



INFORME FINAL DE
AUDITORIA
Con Informe Ejecutivo

Proyecto N° 5.17.14
VEREDAS- COMUNA 13

Auditoria de Gestión

Período 2016

Buenos Aires, Junio 2018

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

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

PRESIDENTE:

Lic. Cecilia Segura Rattagan

AUDITORES GENERALES:

Cdra. Mariela Coletta

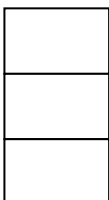
Ing. Facundo Del Gaiso

Dr. Jorge Garayalde

Mg. María Raquel Herrero

Cdor. Vicente Federico Rodríguez

Lic. Hugo Vasques



CODIGO DEL PROYECTO:

5.17.14

NOMBRE DEL PROYECTO:

Veredas - Comuna 14. Gestión

PERÍODO BAJO EXAMEN:

2016

EQUIPO DESIGNADO:

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

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

FECHA DE APROBACIÓN: 26 de Junio de 2018

APROBADO POR: UNANIMIDAD

RESOLUCIÓN NRO: 218/18

Informe ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Junio de 2018																		
Código del Proyecto	5.17.14																		
Denominación del Proyecto	Veredas - Comuna 13. Gestión																		
Período examinado	2016																		
Jurisdicción	Jurisdicción 21 Jefatura de Gabinete.																		
Unidad Ejecutora	Unidad Ejecutora 9913 Comuna 13																		
Programas auditados	Programa 13 Gestión de la comuna 13																		
Objeto	Comuna 13																		
Objetivo	Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos en términos de economía, eficiencia y eficacia; en relación a las acciones sobre Veredas en la Comuna 13.																		
Presupuesto	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="6">JURISDICCION 21-JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS</th> </tr> <tr> <th>Programa/Comuna</th> <th>Obra</th> <th>U.E.</th> <th>Aprobado</th> <th>Vigente</th> <th>Devengado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>13</td> <td>53</td> <td>9113</td> <td>6.018.343,00</td> <td>9.958.439,00</td> <td>9.956.558,93</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Sancionado: Presupuesto 2015 - Distribución de Créditos- Vigente y Devengado SIGAF-</p>	JURISDICCION 21-JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS						Programa/Comuna	Obra	U.E.	Aprobado	Vigente	Devengado	13	53	9113	6.018.343,00	9.958.439,00	9.956.558,93
JURISDICCION 21-JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS																			
Programa/Comuna	Obra	U.E.	Aprobado	Vigente	Devengado														
13	53	9113	6.018.343,00	9.958.439,00	9.956.558,93														
Alcance	Evaluar la ejecución del presupuesto aprobado; el logro de los objetivos previstos y otros indicadores de Gestión en relación a las acciones sobre Veredas en la Comuna 13.																		
Período de tareas de campo	De 11/01/18 a 02/02/18																		
Relevamiento	<p>PARTE A: ENCUADRE NORMATIVO</p> <p>1) <i>Contrataciones de reparación de veredas</i></p> <p>2) <i>Tratamiento de la contratación en la Junta Comunal</i></p> <p>PARTE B: DE LOS RECURSOS</p> <p>3) <i>Recursos financieros</i></p> <p>PARTE C: EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO Y GESTIÓN</p> <p>4) <i>Proceso de selección del contratista</i></p>																		

	<p>5) <i>Dispositivos de control interno</i> 6) <i>Evaluación de resultados</i></p>
<p>Principales observaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Junta Comunal aprobó una de las cuatro contrataciones para reparación de veredas a partir del reclamo de dos comuneras. En el acta no se identifica de cuál se trata (acta N° 56 del 29/06/16). En relación con las otras tres contrataciones, no hay evidencia de que se hayan tratado en la Junta Comunal a pesar de las sugerencias en informes realizados por el Presidente de ese organismo en relación con la idea de realizar dos contrataciones durante el período bajo análisis (acta N° 57 del 18/08/16). • En la obra bajo análisis, se han examinado cuatro expedientes correspondientes a las contrataciones realizadas por la Comuna 13 para efectuar reparaciones de veredas. Los mismos son: EE: 08646243/MGEYA/COMUNA 13/16, EE: 10984723/MGEYA/ COMUNA 13/16, EE: 19707870/MGEYA/ COMUNA 13/16 y EE: 22983147/MGEYA/ COMUNA 13/16. En ninguno de ellos obra el Proyecto de obra o plan que permita identificar las veredas que se van a reparar y las obras concretas que se llevarán a cabo en cada una de ellas. • La Comuna no cuenta con planos de tareas ni plan de obra formal o informal. Ello impide verificar la consistencia entre las áreas proyectadas y las que efectivamente se realizaron y la Comuna controló. Sí obran los registros de estos controles realizados en cada acera específica. • En el estudio sobre el EE: 08646243/MGEYA/ COMUNA 13/16, No se pudo obtener resultados para los indicadores Porcentaje de ejecución por ítem cotizado y Porcentaje de ejecución agregado debido a que la Comuna no cuenta con proyecto de obra o instrumento que lo reemplace. • La Comuna tienen dificultades para administrar sus recursos con la capacidad que les debiera otorgar su condición de “unidades territoriales descentralizadas” (Artículo 127° CC). Una de las consecuencias de ello es que carece de capacidad para planificar y ejecutar sus contrataciones.

