



**INFORME FINAL DE  
AUDITORIA**  
Con Informe Ejecutivo

Proyecto N° 5.16.09

**EJECUCIÓN DE COMPETENCIAS  
COMUNALES – MANTENIMIENTO  
DE ESPACIOS VERDES E  
INTERVENCIONES SOBRE  
EL ARBOLADO – COMUNA 1**

**Auditoria Gestión**

**Período 2015**

**Buenos Aires, Diciembre 2017**

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

Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

# AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

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

## PRESIDENTE:

Lic. Cecilia Segura Rattagán

## AUDITORES GENERALES:

Cdra. Mariela Coletta

Ing. Facundo Del Gaiso

Dr. Jorge Garayalde

Lic. María Raquel Herrero

Cdor. Vicente Federico Rodríguez

Lic. Hugo Vasques

**CODIGO DEL PROYECTO:**

5.16.09

**NOMBRE DEL PROYECTO:**

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

**PERÍODO BAJO EXAMEN:**

2015

**EQUIPO DESIGNADO:**

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

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

**FECHA DE APROBACIÓN:** 06/12/2017

**APROBADO POR:** UNANIMIDAD

**RESOLUCIÓN N°:** 463/17

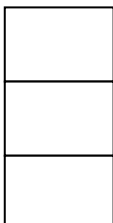
Departamento Actuaciones Colegiadas  
**INFORME FINAL**  
de la  
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

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

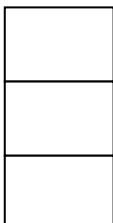
**Informe ejecutivo**

| Lugar y fecha de emisión   | Buenos Aires, Diciembre de 2017   |  |              |               |                 |  |  |  |                    |      |      |          |               |                 |  |   |    |      |              |              |              |  |    |      |              |               |               |  |
|--|---|--|--------------|---------------|-----------------|--|--|--|--------------------|------|------|----------|---------------|-----------------|--|---|----|------|--------------|--------------|--------------|--|----|------|--------------|---------------|---------------|--|
| Código del Proyecto  | 5.16.09   |  |              |               |                 |  |  |  |                    |      |      |          |               |                 |  |   |    |      |              |              |              |  |    |      |              |               |               |  |
| 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 9101 Comuna 1.   |  |              |               |                 |  |  |  |                    |      |      |          |               |                 |  |   |    |      |              |              |              |  |    |      |              |               |               |  |
| Programas auditados  | Comuna 1. Programa 1 Gestión de la Comuna 1. Obra 52 Intervenciones sobre el Arbolado. Obra 56 Mantenimiento de Espacios Verdes.  |  |              |               |                 |  |  |  |                    |      |      |          |               |                 |  |   |    |      |              |              |              |  |    |      |              |               |               |  |
| Objeto   | Intervención de la Comuna 1 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  | <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="7">JURISDICCION 90-SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA</th> </tr> <tr> <th>Progra ma / Comuna</th> <th>Obra</th> <th>U.E.</th> <th>Aprobado</th> <th>Total Vigente</th> <th colspan="2">Total Devengado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">1</td> <td>52</td> <td>9101</td> <td>4.360.111,00</td> <td>9.063.882,00</td> <td colspan="2">9.051.572,25</td> </tr> <tr> <td>56</td> <td>9101</td> <td>5.660.875,00</td> <td>22.596.067,00</td> <td colspan="2">22.596.066,75</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Sancionado: Presupuesto 2015 - Distribución de Créditos- Vigente y Devengado SIGAF-</p> | JURISDICCION 90-SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA |              |               |                 |  |  |  | Progra ma / Comuna | Obra | U.E. | Aprobado | Total Vigente | Total Devengado |  | 1 | 52 | 9101 | 4.360.111,00 | 9.063.882,00 | 9.051.572,25 |  | 56 | 9101 | 5.660.875,00 | 22.596.067,00 | 22.596.066,75 |  |
| JURISDICCION 90-SECRETARIA DE GESTION COMUNAL Y ATENCION CIUDADANA |   |  |              |               |                 |  |  |  |                    |      |      |          |               |                 |  |   |    |      |              |              |              |  |    |      |              |               |               |  |
| Progra ma / Comuna   | Obra  | U.E.   | Aprobado     | Total Vigente | Total Devengado |  |  |  |                    |      |      |          |               |                 |  |   |    |      |              |              |              |  |    |      |              |               |               |  |
| 1  | 52  | 9101   | 4.360.111,00 | 9.063.882,00  | 9.051.572,25    |  |  |  |                    |      |      |          |               |                 |  |   |    |      |              |              |              |  |    |      |              |               |               |  |
|  | 56  | 9101   | 5.660.875,00 | 22.596.067,00 | 22.596.066,75   |  |  |  |                    |      |      |          |               |                 |  |   |    |      |              |              |              |  |    |      |              |               |               |  |



