiento 4.4.1. Licitación Pública N° 1463 /14- Expediente Electrónico N° 8.885.509 – DGEV/2014- Servicio de Mantenimiento Integral de las Áreas Verdes” A los efectos de la contratación del servicio la Ciudad se dividió en 15 zonas de la A a la O. El DECTO-2015-81-AJG adjudica a las firmas Algieri, Casa Macchi, Ecología Urbana, Planobra - Indaltec UTESalvatori, SES sa Mantelectric ICISA UTE Urbaser Argentina sa SEOB Sa UTE. El plazo del servicio según el art. 6 del PCP es de 36 meses consecutivos e ininterrumpidos. Dicho período comenzará a contarse 15 días corridos desde el día de suscripción de la correspondiente Orden de Compra.
--	--

¹ Dirección General de Espacios Verdes.

² Resolución 386/2012. Clasificación por objeto del gasto, inciso 3: Servicios no personales, Partida principal3, Partida Parcial 9: Otros gastos de reparación o mantenimiento conservativo y limpieza no especificados precedentemente. Incluye asimismo los servicios de limpieza y mantenimiento de predios, de cursos y espejos de agua, de mantenimiento alumbrado público, control de plagas, etc.

³ CI 2016, Tomo 4 OGEPU, página 855.

	Objeto de la Contratación La contratista deberá proveer las maquinarias, herramientas, insumos, materiales y mano de obra calificada, en función de la envergadura y complejidad de las tareas involucradas. Las mismas deberán estar permanentemente supervisadas por la Contratista. Dentro de la prestación se deberán incluir dos servicios: A) Mantenimiento Integral por servicio básico B) Trabajos Complementarios por Preciario (Anexo IV) El Preciario que acompañará a la oferta, se utilizará como referencia para aquellos Trabajos Complementarios, por demanda de la Inspección o excepcionales. Se entiende por "Trabajos Complementarios" todas aquellas tareas o insumos que no encontrándose comprendidos en la obligación contractual, la DGEV le encarga al Contratista. 4.4.2. Inspección La DGEV efectúa la inspección de las tareas conforme el art. 54 PCP – "Inspección del servicio", surge que <i>"La dirección y control de la ejecución del contrato estará a cargo de la Autoridad de Aplicación. La inspección tendrá a su cargo, entre otras, las tareas de verificación material de las condiciones de cumplimiento, el labrado de actas sobre irregularidades observadas para su elevación a la autoridad competente y la recepción de Notas de Pedido del Contratista. La inspección de la Autoridad de Aplicación podrá impartir instrucciones verbales y escritas en lo referente a las tareas llevadas a cabo por el Contratista, aconsejar y solicitar modificaciones en la presente Licitación, así como también podrá requerir la ejecución de las Tareas Adicionales contempladas en los Pliegos que rigen la presente. Dichas instrucciones podrán, si así se considera necesario, ser ratificadas por Orden de Servicio dentro de las 24 horas subsiguientes"</i>. 4.4.3. Comunicación entre las partes El art 53 del PCP <i>"la comunicación oficial entre la Autoridad de Aplicación y el adjudicatario se efectuará, en el caso de la emanada por la Autoridad, mediante Órdenes de Servicio e Informes de Penalidad y en el caso de que sean generadas por el Adjudicatario, Notas de Pedido..."</i> Al relevarse los Libros de Comunicación se pudo corroborar que no son el medio de comunicación principal y fluido entre las partes ya que habitualmente utilizan el correo electrónico o el teléfono, tal como fue informado en la entrevista realizada el 16 de noviembre de 2017, Casi la totalidad de las comunicaciones reflejan los pedidos de cotización y los presupuestos sobre las tareas complementarias. Por otra parte no se puede determinar la correlatividad entre las OS y las NP. Esto se debe a que en las NP no se menciona a que OS corresponde y lo mismo en el caso de las OS que responden a una NP. 4.4.4. Certificación <u>Valor del servicio. Análisis del valor unitario de la Hectárea (Ha)</u> Ha surgido de los análisis efectuados que el valor de la Ha no es igual para todas las zonas, advirtiéndose que las mayores diferencias se registran entre los menores valores para las zonas E de \$20.701,17 y la zona O de \$22.959,48, y los más elevados para las zonas Zonas F de \$57.257,86 y G de \$57.461,03. No hay constancias en el expediente que permitan conocer cómo se determinó el precio de la Ha ni las razones que justifiquen las diferencias señaladas. Al consultar
--	--

con personal de la DGEV se informó al equipo de auditoría que el valor fue determinado por la gestión anterior.