<p>Conclusiones</p>	<p>La Comuna 13 ha asumido la responsabilidad de llevar a cabo contrataciones para la reparación de aceras de acuerdo con el cumplimiento del mandato constitucional que establece que el mantenimiento de vías secundarias y otras de menor jerarquía constituyen facultades exclusivas de la institución comunal.</p> <p>En el presente informe se ha evaluado el desempeño de la Comuna 13 en la práctica de esta responsabilidad. Las debilidades observadas pueden agruparse en dos clases: cuestiones institucionales y deficiencias en los mecanismos de control interno.</p> <p>En las actas de la Junta Comunal, sólo consta la aprobación de una sola de las cuatro contrataciones llevadas a cabo en la materia. El tratamiento y aprobación de las contrataciones deben llevarse a cabo en todos los casos.</p> <p>La Comuna 13 ha desarrollado un sistema de control interno razonable para controlar la ejecución de estos contratos. Sin embargo debe destacarse una debilidad. La Comuna carece de capacidad para realizar una planificación de las obras a realizar. Debe reconocerse que esta debilidad se correlaciona con una carencia institucional: las comunas no planifican ni ejecutan su presupuesto. Como consecuencia de ello, la Comuna 13 tiene dificultades para administrar sus recursos con la capacidad que les debiera otorgar su condición de unidad territorial descentralizada (Artículo 127° de la Constitución de la Ciudad).</p>
---------------------	---

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA
“VEREDAS- COMUNA 13”
PROYECTO N° 5.17.14**

DESTINATARIO

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

En uso de las facultades conferidas por el Art. 135 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de conformidad con las disposiciones de la Ley 70, artículos 131, 132 y 136, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires procedió a efectuar un examen en el ámbito de las Comuna 13 con el objetivo que se describe en el acápite 2.

1.- OBJETO

Comuna 13.

2.- OBJETIVO

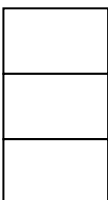
Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos en términos de economía, eficiencia y eficacia; en relación a las acciones sobre Veredas en la Comuna 13.

3.- ALCANCE Y TAREAS DESARROLLADAS

Evaluar la ejecución del presupuesto aprobado; el logro de los objetivos previstos y otros indicadores de Gestión en relación a las acciones sobre Veredas en la Comuna 13.

3.1.- TAREAS Y PROCEDIMIENTOS REALIZADOS

- ✓ Entrevista protocolar con la Junta Comunal y presentación del equipo designado.
- ✓ Recopilación de la normativa actualizada vinculada con el Objeto de este plan.
- ✓ Recopilación de documentación vinculada con el establecimiento de metas y el diseño de indicadores de gestión.
- ✓ Relevamiento de la intervención de las comunas en los procesos de contratación bajo análisis.
- ✓ Identificación de metas 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.- INDICADORES

3.2.1.- DE PROCESO

SELECCIÓN DEL CONTRATISTA:

- **Proyecto de obra incluido en el pliego:** sí, no.
- **Control de legalidad previo a la aprobación del gasto:** sí, no.
- **Cumplimiento de recomendaciones formuladas en el dictamen de legalidad:** sí, no.
- **Justificación del apartamiento del mencionado dictamen:** sí, no
- **Dictamen de la Comisión Evaluadora de Ofertas:** sí, no.
- **Cronograma de realización de tareas:** sí, no.

CONTROL INTERNO:

- **Proyecto de obra fuera del pliego:** formal, informal, no existe.
- **Control posterior de las tareas realizadas:** formal, informal, no existe.
- **Consistencia entre el plano de obra y las tareas realizadas según el mencionado control:** sí, no.
- **Modificaciones al plan de obra:** formal, informal, no existe.

3.2.2.- DE RESULTADO

- **Porcentaje de ejecución por ítem cotizado:** tareas realizadas (efectivamente controladas) en unidad establecida para cada ítem * 100 / tareas según plano de obra en unidad establecida para cada ítem.
- **Porcentaje de ejecución agregado:** tareas realizadas (efectivamente controladas) en valor total en pesos * 100 / tareas según plano de obra en valor total en pesos.
- **Pesos que se debieran devengar por ítem cotizado:** tareas realizadas (efectivamente controladas) en unidad establecida para cada ítem * valor unitario para cada ítem.
- **Pesos que se debieran devengar agregado:** tareas realizadas (efectivamente controladas) en valor total en pesos.
- **Desvío en la imputación del devengado:** Pesos Certificado Final de Obra * 100 / Pesos que se debieran devengar agregado.

3.3.- LIMITACIONES AL ALCANCE

No hubo

4 ACLARACIONES PREVIAS

1.-PARTE A: MARCO NORMATIVO

1) Contrataciones de reparación de veredas

La Comuna 13 realizó contrataciones para la reparación de veredas por un total de \$ 9.956.558,93 (para la descripción presupuestaria detallada ir al artículo 3) del presente informe). Lo hizo a través de cuatro contrataciones, a saber: ¹

1º) Expediente: EE-08646243-MGEYA-COMUNA13-2016

Objeto: "Reparación de Aceras en el marco de injerencia de la Comuna 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

Presupuesto Oficial: \$ 3.000.000.-.