|                            |   |
|----------------------------|---|
| Alcance                    | Acciones a cargo de las Comunas identificadas en las contrataciones de marras.  |
| Período de tareas de campo | 2017-febrero-15 a 2017-abril-14   |
| Aclaraciones previas       | <p><b>PARTE A: RELEVAMIENTO</b><br/> 1) <i>Arbolado Público marco normativo</i><br/> 2) <i>Procedimiento de ejecución de los contratos previsto en los pliegos</i><br/> 3) <i>Recursos humanos asignados</i><br/> 4) <i>Reglamento interno de la Junta Comunal</i></p> <p><b>PARTE B: EVALUACIÓN DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS</b><br/> 5) <i>Procedimiento que se practica en la Comuna 1</i></p> <p><b>PARTE C: EVALUACIÓN DE EFICACIA DE LOS CONTRATOS</b><br/> 6) <i>Gestión de los contratos en la Comuna 1</i></p>  |
| Principales Observaciones  | <ul style="list-style-type: none"> <li>En las actas de la Junta Comunal el tratamiento de la intervención de la Comuna en las contrataciones bajo análisis (“Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en adelante “arbolado público”, en adelante “arbolado público”, y “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en adelante “mantenimiento de espacios verdes”), se limitó a un informe sin que pueda establecerse la persona que lo realizó.</li> <li>La persona a cargo del Área de Arbolado no pudo explicar al equipo auditor cuál de las fechas registradas en el SAP corresponde al trabajo realizado por la empresa en el servicio de mantenimiento de arbolado público.</li> <li>La persona a cargo del Área de Mantenimiento de Espacios Verdes no pudo explicar al equipo auditor cuál de las fechas registradas en el SAP corresponde al trabajo realizado por la empresa en el servicio de mantenimiento de espacios verdes.</li> <li>La verificación del servicio de mantenimiento de arbolado público es concomitante con los trabajos de la empresa. Ello</li> </ul> |

|                     |   |
|---------------------|---|
|                     | <p>supone una pérdida de oportunidad para establecer un adecuado sistema de controles por oposición.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No obran en la comuna registros de la intervención de los verificadores en el control concomitante que realizan de las tareas llevadas a cabo por la empresa a cargo del servicio de mantenimiento de arbolado público. De modo que no se pueden validar los datos registrados por la Comuna en el SAP.</li> <li>• En 2015, la Comuna no realizaba el control posterior del servicio de mantenimiento de espacios verdes. De modo que no se pueden validar los datos registrados por la Comuna en el SAP.</li> <li>• La Comuna no cuenta con copias de seguridad del SAP en el momento en que se emiten los Certificados de Avance de Obra (CAO) y Partes de Recepción Definitiva (PRD), lo que dificulta el funcionamiento del sistema de control interno y externo.</li> <li>• Según la certificación emitida por la empresa, los 687 ejemplares podados en el mes de octubre corresponden a poda integral (período de veda para tal actividad) sin que obren en la Comuna informes técnicos que justifiquen el procedimiento.</li> </ul> |
| <p>Conclusiones</p> | <p>La Comuna 1 ha asumido fácticamente la responsabilidad de ejecutar los contratos del “Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” y del “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” que le corresponde en cumplimiento del mandato constitucional que establece que el mantenimiento de vías secundarias y otras de menor jerarquía y el mantenimiento de espacios verdes constituyen facultades exclusivas de la institución comunal.</p> <p>En el presente informe se ha evaluado el desempeño de la Comuna 1 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>En las actas de la Junta Comunal el tratamiento de la</p>   |



|  |  |
|--|--|
|  | <p>intervención de la Comuna en las contrataciones bajo análisis, se limitó a un informe sin que pueda establecerse la persona que lo realizó.</p> <p>En relación con las debilidades detectadas, la principales son: falta de capacitación de los responsables del seguimiento de ambos servicios en el manejo de la herramientas de gestión (sistema SAP) y los Pliegos que regulan el servicio contratado; la verificación concomitante del servicio de arbolado público que impide desarrollar un sistema de controles por oposición adecuado; la falta de control posterior en el servicio de mantenimiento de espacios verdes; falta de conservación de copias de seguridad de los registros del SAP para ambos servicios en el momento de la emisión del Certificado de Avance de Obra o el Parte de Recepción Definitiva, según corresponda, y la operación de tareas de poda invernal en meses de veda sin que obre dictamen técnico que lo justifique.</p> |
|--|--|

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

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA**  
**“EJECUCIÓN DE COMPETENCIAS COMUNALES – MANTENIMIENTO DE**  
**ESPACIOS VERDES E INTERVENCIONES SOBRE EL ARBOLADO –**  
**COMUNA 1”**  
**PROYECTO N° 5.16.09**

**DESTINATARIO**

Señor  
Presidente  
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Cdor. 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 1 con el objetivo que se describe en el acápite 2.