Se detectaron diferencias en la certificación respecto del valor adjudicado y el valor certificado. Si bien el aumento o disminución del objeto contractual es una facultad del organismo contratante, no hay constancias en la documentación puesta a disposición del equipo de auditoría (Expediente y Libros de Comunicaciones) del requerimiento efectuado al respecto al contratista ni de las razones que lo justifiquen.

4.4.5. Trabajos Complementarios

En el precario se nombran, a lo largo de 26 ítems, distintos tipos de tareas relacionadas al servicio contratado como ser movimiento de tierras, Especies Verdes Jardinería etc.

La documentación respaldatoria de las tareas complementarias surge de los presupuestos que obran en los Libros de Comunicación y de los Certificados de obra. Corresponde señalar que no hay constancias de la emisión de acto administrativo en el expediente principal así como tampoco no se verifica en el Libro de Órdenes de Servicios la encomienda de estas tareas.

4.4.5.1. Certificación de trabajos complementarios

El total de la certificación de tareas complementarias supera el monto de la certificación anual del mantenimiento de los Espacios Verdes. En efecto, el monto certificado anual del mantenimiento para las zonas de la Muestra, es de \$98.480.400,48 (objeto principal de la licitación) mientras que en dichas zonas para las tareas complementarias el monto asciende a \$293.065.123,22, lo que representa 75% respecto del total certificado.

Caso Plaza Sicilia

Merece tratamiento en particular lo ejecutado en este espacio, en virtud del monto de \$49.346.740,41 que es significativamente mayor al resto de los trabajos complementarios. Por otro lado al efectuarse la compulsa de los Libros de Comunicación (ver apartado "Relevamiento de Comunicación entre las partes"), se detectaron presupuestos en los que se incluían trabajos a realizarse en Plaza Sicilia a la vez que en locaciones no previstas en el objeto de la contratación, según las especificaciones técnicas del Anexo II del PET, tales como MOA, Plaza Italia, Jardín Zoológico, y Jardín Botánico.

Al cotejar dichos presupuestos con los certificados correspondientes se verificó que en estos últimos, consta la realización de los trabajos complementarios como efectuados solamente en Plaza Sicilia, aun cuando el monto certificado es igual al presupuestado. Es decir que el presupuesto se emitió respecto de dos espacios, y luego se certificó por lo que se habría realizado en uno sólo, sin que se efectuara un ajuste correlativo del monto. Corresponde aclarar que para el caso del Presupuesto N° 937, el objeto es solamente el MOA pero el certificado correlativo es totalmente distinto ya que sólo menciona Plaza Sicilia.

Hay en este caso una ampliación del objeto de la contratación o un aumento del total adjudicado que no ha tenido correcto respaldo jurídico puesto que no hay acto administrativo, o adenda celebrada entre las partes, que exprese las razones que justifiquen el haber procedido de este modo.

4.4.5.2. Inspección de obras complementarias

En el art. 54 PCP se establecen las características de la inspección.

Relevamiento de Comunicación entre las partes

Al compulsar los Libros de Comunicación, se verificó que las constancias del Libro de Notas de Pedido, mayormente, consisten en presupuestos presentados por la contratista, de tareas complementarias y en el Libro de Órdenes de Servicio constan las aprobaciones de los mismos. Sin embargo no se verificó la solicitud por parte de la DGEV de la realización de las tareas. Tampoco existe en el expediente principal acto administrativo alguno que respalde dicha encomienda.

4.5. Licitación Pública N° 655/15: "Servicio de Limpieza y Mantenimiento de los Lagos Rosedal, Ocampo, Planetario, Regatas, Centenario, Laguna De Los Coipos". Expediente N°: 2014 – 05507179 – MGEYA – DGEV Obra 59.