Monto Adjudicado: \$ 2.991.200,-.

Contratista: MAJO CONSTRUCCIONES.

Obra Pública Menor N° 2/SIGAF/2016- Obra N° 8860/SIGAF/16, Licitación Privada.

Convocatoria: 14/04/2016 por RS. 2016-10753814- COMUNA13.

Adjudicación: RS -2016-13024335-COMUNA13 FECHA: 16/05/2016.

La Licitación Privada de Obra Pública Menor N° 2/SIGAF/2016 contó con dos llamados debido a que el primero fue dejado sin efecto por el Artículo 1º de la Resolución N° 16864157/COMUNA13/16, emitida el 06/07/2016 y publicada en el Boletín Oficial N° 4920. La razón por la que se tomó la decisión es que la empresa adjudicataria, INGECOM CONSTRUCCIONES SA, no integró la garantía de adjudicación a pesar de haber sido intimada a hacerlo.

En el mismo acto se procede a autorizar un nuevo llamado a licitación (Artículo 2º de la mencionada Resolución).

2º) EXPEDIENTE: EE-10984723/MGEYA/COMUNA 13/2016.

Objeto: "Reparación de Aceras en el marco de injerencia de la Comuna 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

Presupuesto oficial: \$ 2.700.000.-.

Monto: \$ 2.408.870,47.

Contratista: ESTILO QUARZO.

Obra Pública Menor N° 21/SIGAF/16- Obra N° 8912/SIGAF/16, Licitación Privada.

Convocatoria: 12/05/2016 por RS. 2016-12752458- COMUNA13.

Adjudicación: RS -2016-16346064-COMUNA13 FECHA: 29/06/2016.

3º) Expediente: EE-19707870/MGEYA/COMUNA 13/2016.

Objeto: "Reparación vías de tránsito peatonal".

Presupuesto Oficial: \$ 1.612.146,62.

Monto adjudicado: \$1.582.613,88.

Contratista: UNO INTEGRAL - MONICA GRACIELA MONTES.

Obra Pública Menor N° 4178/SIGAF/2016- Obra N° 9247/SIGAF/16, Licitación Privada.

Convocatoria: 24/08/2016 por RS. 2016-19899219- COMUNA13.

¹ PT N° 13 A.

Adjudicación: RS -2016-21932548-COMUNA13 FECHA: 23/09/2016.

4°) Expediente: EE-22983147-MGEYA-COMUNA13-2016.

Objeto: "Reparación de Aceras en el marco de injerencia de la Comuna 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

Presupuesto Oficial: \$2.996.574.-.

Monto adjudicado: \$ 2.976.908,15.

Contratista: LUONGO Y ASOCIADOS S.A.

Obra Pública Menor N° 5858/SIGAF/2016- Obra N° 9380/SIGAF/16, Licitación Privada.

Convocatoria: 21/10/2016 por RS. 2016-2381920- COMUNA13.

Adjudicación: RS -2016-2600664-COMUNA13 FECHA: 25/11/2016.

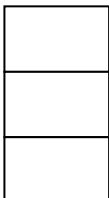
2) Tratamiento de la contratación en la Junta Comunal

El equipo de auditoría procedió al análisis de las Actas de las reuniones de la mencionada Junta. De su lectura se obtuvo el siguiente detalle: ²

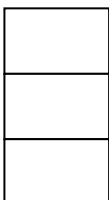
- **Acta N° 50 del 26 de febrero del año 2016.** Presentes 6 comuneros y el presidente y las firmas coinciden en el número.
 - El Presidente informa que se va a llamar a licitación para reparación de veredas.
 - Una Comunera pide informes sobre las veredas reparadas por Majo Construcciones. Indica que sería conveniente contar con una cuadrilla para reparar veredas, controlada directamente por la Junta Comunal y formada por personal de la planta permanente de la Comuna. El presidente responde que la Comuna no cuenta ni con personal ni con créditos presupuestarios para formarla.
 - El Presidente informa que el corte de raíces lo hace Mantelectric y las reparaciones están ligadas al plan de arbolado ya que se reparan veredas levantadas por raíces de árboles. Los créditos disponibles para reparación de veredas ascienden a \$ 6.000.000 y su recomendación es dividirlo en dos licitaciones de \$ 3.000.000 cada una de ellas.
 - Una Comunera solicita que sea de baldosas y no de hormigón peinado. El presidente informa que el EMUI ³ propone que se hagan de hormigón peinado. Un Comunero propone como prioridad uno la reparación de la Plaza de los Olmos.
- **Acta N° 51 del 16 de marzo del año 2016.** Presentes 6 comuneros y el presidente y las firmas coinciden en el número.
 - El Presidente informa que aún no está concluida la presentación de la situación financiera de la Comuna, tema que se pasará para la próxima reunión de Junta Comunal. Como adelanto de dicha información, refiere que el presupuesto para la reparación de veredas que era de \$ 6.000.000, pasó a ser de \$ 15.000.000.

² PT N° 13 B.

³ Ente de Mantenimiento Urbano Integral, creado por la Ley N° 473.