**1.- OBJETO**

Intervención de la Comuna 1 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 la Comuna 1 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

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

Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

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



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 la Comuna 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

3.2.1.- No obran en la Comuna los registros de los controles posteriores realizados por los verificadores asignados al “Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. De modo que no se pueden validar los datos registrados por la Comuna en el SAP. **Observación 1.4.3**

3.2.2.- Como ya se ha expresado, no se conservan registros de la evaluación de las tareas realizadas por los verificadores debido a que estas no se llevaron a cabo. **Observación 1.4.5**

3.2.3.- La persona a cargo del Área de Arbolado y Espacios Verdes tiene desconocimiento sobre los datos cargados en el SAP para el periodo auditado. No pudo explicar al equipo auditor cuál de las fechas registradas corresponde al trabajo efectuado por la empresa. De modo que no pudo realizarse el análisis. **Observación 1.2.5 y Observación 1.2.6**

## 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

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

Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
 Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

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

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:

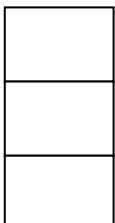
- Intervenir en el cultivo, selección y adquisición de ejemplares destinados a las nuevas forestaciones o reposiciones. (Art. 3°)
- Las intervenciones sobre el arbolado público urbano existente así como la plantación de nuevos ejemplares, son tareas de competencia exclusiva. (Art. 8°)
- Previo a cada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

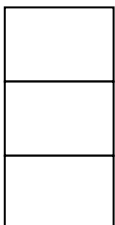
El reglamento, además, establece responsabilidades sobre la preservación del Arbolado Público para las empresas a cargo de administrar servicios público (Art. 18°) y para terceros administrados (Art. 19°).

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 Secretaría.
- 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

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



árboles de la CABA (soporte magnético) y guía de especificaciones operativas para la poda del Arbolado público lineal de la Ciudad.

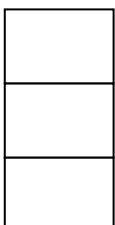
- El Ministerio entrega a la Secretaría el detalle de árboles históricos y notables presentes en las comunas.
- El Ministerio entrega a la Secretaría un adelanto de los objetivos del Plan Maestro de Arbolado Público.
- El Ministerio entrega a la Secretaría detalle del personal asignado a la Dirección 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 inciso a) del artículo 10° de la Ley N° 1777 (“planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente.”). La misma fue aprobada, bajo el título “Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, por el Decreto N° 126/GCABA/15, tramitado por el Expediente Electrónico N°

<sup>1</sup> PT A



18.055.012-MGEYA-SSDPCIU/14 y por el Expediente Electrónico N° 00.391.262-MGEYA-DGICYC/15.

La otra, con el inciso b) del artículo 10° de la Ley N° 1777 (“planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la Ley de Presupuesto.”). La misma fue aprobada, bajo el título “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, por el Decreto N° 59/GCABA/15, tramitado por el Expediente Electrónico N° 13.980.668-MGEYA-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°, inciso o) del PCP). El mencionado artículo no exige que este Plan contenga el inventario de ejemplares con que cuenta la Comuna correspondiente y los objetivos y metas anuales que permitan una intervención ordenada sobre el universo de ejemplares en el término de la duración del contrato. Si bien la Comuna certificará las obras a partir de la inspección de las mismas, contar con el Plan de Trabajo facilitará la evaluación general de la marcha de las tareas previstas para el período de contratación y la oportunidad de solicitar modificaciones, para las que están facultadas por el pliego (Artículo 2.2.8°, in fine del PCP). El Decreto N° 166/GCABA/13 y su modificatorio, Decreto N° 55/GCABA/14, establece que la atención de los reclamos de los ciudadanos es una facultad exclusiva de las Comunas.

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

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

Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
 Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

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

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)

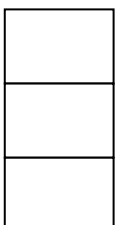
6.- **Certificaciones del servicio emitidas por la Comuna.** La Comuna emite Certificados de Avance de Obra (CAO) a partir de la operación del sistema SIGAF. Este certificado es mensual y lleva la firma de la autoridad responsable. Su contenido debe corresponderse con los registros del SAP. A su vez, 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°, inciso s) del PCP). Si bien la Comuna certificará las obras a partir de la inspección de las mismas, contar con el Plan de Trabajo facilitará la evaluación general de la marcha de las tareas previstas para el

<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.



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 1.4.1**

### 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<sup>3</sup>:

La comuna contaba con un Ingeniero Agrónomo que realizaba los trabajos de verificación en el mantenimiento de arbolado público y un agente administrativo a responsable de la carga de la información en el sistema SAP. <sup>4</sup>

*4) Reglamento interno de la Junta Comunal*

En 2015, la Comuna contaba con un reglamento interno aprobado el 18 de enero de 2012 por la Junta Comunal como Resolución N° 5. El mismo se limita a establecer las áreas de gestión y asignar responsabilidades a los comuneros sobre las mismas. Entre las áreas creadas figuran las de “Mantenimiento Urbano” y “Espacios Verdes”. La responsabilidad sobre las áreas fueron distribuidas, en el mismo acto, entre los seis comuneros; reservando la administración general de la Comuna a la Presidenta. <sup>5</sup>

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

Si bien los pliegos 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 1*

Tratamiento de las contrataciones bajo examen en las actas de la Junta Comunal:  
*Acta N° 62 del 13 de mayo de 2015:*