El art. 2° del PCP expresa que el objeto de la contratación es el servicio de limpieza y mantenimiento de los siguientes Lagos: Lago Rosedal, Lago Victoria Ocampo, Lago del Planetario, Lago de Regatas, sitios en el Parque Tres de Febrero, Lago del Parque Centenario y Laguna de los Coipos y por último Canal Viamonte sito en la Reserva Ecológica. El procedimiento de licitación y la contratación se realizaron en el marco de la Ley N° 2095 Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires.

4.5.1. Control del proceso de las tareas de limpieza y mantenimiento de lagos

La Dirección General de Espacios Verdes controla las tareas de limpieza y mantenimiento de los lagos, realizadas por el Contratista, a través de un representante idóneo para efectuar las inspecciones (PET 3.5. La Dirección General de Espacios Verdes no cuenta con un Código de Procedimientos de Inspección formalizado, pero efectúa el control de las tareas en base a un protocolo desarrollado en la práctica de seguimiento y control del plan de trabajos del Contratista.

Tratamiento de Penalidades en el Pliego de Condiciones Particulares.

El Pliego de Condiciones Particulares de la licitación de referencia trata los incumplimientos de las obligaciones de la contratista efectuando una remisión al capítulo general de Penalidades, establecido en la Ley N° 2095 (De Compras y Contrataciones). Las especiales características de las tareas de mantenimiento de lagos, que involucran calidad de agua, infraestructura, vegetación, limpieza etc, harían necesario un tratamiento acorde a la complejidad de las mismas a la hora de establecer el régimen de penalidades.

Informes Mensuales

Del análisis de los Informes Mensuales surge que si bien hay cumplimiento de las tareas se verifica la persistencia de algunas deficiencias a través del periodo:

1. Corregir sitio de secado de la vegetación cortada en Los Coipos.
2. Obtener nuevos suministros eléctricos independizados en Centenario y V. Ocampo (postes de suministro eléctrico)
3. Mejorar las instalaciones de bombeo insuficientes Planetario, Regatas y Los Coipos (bomba única).
4. Corrección de los niveles de materia orgánica, microbiológica y de alcalinidad y cloruros Rosedal, Planetario, V. Ocampo y Centenario.

Calidad del Agua

El conjunto de datos recopilados a través de la red de lagos ha alcanzado un tamaño suficiente para demostrar el nivel de cumplimiento de los niveles establecidos en el PET. Sin embargo el recambio hídrico se ve afectado y no resulta satisfactorio, debido a deficiencias de las instalaciones eléctricas demoradas por falta de provisión de tensión para mejorar el bombeo, por las modificaciones