- El Presidente refiere que la intención del Jefe de Gobierno es que las comunas sean jurisdicción.
- La encargada del sector de atención ciudadana informa que si bien la mayoría de los reclamos de los vecinos son por arbolado, se atiende una gran cantidad de solicitudes por reparación de veredas. En la actualidad, las veredas las está haciendo el Ministerio de Ambiente y Espacio Público a través del EMUI.
- El arquitecto responsable de las tareas informa que la poda comienza a principios de mayo. Cuando se repara la vereda por el corte de raíces, como no se trata de una intervención de vereda completa, debe respetarse el material con el que está hecha la vereda. Si se trata de vereda completa debe hacerse de hormigón peinado. Dos Comuneros solicitan que se respete el material de la vereda y no poner en todos los casos hormigón peinado.
- Se pasa a tratar el plan de aceras 2016: el arquitecto expone el plan. Indica que a la fecha hay 194 veredas relevadas y 99 relevadas con avisos.
- **Acta N° 52 del 22 de marzo del año 2016.** Presentes 5 comuneros y el presidente y las firmas coinciden en el número.
 - El presidente de la Junta Comunal convoca al personal del área de administración general quienes informan sobre la situación financiera de la Comuna. Resaltan que la comuna no es jurisdicción. Informan que el presupuesto disponible de créditos para obras y afirman que veredas ni siquiera está “preventivado” (sic).
- **Acta N° 56 del 29 de junio del año 2016.** Presentes 5 comuneros y el presidente y las firmas coinciden en el número.
 - Presidente pone en conocimiento de la Junta Comunal que se tomaron dos contratistas nuevos de veredas, habiéndose prescindido de las empresas anteriores.
 - Respecto de las veredas reparadas por el Gobierno de la Ciudad en forma centralizada, el Presidente informa que el EMUI está trabajando bien.
 - El Presidente informa un nuevo llamado de licitación para reparación de veredas por \$3.000.000.- Dos comuneras reclaman que no se haya comunicado a la Junta Comunal las anteriores licitaciones. Finalmente, se vota, y se aprueba por mayoría, anular la primera licitación y aprobar el nuevo llamado.
- **Acta N° 57 del 18 de agosto del año 2016.** Presentes 5 comuneros y el presidente y las firmas coinciden en el número.
 - El Presidente informa del llamado a licitación para reparación de veredas por \$1.600.000 y que va a pedir a la Secretaría de Descentralización \$6.000.000 más.
 - Una Comunera plantea que cada licitación debe pasar por la Junta Comunal y que, en caso contrario el acto carece de legalidad.



- Plan de arbolado: El Presidente dice que les sacaron 6.000.000, quedaron solo \$ 9.000.000.
- Una Comunera sostiene que ahora los miembros de la Junta pueden acceder al SIGAF ya que se les entregó un usuario para acceder a él.
- Temas de acta 56. Licitación de veredas: una Comunera solicita la remisión del expediente sobre las licitaciones caídas. Se la invita a consultarlo en el área de Administración General.

A partir del reclamo de dos comuneras, la Junta Comunal aprobó una de las cuatro contrataciones que, para reparación de veredas, llevó a cabo la Comuna en el año 2016. En el mismo acto, se anuló una contratación dejada sin efecto y se aprobó el nuevo llamado para la misma licitación (acta N° 56 del 29/06/16). En el acta, no se identifica de cuál se trata; sin embargo, puede presumirse que se refiere a la tramitada por el expediente EE-08646243-MGEYA-COMUNA13-2016, debido que es el único en el que el primer llamado fuera dejado sin efecto. En relación con las otras tres contrataciones, no hay evidencia de que se hayan tratado en la Junta Comunal a pesar de las sugerencias e informes realizados por el Presidente de ese organismo (acta N° 50 del 26/02/16 y acta N° 57 del 18/08/16). **Observación 13.1.1**

En varias oportunidades se hace referencia a las dificultades que ocasiona, a la Comuna, el hecho de que estas entidades no son jurisdicciones presupuestarias (actas N° 51 del 16/03/16 y N° 52 del 22/03/16).

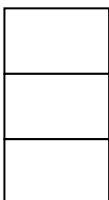
Así, por ejemplo, en acta N° 52 del 22/03/16, agentes del área de administración informan a los integrantes de la Junta Comunal sobre la situación financiera de la entidad. Resaltan que la Comuna no es una jurisdicción presupuestaria y que, a pesar de que cuenta con recursos presupuestarios disponibles para la reparación de veredas, no cuentan con el compromiso preventivo de los fondos, requisito necesario para iniciar el proceso de contratación.

Adicionalmente, en el acta N° 57 del 18/08/16, el Presidente informa que le sacaron \$ 6.000.000 de los créditos disponibles para el plan de arbolado público. El acta no ofrece detalles sobre esa quita, de modo que no puede establecerse con claridad, si se trató de una compensación de partidas que no se resolvió en la Comuna o de limitaciones en el cupo trimestral de gastos que la OGEPU puede establecer (Artículo 30° del Anexo del Decreto N° 1000/GCABA/99, reglamentario del Artículo 53° de la Ley N° 70).