- **“Mantenimiento Espacios Verdes.** Se informa que la empresa adjudicataria para el mantenimiento de “plazas” es ALGIERI y comienza sus trabajos a partir del mes en curso.”
- **“Arbolado.** La empresa adjudicataria para realizar la PODA es una UTE denominada URBASUR y comienza a realizar las tareas en Mayo. Asimismo, se expresa que debe cargarse en el sistema de manera urgente la poda y que debe presentarse para la firma las extracciones de árboles por el ingeniero agrónomo.” <sup>6</sup>

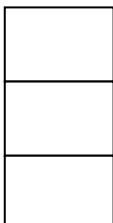
Los fragmentos transcritos fueron tomados literalmente de las Actas de la Junta Comunal. Debido a ello se puede afirmar que el tratamiento de la intervención de la Comuna en las contrataciones bajo análisis, se limitó a un informe sin que pueda establecerse la persona que lo realizó. **Observación 1.1.1**

<sup>3</sup> Para establecer el personal asignado, se recurrió a la información producida durante el relevamiento (Proyecto 5.15.06 - Comunas Relevamiento). Por consiguiente, salvo que se indique lo contrario, consiste en el personal asignado a la función durante 2014.

<sup>4</sup> PT N° 1 y PT N° 1 C.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> PT N° 1 B.



Para reconstruir los procedimientos que se llevaron a cabo en la Comuna durante 2015, se procedió a entrevistar a la Comunera que está a cargo de las áreas de “Mantenimiento Urbano” (entiende en materia de arbolado público) y “Espacios Verdes” y de la documentación entregada por la Comuna.<sup>7</sup>

El procedimiento para la gestión del mantenimiento de arbolado público se sigue de este modo:<sup>8</sup>

1) **Planificación.** Se realiza una planificación anual, la misma se hace en base a las referencias enunciativas del pliego, los reclamos de los vecinos y el relevamiento que se ejecuta desde la Comuna. Para efectuar el relevamiento se divide la Comuna en corredores. **Observación 1.2.1**

2) **Registros de las modificaciones introducidas por la Comuna.** Por otra parte, existe una planificación operativa mensual que se desarrolla sobre la base de los reclamos. Los verificadores realizan un relevamiento y establecen la pertinencia o no de satisfacer el reclamo. En el caso de que se trate de una extracción, la misma es autorizada por una resolución que queda registrada en el Libro de Resoluciones de Presidencia (el equipo de auditoría tomó vista del mencionado instrumento). No obran en la comuna registros de la mencionada intervención de los verificadores. **Observación 1.2.2 y Observación 1.2.3**

3) **Órdenes de servicio emitidas por la Comuna.** La Comunera a cargo del área sostiene, en la entrevista realizada por el equipo, que existía un libro de registro rubricado, el cuál no se encuentra a disposición porque una vez finalizada la gestión anterior, el mismo desapareció.<sup>9</sup> No aclara si ese libro correspondía al de Órdenes de Servicio o al de Notas de Pedido. Tampoco hace referencia a la operación de la orden de servicio a través del SAP. **Observación 1.4.4**

4) **Registro de tareas realizadas por la empresa a cargo de la comuna.** La Comuna realiza el control de las tareas de la empresa en forma concomitante. La comunera responsable del área afirma que de este modo se evita que la empresa realice tareas que no se le han encomendado.<sup>10</sup> **Observación 1.4.2** La Comuna no cuenta con registros de las intervenciones de los relevadores luego de la realización del mencionado control. **Observación 1.4.3**

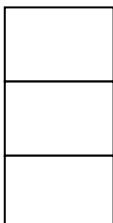
5) **Informes emitidos por la empresa.** La Comuna cuenta con los certificados mensuales de la empresa; al recibirlos se procede a caratular el expediente correspondiente para la liquidación, y luego se lleva a cabo la aprobación del

<sup>7</sup> PT N° 1 B y entrevista del 15 de febrero de 2017. En la Resolución N° 5 de 2012, la Comunera entrevistada ya estaba a cargo del área de “Espacios Verdes”. Luego se hizo cargo, siempre durante su primer mandato, también del área de “Mantenimiento Urbano”. En su segundo mandato, sigue siendo responsable de ambas áreas.

<sup>8</sup> PT N° 1 C.

<sup>9</sup> Entrevista del 15 de febrero de 2017.

<sup>10</sup> PT N° 1 C y entrevista del 15 de febrero de 2017.



gasto. Los certificados enviados por la empresa son escaneados y se suben al expediente electrónico en el SADE.