	aplicadas a las bocas de evacuación, que modificaron el régimen de alivio de agua, y la limpieza de los pluviales que descargan a los lagos. Por OS N°4 consta el reclamo de la Inspección, sobre la necesidad de corrección del recambio hídrico en determinados lagos para lograr el 70% de renovación mensual del cuerpo de agua y la oxigenación de la misma, originado en principio en deficiencias de equipamiento electromecánico para la renovación del agua. Al respecto en el Descargo del auditado recibido en AGCBA el 11/10/18, se ha expresado lo siguiente: "La ineficiencia del sistema de alimentación, evacuación y aireación es anterior a la adjudicación de la licitación, y como se plantea en los puntos 3.3.3 y 3.3.7 toda infraestructura de los lagos carente de eficiencia para la situación y necesidades actuales de los mismos, deberán ser aprobados por el GCBA. 4.6.Mantenimiento preventivo de fuentes – Aprobación del gasto - Tracto sucesivo Cómo surge del relevamiento efectuado para el mantenimiento de las fuentes se ha utilizado el procedimiento de excepción del Decreto 433/16 y sus ccdtes antecedentes, de un modo habitual. Esta recurrencia indica en primer lugar la falta de debida previsión respecto a las tareas a llevarse a cabo puesto que dada la preexistencia de las fuentes no cabe colegir que se presentara la necesidad de su mantenimiento de manera imprevisible. Es fundamental señalar, que la ley 2.095 (De Compras y Contrataciones) determina como principio general en su art. 25 que la selección del contratista debe realizarse mediante licitación pública
Observaciones principales	Licitación Pública N° 1463 /14- Expediente Electrónico N° 8.885.509 – DGEV/2014- Servicio de Mantenimiento Integral de las Areas Verdes - No hay constancias en el expediente de acto administrativo alguno por el cual se modificó la cantidad de Ha a certificar mensualmente. - Incorrecta elaboración del PET por cuanto se incluye en el objeto, apartado b) de la cláusula 1.2 del PET, (Preciario Anexo IV), tareas complementarias que constituyen la realización de obra pública lo que requiere el correcto encuadramiento en la Ley 13.064 de Obra Pública y no en la Ley de Compras y Contrataciones 2095. - Incumplimiento del régimen de contrataciones de la CABA dispuesto en la Cláusula Transitoria 3° de la Ley 70, por cuanto se encomendó la ejecución de obra pública sin efectuar las contrataciones en el marco de la Ley 13064 de Obra Pública. - No existe acto administrativo que respalde los pedidos de ejecución de obra o tareas complementarias. Expediente N°: 2014 – 05507179 – MGEYA – DGEV: "Servicio de Limpieza y Mantenimiento de los Lagos Rosedal, Ocampo, Planetario, Regatas, Centenario, Laguna De Los Coipos" - Ausencia de acciones por parte de la DGEV a los fines de proveer la infraestructura necesaria para la consecución de los parámetros establecidos en el PET. - Insuficiente tratamiento en el PCP y PET del régimen de penalidades y sanciones en virtud de que se limita a remitirse de manera general a la norma prevista en la Ley 2095, sin contemplar las especiales circunstancias de la ejecución del contrato.

	Mantenimiento preventivo de fuentes – Aprobación del gasto - Tracto sucesivo • Incumplimiento del artículo 1° inc. d) del Decreto N° 752/10 por cuanto no hay expresión suficiente en las Actuaciones de las razones que justifiquen la contratación del servicio mediante el mecanismo de excepción. • Incumplimiento del art. 7° inc. d) Decreto ley N° 1510/97, de Procedimientos Administrativos: "Requisitos esenciales del acto administrativo" por cuanto los procedimientos de contratación analizados carecen de dictamen legal, a excepción de los expedientes por los que se tramitó la contratación para los primeros trimestres. • Inconsistencias en la documentación respaldatoria de los certificados por cuanto: a) En 13 casos los presupuestos se hicieron por 2 espacios verdes y luego los certificados se emitieron sólo por uno⁴. b) En 2 casos se hizo el presupuesto por el edificio del MOA y se emitió el certificado por Plaza Sicilia⁵. c) En 6 casos los presupuestos se pasaron por ítems del Preciario que difieren del detalle de tareas certificadas⁶. En 2 casos se detectaron diferencias entre el ítem del Preciario consignado en el Presupuesto y el consignado en el certificado. • Elevado aumento del Presupuesto Oficial original, 69,12% sin la debida justificación sin que conste en las actuaciones análisis de precios o informes que lo justifique.
Conclusión	En el marco de la contratación del servicio de mantenimiento de espacios verdes se ha hecho obra que debió ser contratada por la Ley 13.064. Respecto de la calidad del agua de algunos de los lagos en los que se ha visto que se establecen en los pliegos estándares a cumplir que se ven afectados por la función de los mismos como aliviadores pluviales y por la superposición de acciones con la DGPLU que ha construido compuertas. Si estas situaciones no se contemplan al planificar la contratación los pliegos se tornan de difícil cumplimiento. La utilización del procedimiento de excepción y de pago contemplado en el Dto. 433/16, para el mantenimiento de fuentes revela falta de planificación y el incumplimiento de los principios generales que rigen la contratación pública.

⁴ Presupuestos N°860, 859, 858, 857, 828 (4 certificados), 970, 835, 845, 984.

⁵ Presupuesto N° 937 y N° 769.

⁶ Presupuestos N° 769; 835; 845, 984, 733, 861.