Según informaron funcionarios del área administrativa, la Comuna carece de capacidad para administrar su propio presupuesto. Cada vez que deben imputar el registro del compromiso preventivo tienen que consultar la disponibilidad de créditos en el SIGAF. ⁴ En muchas oportunidades, esta disponibilidad no suele coincidir con el presupuesto vigente, sino con cuotas asignadas por la Secretaría de Descentralización a través de la Oficina de Gestión Sectorial (OGESE). ⁵ Las

⁴ Correo-e del 9 de marzo de 2018.

⁵ Las funciones de la OGese en relación con la ejecución presupuestaria se encuentran establecidas, para el año 2016 en el Anexo I del Decreto N° 10/GCABA/16, Artículo 1°. Allí se le



Comunas son unidades ejecutoras que carecen de OGESE propia, de modo que los criterios que se siguen para la programación del gasto y, por ende, la asignación de créditos son ajenos al ámbito comunal. En ese marco, la Comuna debe reclamar, a veces por medios informales, que pongan a su disposición el crédito necesario para cumplir con el mantenimiento, en este caso, de veredas, es decir, con el ejercicio de competencias exclusivas.⁶

Estas circunstancias demuestran que, desde el punto de vista presupuestario, la Comuna tiene dificultades para administrar sus recursos con la capacidad que les debiera otorgar su condición de “unidades territoriales descentralizadas” (Artículo 127° CC). Una de las consecuencias de ello es que tiene limitada la capacidad para planificar y ejecutar sus contrataciones, lo que hace que no se puede considerar que, de acuerdo con las fechas en que se han efectuado los llamados a licitación, haya incumplido con el Artículo 93° de la Ley N° 2095 o, por lo menos, que esa haya sido su responsabilidad. **Observación 13.5.1**

PARTE B: DE LOS RECURSOS

3) *Recursos financieros*

El presupuesto ejecutado total para el Ejercicio 2016 de la Comuna N° 13 \$ 194.897.403.

El listado de transacciones emitido desde el SIGAF muestra el siguiente resultado para la **Obra 53 “Reparación de Vías de Tránsito Peatonal”** de la Comuna bajo análisis.

JURISDICCION 21-JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS					
Programa/Comuna	Obra	U.E.	Aprobado	Vigente	Devengado
13	53	9113	6.018.343,00	9.958.439,00	9.956.558,93

Fuente: SIGAF 2016

La obra 53 ejecutó fondos correspondientes a la partida parcial 4.2.2. Construcciones de bienes de dominio público que se aplica a “Gastos destinados a la construcción de obras del dominio público tales como: calles, caminos y carreteras, plazas, canales, diques y cualquier otra obra pública construida para

asigna la responsabilidad a la OGESE de formular “la programación anual de ejecución integral (física y financiera) del programa y las actividades y obras que lo integran” (Anexo I, Artículo 3°, inc. a) y de proponer “la reasignación de los recursos físico y financieros fijados para las actividades y las obras, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas de cada programa (Anexo I, Artículo 3°, inc. b).

A su vez, la misma norma le asigna al Secretario de Descentralización la capacidad de formular modificaciones “de créditos entre programas y categorías equivalentes dentro de la Comunas que integran la Secretaría; modificaciones de créditos entre las Comunas y entre la citada Secretaría y las Comunas (Anexo I, Artículo 37°, parte III, inc. 1).

⁶ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Artículo 128°. Ley N° 1777, Artículo 10°, inc. 1.



utilidad o comodidad común. Incluye también ampliaciones, remodelaciones, reparaciones mayores o extraordinarias y otras obras mejorativas, así como los trabajos preliminares para la realización de una obra pública.”

En el caso objeto del presente informe, el crédito presupuestario vigente fue aplicado íntegramente a las licitaciones públicas celebradas en el marco de la “Reparación de Vías de Tránsito Peatonal” para toda la Comuna.

Crédito devengado por número de expediente y beneficiario

	Devengado
Beneficiario N° 41966	2.991.200,00
MAJO CONSTRUCCIONES SA	2.991.200,00
Expediente N° 8646243	2.991.200,00
Beneficiario N° 123961	2.975.029,39
LUONGO Y ASOCIADOS S.A.	2.975.029,39
Expediente N° 22982304	2.975.029,39
Beneficiario N° 162649	2.407.715,66
ESTILO QUARZO SRL	2.407.715,66
Expediente N° 10984721	2.407.715,66
Beneficiario N° 162701	1.582.613,88
MONICA GRACIELA MONTES	1.582.613,88
Expediente N° 10707870	1.582.613,88
Total general	9.956.558,93

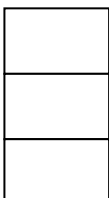
Fuente: SIGAF 2016

Crédito devengado por CAO, número de expediente, beneficiario y proveedor.

CAO N°	Suma de CAO	Beneficiario	Proveedor	Expediente N°
340235	1.300.060,00	41966	MAJO CONSTRUCCIONES SA	8646243
393861	1.691.140,00			
Total	2.991.200,00			
406491	2.975.029,39	123961	LUONGO Y ASOCIADOS S.A.	22982304
283210	1.660.445,71	162649	ESTILO QUARZO SRL	10984721
283219	747.269,95			
Total	2.407.715,00			
406080	1.582.613,88	162701	MONICA GRACIELA MONTES	10707870
Total general	9.956.558,93			

Fuente: SIGAF 2016⁷

⁷ PT 13A.