6) **Certificaciones del servicio emitidas por la Comuna** Según afirmó la Comunera a cargo del área, con “Respecto a la liquidación, se informó que la Comuna paga a la empresa, en principio, de acuerdo al cruce de los certificados de la empresa y los registros de la Comuna en el SAP.” La funcionaria no expone cuál es el paso a seguir en el caso de que los registros del SAP y los certificados de la empresa no coincidan. Ver **Anexo II** del presente informe. No hay constancia de que la Comuna haya solicitado informes con registro fotográfico a la empresa sobre la ejecución de las tareas, para la que está facultada por el Pliego de Condiciones Particulares del contrato del arbolado público. **Observación 1.3.1**

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

1) **Plan de obras y servicios.** Hay una planificación mensual que se basa en las estipulaciones de los pliegos de la licitación del servicio. Hay Plazas y Parques cuyo mantenimiento está a cargo del Gobierno Central y algunos de los espacios verdes se encuentran apadrinados. El padrino del Espacio Verde puede ser una persona física o jurídica y en el caso de que el padrino no atienda dicho Espacio, la Comuna interviene. <sup>11</sup> No constan en la Comuna las planificaciones mensuales de mantenimiento de espacios verdes. **Observación 1.2.1**

2) **Registros de las modificaciones introducidas por la Comuna.** No constan en la Comuna las planificaciones operativas ni registros que incluyan las modificaciones solicitadas por la Comuna de mantenimiento de espacios verdes. <sup>12</sup> **Observación 1.2.4**

3) **Libro de órdenes de servicio.** La comunicación con la empresa para informarle de los trabajos que debe realizar se efectúa por un canal formal, el SAP, al cual la empresa tiene acceso; y por medios informales, como ser, correo electrónico y comunicación telefónica. Asimismo, se comentó que existen dos libros, uno que es para la Comuna, las órdenes de servicio, y el otro que es para la empresa, las notas de pedido. <sup>13</sup>

4) **Libro de pedidos.** Ver párrafo anterior.

5) **Certificaciones de servicio.** Según informa, la Comunera a cargo del área, durante el periodo auditado no se contaba con la cantidad suficiente de verificadores, y los vecinos colaboraban con el control, avisando a la Comuna ante la falta de mantenimiento de algún espacio verde. En 2015, la Comuna no realizaba el control posterior. <sup>14</sup> **Observación 1.4.5**

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> Entrevista del 15 de febrero de 2017.

### 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 1

##### *Arbolado público*

Se contó con la siguiente documentación: entrevistas efectuadas en la Comuna 1 (Comunera a cargo del área de gestión de Arbolado Público y Espacios Verdes y personal con responsabilidades asignadas en la materia), pliegos de la licitación, visualización de los registros del SAP, certificaciones de las empresas y Certificados de Avance de Obra (CAOs) emitidos por la Comuna. No obran en la Comuna los registros de los controles posteriores realizados por los verificadores. De modo que no se puede validar los datos registrados en el SAP por la Comuna.

##### **Limitación al alcance 3.2.1 Observación 1.4.3**

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.

La persona a cargo del Área de Arbolado y Espacios Verdes tiene desconocimiento sobre los datos cargados en el SAP para el periodo auditado. No pudo explicar al equipo auditor cuál de las fechas registradas corresponde al trabajo efectuado por la empresa. De modo que no pudo realizarse el análisis.

**Limitación al alcance 3.2.3 y Observación 1.2.5**

A partir del análisis de la documentación mencionada, se obtuvieron los siguientes resultados:

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

| Agosto                                  | Cantidad según las actas de los verificadores | Cantidad según SAP                     | Cantidad certificada por la empresa | Cantidad mensual promedio estimada según el pliego |
|---|---|--|-------------------------------------|--|
| Extracción                              | No consta                                     | No se cuenta con información confiable | 8                                   | 17   |
| Poda                                    | No consta                                     |  | 595                                 | 683  |
| Corte de Raíces                         | No consta                                     |  | 0                                   | 69   |
| Retiro de Cepa                          | No consta                                     |  | 2                                   | No consta  |
| Reconstrucción de veredas 3mts2         | No consta                                     |  | 12                                  | No consta  |
| Reconstrucción de veredas 1mts2         | No consta                                     |  | 0                                   | No consta  |
| Construcción Planteras por metro lineal | No consta                                     |  | 30                                  | No consta  |
| Plantaciones                            | No consta                                     |  | 0                                   | 83   |

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

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

| Octubre                                 | Cantidad según las actas de los verificadores | Cantidad según SAP                     | Cantidad certificadas por la empresa | Cantidad mensual promedio estimada según el pliego |
|---|---|--|--------------------------------------|--|
| Extracción                              | No consta                                     | No se cuenta con información confiable | 5                                    | 17   |
| Poda                                    | No consta                                     |  | 687                                  | 55   |
| Corte de Raíces                         | No consta                                     |  | 0                                    | 69   |
| Retiro de Cepa                          | No consta                                     |  | 1                                    | No consta  |
| Reconstrucción de veredas 3mts2         | No consta                                     |  | 4                                    | No consta  |
| Reconstrucción de veredas 1mts2         | No consta                                     |  | 4                                    | No consta  |
| Construcción Planteras por metro lineal | No consta                                     |  | 3                                    | No consta  |
| Plantaciones                            | No consta                                     |  | 0                                    | 0  |

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

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

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

Según la certificación presentada por la empresa, los 687 ejemplares podados en el mes de octubre corresponden a poda integral, período de veda para tal actividad, sin que obren en la Comuna informes técnicos que justifiquen el procedimiento. **Observación 1.5.1**

Atento a esta situación, el equipo auditor seleccionó una de las columnas con fechas, sobre la base de los criterios aplicados en otras Comunas, y realizó un análisis conjetural que, si bien arriba a resultados razonables, no puede aceptarse como válido. A los efectos de ilustrar el caso, se reproduce este análisis en el **Anexo II** del presente informe.

*Mantenimiento de espacios verdes.*

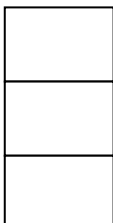
Se contó con la siguiente documentación: entrevistas efectuadas en la Comuna 1 (Comunera a cargo del área de gestión de Arbolado Público y Espacios Verdes y personal con responsabilidades asignadas en la materia), pliegos de la licitación, visualización de los registros del SAP, certificaciones de las empresas y Partes de Recepción Definitiva (PRDs) emitidos por la Comuna. No obran en la Comuna los registros de los controles posteriores realizados por los verificadores debido a que estos controles no fueron realizados. De modo que no se puede validar los datos registrados en el SAP por la Comuna. **Limitación al alcance 3.2.2 Observación 1.4.5**

Se procedió a cruzar la información obtenida sobre los trabajos realizados en Mantenimiento de Espacios Verdes de la Comuna 1 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.
- Los Partes de Recepción Definitiva (PRDs) emitidos por la Comuna.

La persona a cargo del Área de Arbolado y Espacios Verdes tiene desconocimiento sobre los datos cargados en el SAP para el periodo auditado. No pudo explicar al equipo auditor cuál de las fechas registradas corresponde al trabajo efectuado por la empresa. De modo que no pudo realizarse el análisis. **Limitación al alcance 3.2.3 y Observación 1.2.6**

A partir del análisis de la documentación mencionada, se obtuvieron los siguientes resultados:



**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 las planillas de los verificadores |
|---------|------------------------------|---------------------|----------------------|--|----------------------------------|-----------------|--|
| Agosto  | 93                           | 34,378              | 45.600,44            | No se cuenta con información confiable | \$1.571.753,69                   | \$1.571.753,81  | No consta                                  |
| Octubre | 95                           | 34,546              | 45.600,44            |  | \$1.575.310,52                   | \$1.575.310,54  | No consta                                  |

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

Atento a esta situación, el equipo auditor seleccionó una de las columnas con fechas, sobre la base de los criterios aplicados en otras Comunas, y realizó un análisis conjetural que, si bien arriba a resultados razonables, no puede aceptarse como válido. A los efectos de ilustrar el caso, se reproduce este análisis en el **Anexo II** del presente informe.

**5 OBSERVACIONES**

**1.1.- Tratamiento de la contratación por la Junta Comunal.**

1.1.1.- En las actas de la Junta Comunal el tratamiento de la intervención de la Comuna en las contrataciones bajo análisis (“Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en adelante “arbolado público”, y “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en adelante “mantenimiento de espacios verdes”), se limitó a un informe sin que pueda establecerse la persona que lo realizó.

**1.2. Indicadores de proceso.**

1.2.1.- No obran en la Comuna copias de la planificación anual de mantenimiento de arbolado público y mantenimiento de espacios verdes.

1.2.2.- No obran en la comuna copia de las planificaciones operativas en que se incluyan reclamos de los vecinos sobre el servicio de arbolado público.

1.2.3.- No obran en la comuna registros de la intervención de los verificadores previa a la inclusión de los reclamos de los vecinos en la planificación operativa de arbolado público.

1.2.4.- No constan en la Comuna las planificaciones operativas ni registros que incluyan las modificaciones solicitadas por la Comuna de mantenimiento de espacios verdes.

1.2.5.- La persona a cargo del Área de Arbolado no pudo explicar al equipo auditor cuál de las fechas registradas en el SAP corresponde al trabajo realizado por la empresa en el servicio de mantenimiento de arbolado público.

1.2.6.- La persona a cargo del Área de Mantenimiento de Espacios Verdes no pudo explicar al equipo auditor cuál de las fechas registradas en el SAP

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

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

corresponde al trabajo realizado por la empresa en el servicio de mantenimiento de espacios verdes.

### 1.3.- Documentación exigida por el pliego

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

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

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

1.4.2.- La verificación del servicio de mantenimiento de arbolado público es concomitante con los trabajos de la empresa. Ello supone una pérdida de oportunidad para establecer un adecuado sistema de controles por oposición.

1.4.3.- No obran en la comuna registros de la intervención de los verificadores en el control concomitante que realizan de las tareas llevadas a cabo por la empresa a cargo del servicio de mantenimiento de arbolado público. De modo que no se pueden validar los datos registrados por la Comuna en el SAP.

1.4.4.- El equipo de auditoría no pudo verificar cómo se comunican la Comuna y la empresa a través SAP, porque la Comunera responsable y los funcionarios a cargo de la carga en el SAP no hicieron referencia alguna a ello en la entrevista realizada por el equipo.

1.4.5.- En 2015, la Comuna no realizaba el control posterior del servicio de mantenimiento de espacios verdes. De modo que no se pueden validar los datos registrados por la Comuna en el SAP.