PARTE C: EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO Y GESTIÓN

4) Proceso de selección del contratista

Del análisis de los cuatro expedientes involucrados con el objeto del presente informe, se obtuvieron los siguientes resultados:

Indicadores proceso: selección del contratista

Indicador	EE: 08646243/ MGEYA/ COMUNA 13/16	EE: 10984723/ MGEYA/ COMUNA 13/16	EE: 19707870/ MGEYA/ COMUNA 13/16	EE: 22983147/ MGEYA/ COMUNA 13/16	Resultado agregado	Observación
Proyecto de obra incluido en el pliego	No	No	No	No	No	13.2.1
Control de legalidad previo a la aprobación del gasto	No	No	No	No	No	13.2.2
Cumplimiento de recomendaciones formuladas en el dictamen de legalidad	----	----	----	----	----	----
Justificación del apartamiento del mencionado dictamen	----	----	----	----	----	----
Dictamen de la Comisión Evaluadora de Ofertas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	----
Cronograma de realización de tareas	No	No	No	No	No	13.2.3

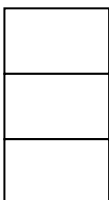
Fuentes: elaboración del equipo de auditoría

Sí bien no hay un cronograma de realización de tareas en las licitaciones, sí se encuentran, en algunos expedientes, las Actas de Inicio que fijan la fecha de finalización de las tareas (EE-22983147-MGEYA-COMUNA13-2016 y EE-19707870-MGEYA-COMUNA 13/2016). El detalle es el siguiente:

Acta de Inicio en los expedientes

Número de EE	Empresa	Acta de inicio	Plazo establecido
EE-08646243-MEGEYA-COMUNA13-2016	MAJO CONSTRUCCIONES	No consta	No consta
EE-22983147-MEGEYA-COMUNA13-2016	LUONGO Y ASOCIADOS	30/11/2016	30 DÍAS
EE-19707870-MGEYA-COMUNA 13/2016	UNO INTEGRAL – MONICA GRACIELA MONTES	03/10/2016	30 DÍAS
EE-10984723-MGEYA-COMUNA 13/2016	ESTILO CUARZO	No consta	No consta

Fuentes: elaboración del equipo de auditoría



5) *Dispositivos de control interno*

Del análisis mismo análisis, se obtuvieron esto otros:

Indicadores proceso: control interno

Indicador	EE: 08646243/ MGEYA/ COMUNA 13/16	EE: 10984723/ MGEYA/ COMUNA 13/16	EE: 19707870/ MGEYA/ COMUNA 13/16	EE: 22983147/ MGEYA/ COMUNA 13/16	Resultado agregado	Observación
Plan de obra fuera del pliego	No	No	No	No	No	13.3.1
Control posterior de las tareas realizadas: formal, informal, no consta	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Consistencia entre el plano de obra y las tareas realizadas según el mencionado control: sí, no.	No se pudo evaluar	No se pudo evaluar	No se pudo evaluar	No se pudo evaluar	No se pudo evaluar	13.3.1
Modificaciones al plan de obra: formal, informal, no existe.	No	No	No	No	No	13.3.1

Fuentes: elaboración del equipo de auditoría

6) *Evaluación de resultados*

A los efectos de este examen, se optó por la metodología de estudio de caso. Se procedió a seleccionar aleatoriamente el expediente correspondiente a una de las cuatro contrataciones para reparación de veredas que se llevaron a cabo durante 2016. De modo que conclusiones alcanzadas sólo tiene validez para la contratación de marras, resultando indicativa para el resto de las operaciones realizadas con ese objeto.

El expediente seleccionado fue: EE-08646243-MEGEYA-COMUNA13-2016, siendo la empresa contratista MAJO CONSTRUCCIONES.

El indicador **Porcentaje de ejecución por ítem cotizado** (tareas realizadas (efectivamente controladas) en unidad establecida para cada ítem * 100 / tareas según proyecto de obra en unidad establecida para cada ítem):

No pudo ser evaluado debido a que la Comuna no cuenta con proyecto de obra o instrumento que lo reemplace. **Observación 14.4.1**

El indicador **Porcentaje de ejecución agregado** (tareas realizadas (efectivamente controladas) en valor total en pesos * 100 / tareas según plano de obra del valor total en pesos):

No pudo ser evaluado debido a que la Comuna no cuenta con proyecto de obra o instrumento que lo reemplace. **Observación 14.4.1**

El indicador **Pesos que se debieran devengar por ítem cotizado** (Pesos que se debieran devengar para cada ítem cotizado = tareas realizadas (efectivamente

controladas) en unidad establecida para cada ítem * valor unitario para cada ítem): Pudo ser evaluado debido a que la Comuna cuenta con la documentación pertinente para determinar qué tareas fueron efectivamente controladas.

Los encargados de verificar el cumplimiento de las tareas realizadas por la Empresa contratista llevan un formulario que posee el título “PLANILLA APROBACIÓN DE TRABAJOS”. Las mismas cuentan con la siguiente información N° (manuscrito); N° de expediente; nombre de la empresa contratista; fecha en que se efectuó la verificación; domicilio y listados de ítems.