### 1.5.- Arbolado público:

1.5.1.- Según la certificación emitida por la empresa, los 687 ejemplares podados en el mes de octubre corresponden a poda integral (período de veda para tal actividad) sin que obren en la Comuna informes técnicos que justifiquen el procedimiento.



## 6 RECOMENDACIONES

1.1.1.- 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”.

1.2.1.- Conservar la planificación anual de mantenimiento del arbolado público y mantenimiento de espacios verdes.

1.2.2.- Conservar la planificación operativa de mantenimiento de arbolado público, conteniendo los reclamos de los vecinos.

1.2.3.- Conservar los registros con la intervención previa de los verificadores de arbolado público, para contener los reclamos de los vecinos en la planificación operativa.

1.2.4.- Conservar la planificación operativa de mantenimiento de espacios verdes, conteniendo los reclamos de los vecinos.

1.2.5.- Capacitar a los responsables a cargo del seguimiento del servicio de arbolado público en la herramienta de gestión utilizada (sistema SAP) a los efectos de que puedan reconocer todos los aspectos de la información disponible en el mismo.

1.2.6.- Capacitar a los responsables a cargo del seguimiento del servicio de mantenimiento de espacios verdes en la herramienta de gestión utilizada (sistema SAP) a los efectos de que puedan reconocer todos los aspectos de la información disponible en el mismo.

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

1.4.1.- 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).

1.4.2.- No realizar inspecciones concomitantes de mantenimiento de arbolado público, garantizado un adecuado sistema de controles por oposición.

1.4.3.- Conservar los registros de las inspecciones posteriores que realizan los verificadores sobre el servicio de arbolado público a los efectos de dar validez a los registros del SAP.

1.4.4.- Capacitar a los responsables a cargo del seguimiento del servicio de mantenimiento de arbolado público y espacios verdes en la herramienta de gestión utilizada (sistema SAP) y en las disposiciones de los Pliegos de Condiciones Particulares y los Pliegos de Condiciones Técnicas a fin de que conozcan los mecanismos de comunicación con las empresas prestadoras de los respectivos servicios.

1.4.5.- Implementar el sistema de control posterior del servicio de mantenimiento de espacios verdes a los efectos de que puedan validarse los registros del SAP.

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

## 7 CONCLUSIÓN

La Comuna 1 ha asumido fácticamente la responsabilidad de ejecutar los contratos del “Servicio integral de arbolado público urbano y demás servicios conexos en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” y del “Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” que le corresponde en cumplimiento del mandato constitucional que establece que el mantenimiento de vías secundarias y otras de menor jerarquía y el mantenimiento de espacios verdes constituyen facultades exclusivas de la institución comunal.

En el presente informe se ha evaluado el desempeño de la Comuna 1 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.

En las actas de la Junta Comunal el tratamiento de la intervención de la Comuna en las contrataciones bajo análisis, se limitó a un informe sin que pueda establecerse la persona que lo realizó.

En relación con las debilidades detectadas, la principales son: falta de capacitación de los responsables del seguimiento de ambos servicios en el manejo de la herramientas de gestión (sistema SAP) y los Pliegos que regulan el servicio contratado; la verificación concomitante del servicio de arbolado público que impide desarrollar un sistema de controles por oposición adecuado; la falta de control posterior en el servicio de mantenimiento de espacios verdes; falta de conservación de copias de seguridad de los registros del SAP para ambos servicios en el momento de la emisión del Certificado de Avance de Obra o el Parte de Recepción Definitiva, según corresponda, y la operación de tareas de poda invernal en meses de veda sin que obre dictamen técnico que lo justifique.

**8 ANEXOS**

**Anexo I: cuadro Normativo**

| <b>N° de Norma</b>                                  | <b>Fecha</b> | <b>Descripción</b>   |
|---|--------------|--|
| <b>NORMAS GENERALES</b>                             |              |  |
| Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. | 01/10/96     | Artículos N° 127° a 131°.  |
| Ley N° 70   | 27/08/98     | Sistema de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad.   |
| Ley N° 1777   | 01/09/05     | Ley orgánica de Comunas  |
| Ley N° 5241   | 04/03/15     | Modifica Ley de Comunas (N° 1777)  |
| Decreto N° 1000/GCABA/99                            | 19/05/99     | Reglamenta Ley N° 70   |
| <b>COMPRAS Y CONTRATACIONES</b>                     |              |  |
| Ley N° 2095   | 11/09/06     | Ley de Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  |
| Ley N° 4764   | 14/11/13     | Modifica Ley 2095/06. Nueva Ley de Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No aplicable durante el año 2013.                                  |
| Decreto N° 1145/GCABA/09                            | 28/12/09     | Reglamenta Ley N° 2095   |
| Decreto N° 95/GCABA/14                              | 06/03/14     | Reglamenta Ley N° 4764   |
| Decreto N° 556/GCABA/10                             | 16/07/10     | Faculta a funcionarios a aprobar gastos de imprescindible necesidad.   |
| Decreto N° 481/GCABA/11                             | 09/09/11     | Aprueba pliego de bases y condiciones para obras públicas menores  |
| Res. N° 1160/MHGC/11                                | 14/07/11     | Reglamenta Decreto N°1145/GCABA/09. Aprueba el procedimiento de Compras y Contrataciones en el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. |
| <b>ARBOLADO PUBLICO</b>                             |              |  |
| Ley N° 3263   | 26/11/09     | Ley de arbolado Público Urbano   |
| Decreto N° 166/GCABA/13                             | 07/05/13     | Mantenimiento integral del arbolado público urbano   |
| Decreto N° 55/GCABA/14                              | 06/02/14     | Modificatorio Decreto 166/GCABA/13   |