El listado de ítems se compone de seis columnas. Las primeras 4 están preimpresas (N°, Descripción, Precio \$/u.m. y U.M), las dos siguientes son rellenadas en forma manuscrita por el verificador (Cant. Realizadas y Precio Obra).⁸

El equipo de auditoría obtuvo copias fieles de la integridad de las planillas conservadas en la Comuna para las cuatro contrataciones y procedió a calcular el resultado de cada ítem en las correspondientes al caso bajo estudio; obteniendo en siguiente resultado.

Pesos que se debieran devengar por ítem cotizado

Descripción	U.M verificadas	Precio unitario	Monto a devengar
SOLADO BALDOSONES GRANITICOS	39	\$ 2.150	\$ 83.850,-
SOLADO BALDOSON 60X40	377	\$ 2.200	\$ 829.400,-
SOLADO MOSAICO VAINILLA	239,5	\$ 2.050	\$ 490.975,-
SOLADO CEMENT. ESCOBILLADO	0	\$ 1.650	\$ 0.-
CERCO SEGURIDAD	311,5	\$ 1.950	\$ 607.425,-
RETIRO MACETERO	3	\$ 1.500	\$ 4.500,-
CORTE RAICES	179	\$ 1.980	\$ 354.420,-
CAMBIO PLUVIAL PVC	24,6	\$ 1.250	\$ 30.750,-
ACARREO ESCOMBROS	107,65	\$ 1.500	\$ 161.475,-
CONTRAPISO	19,6	\$ 550	\$ 10.780,-
CORDON PLANTERAS	237,8	\$ 1.200	\$ 285.360,-
CORDON DE VEREDAS	0	\$ 690	\$ 0.-
CARTEL PUBLICITARIO	0	\$ 500	\$ 0.-
MODULO 3 M ²	29	\$ 4.800	\$ 139.200,-
Total			\$ 2.998.135,-

Fuente: elaboración del equipo de auditoría sobre la bases de la documentación descrita.

Como consecuencia de ello, El indicador **Pesos que se debieran devengar agregado** (Pesos que se debieran devengar = tareas realizadas (efectivamente controladas) en valor total en pesos), también pudo ser evaluado por tratarse de un cálculo aritmético que se obtiene de la sumatoria de todos los ítems cotizados.

Resultado: \$ 2.998.135.-

El indicador **Desvío en la imputación del devengado** (Pesos Certificado Final de

⁸ U.M. significa unidad de medida. La cantidad realizada se indica en unidades de medida y el precio de la obra es el resultado del producto que toma Precio \$/u.m. y Cant. Realizada como factores.

Obra * 100 / Pesos que se debieran devengar agregado):
Pudo estimarse.

El expediente no contiene un Certificado Final de Obra. Por ello, se debió calcular el indicador a partir del Certificado de Avance de Obra (CAO). **Observación 13.4.2**

El CAO fue emitido por \$ 2.991.200.

Ecuación a resolver: \$ 2, 991, 200.- x 100 % \$ 2, 998, 135,-
Resultado -0,23% **Observación 13.4.3**

6 OBSERVACIONES

13.1.- Tratamiento de las contrataciones por la Junta Comunal

13.1.1.- La Junta Comunal aprobó una de las cuatro contrataciones para reparación de veredas a partir del reclamo de dos comuneras. En el acta no se identifica de cuál se trata (acta N° 56 del 29/06/16). En relación con las otras tres contrataciones, no hay evidencia de que se hayan tratado en la Junta Comunal a pesar de las sugerencias en informes realizados por el Presidente de ese organismo en relación con la idea de realizar dos contrataciones durante el período bajo análisis (acta N° 57 del 18/08/16).

13.2.- En el proceso de selección del contratista

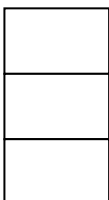
13.2.1.- En la obra bajo análisis, se han examinado cuatro expedientes correspondientes a las contrataciones realizadas por la Comuna 13 para efectuar reparaciones de veredas. Los mismos son: EE: 08646243/MGEYA/COMUNA 13/16, EE: 10984723/MGEYA/ COMUNA 13/16, EE: 19707870/MGEYA/ COMUNA 13/16 y EE: 22983147/MGEYA/ COMUNA 13/16. En ninguno de ellos obra el Proyecto de obra o plan que permita identificar las veredas que se van a reparar y las obras concretas que se llevarán a cabo en cada una de ellas.

13.2.2.- En los expedientes bajo análisis, no constan los dictámenes de legalidad emitidos por autoridad o funcionario competente previo a la aprobación del gasto.

13.2.3.- En los expedientes bajo análisis, no obra cronograma previsto de tareas. En los expedientes EE: 08646243/MGEYA/COMUNA 13/16 y EE: 10984723/MGEYA/COMUNA 13/16 no obra documentación alguna que establezca la fecha en que la obra deberá ser entregada. En tanto que los expedientes EE-22983147-MEGEYA-COMUNA13-2016 y EE-19707870-MGEYA-COMUNA 13/2016 cuentan con un Acta de Inicio de Obra que establece que la misma debe ser entregada a los 30 días de la firma del mencionado documento.