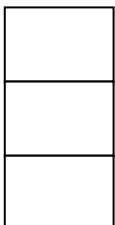
Departamento Actuaciones Colegiadas  
**INFORME FINAL**  
 de la  
 Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Corrientes 640, Piso 5° - C1043AAT- Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
 Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

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

**“2017, Año de las Energías Renovables”**

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



**Anexo II: Análisis conjetural sobre arbolado público y espacios verdes**

*Arbolado público*

A partir del análisis de la documentación mencionada, se obtuvieron los siguientes resultados:

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

| Agosto                                  | Cantidad según las actas de los verificadores | Cantidad según SAP | Cantidad certificada por la empresa | Cantidad mensual promedio estimada según el pliego |
|---|---|--------------------|-------------------------------------|--|
| Extracción                              | No consta                                     | 8                  | 8                                   | 17   |
| Poda                                    | No consta                                     | 598                | 595                                 | 683  |
| Corte de Raíces                         | No consta                                     | 0                  | 0                                   | 69   |
| Retiro de Cepa                          | No consta                                     | 2                  | 2                                   | No consta  |
| Reconstrucción de veredas 3mts2         | No consta                                     | 12                 | 12                                  | No consta  |
| Reconstrucción de veredas 1mts2         | No consta                                     | 0                  | 0                                   | No consta  |
| Construcción Planteras por metro lineal | No consta                                     | 30                 | 30                                  | No consta  |
| Plantaciones                            | No consta                                     | 0                  | 0                                   | 83   |

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

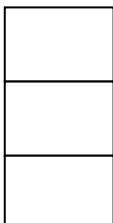
Si bien los registros del SAP no pueden ser validados por la intervención documentada de los verificadores, el registro del devengado se realizó en coincidencia con los certificados emitidos por la empresa y no con los registros del SAP. Como puede apreciarse en el caso de la poda de agosto, la cantidad total ejemplares, según el SAP, es de 598, mientras que la cantidad certificada por la empresa es de 595.

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

| Octubre                                 | Cantidad según las actas de los verificadores | Cantidad según SAP | Cantidad certificadas por la empresa | Cantidad mensual promedio estimada según el pliego |
|---|---|--------------------|--------------------------------------|--|
| Extracción                              | No consta                                     | 5                  | 5                                    | 17   |
| Poda                                    | No consta                                     | 687                | 687                                  | 55   |
| Corte de Raíces                         | No consta                                     | 0                  | 0                                    | 69   |
| Retiro de Cepa                          | No consta                                     | 1                  | 1                                    | No consta  |
| Reconstrucción de veredas 3mts2         | No consta                                     | 4                  | 4                                    | No consta  |
| Reconstrucción de veredas 1mts2         | No consta                                     | 4                  | 4                                    | No consta  |
| Construcción Planteras por metro lineal | No consta                                     | 3                  | 3                                    | No consta  |
| Plantaciones                            | No consta                                     | 0                  | 0                                    | 0  |

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

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



Según la certificación emitida por la empresa, los 687 ejemplares podados en el mes de octubre corresponden a poda integral, período de veda para tal actividad, sin que obren en la Comuna informes técnicos que justifiquen el procedimiento.

*Mantenimiento de espacios verdes.*

A partir del análisis de la documentación mencionada, se obtuvieron los siguientes resultados:

**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 las planillas de los verificadores |
|---------|------------------------------|---------------------|----------------------|-------------------------------|----------------------------------|-----------------|--|
| Agosto  | 93                           | 34,378              | 45.600,44            | \$1.567.651,91                | \$1.571.753,69                   | \$1.571.753,81  | No consta                                  |
| Octubre | 95                           | 34,546              | 45.600,44            | \$1.575.312,80                | \$1.575.310,52                   | \$1.575.310,54  | No consta                                  |

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

No hay coincidencias entre los tres montos informados (SAP, empresa y devengado). La diferencia entre el monto a pagar según los datos de SAP y el monto devengado (PRD) es de \$4.101,90, mientras que la diferencia entre el monto certificado por la empresa y el devengado es de 12 centavos para el mes de agosto. Es decir, el importe del PRD firmado por las autoridades competentes de la Comuna coincide en pesos, no en centavos, con el certificado emitido por la empresa

No hay coincidencias entre el registro del SAP, el monto certificado por la empresa y el devengado (PRD) para el mes de octubre. Existe una diferencia de \$2,26 entre el monto a pagar según los datos del SAP y el PRD, y la diferencia entre el saldo certificado por la empresa y el devengado es de 2 centavos.

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