13.3.- En el sistema de control interno

13.3.1.- La Comuna no cuenta con planos de tareas ni plan de obra formal o informal. Ello impide verificar la consistencia entre las áreas proyectadas y las que efectivamente se realizaron y la Comuna controló. Sí obran los registros de estos controles realizados en cada acera específica.



13.4.- En los resultados obtenidos en el estudio de caso sobre el EE: 08646243/MGEYA/COMUNA13/16

13.4.1.- No se pudieron obtener resultados para los indicadores **Porcentaje de ejecución por ítem cotizado** y **Porcentaje de ejecución agregado** debido a que la Comuna no cuenta con un proyecto de obra o instrumento que lo reemplace.

13.4.2.- No hay constancia, en el expediente, de la recepción definitiva de la obra.

13.4.3.- Se verificó un desvío del -0.23% entre las tareas realizadas efectivamente controladas y el registro imputado en el Certificado de Avance de Obra.

13.5.- Otros hallazgos de auditoría

13.5.1.- La Comuna tienen dificultades para administrar sus recursos con la capacidad que les debiera otorgar su condición de “unidades territoriales descentralizadas” (Artículo 127° CC). Una de las consecuencias de ello es que carece de capacidad para planificar y ejecutar sus contrataciones.

6 RECOMENDACIONES

13.1.- Tratamiento de las contrataciones por la Junta Comunal

13.1.1.- Cumplir, en todos los casos, con lo dispuesto en el Artículo 26° inc. o) 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”.

13.2.- En el proceso de selección del contratista

13.2.1.- Incluir, en contrataciones que se realicen en el futuro, el Proyecto de Obra, o un Plan de tareas a realizar, en los pliegos de reparación de veredas.

13.2.2.- Solicitar control de legalidad previo en todos los casos en que se emita un acto administrativo que pueda afectar intereses de terceros, dando cumplimiento a lo establecido en el Artículo 7° inc. d del Decreto N° 1510/GCABA/97.

13.2.3.- Incluir en los expedientes los documentos que acrediten fehacientemente la fecha cierta en que la empresa contratista se compromete a concluir la obra.

13.3.- En el sistema de control interno

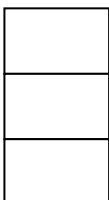
13.3.1.- Incluir el plan de obras en los expedientes que tramitan las contrataciones de reparación de veredas en el caso que no pudiera ser incluido en los pliegos de la licitación, justificando la razón de esa imposibilidad.

13.4.- En los resultados obtenidos en el estudio de caso sobre el EE: 08646243/MGEYA/COMUNA13/16

13.4.1.- Ver recomendaciones 13.2.1 y 13.3.1.

13.4.2.- Incluir, en los expedientes, el parte de la recepción definitiva de la obra.

13.4.3.- Emitir los Certificados de Avance de Obra, imputando el valor exacto de las tareas realizadas efectivamente controladas.



13.5.- Otros hallazgos de auditoría

13.5.1.- Solicitar la creación de los dispositivos institucionales necesarios para que la Comuna pueda asumir la responsabilidad de planificar y ejecutar su propio presupuesto, en el marco de lo establecido en la Ley N° 70 y los decretos que la reglamentan y aplican.

7 CONCLUSIÓN

La Comuna 13 ha asumido la responsabilidad de llevar a cabo contrataciones para la reparación de aceras de acuerdo con el cumplimiento del mandato constitucional que establece que el mantenimiento de vías secundarias y otras de menor jerarquía constituyen facultades exclusivas de la institución comunal.

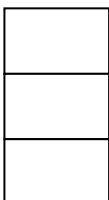
En el presente informe se ha evaluado el desempeño de la Comuna 13 en la práctica de esta responsabilidad. Las debilidades observadas pueden agruparse en dos clases: cuestiones institucionales y deficiencias en los mecanismos de control interno.

En las actas de la Junta Comunal, sólo consta la aprobación de una sola de las cuatro contrataciones llevadas a cabo en la materia. El tratamiento y aprobación de las contrataciones deben llevarse a cabo en todos los casos.

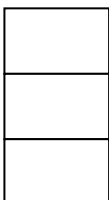
La Comuna 13 ha desarrollado un sistema de control interno razonable para controlar la ejecución de estos contratos. Sin embargo debe destacarse una debilidad. La Comuna carece de capacidad para realizar una planificación de las obras a realizar. Debe reconocerse que esta debilidad se correlaciona con una carencia institucional: las comunas no planifican ni ejecutan su presupuesto. Como consecuencia de ello, la Comuna 13 tiene dificultades para administrar sus recursos con la capacidad que les debiera otorgar su condición de unidad territorial descentralizada (Artículo 127° de la Constitución de la Ciudad).

Anexo I: cuadro Normativo

N° de Norma	Fecha	Descripción
NORMAS GENERALES		
Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	01/10/96	Artículos N° 127° a 131°.
Ley N° 70	27/08/98	Sistema de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad.
Ley N° 471	05/08/00	Ley de relaciones laborales en la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Ley N° 3304	26/11/09	Modernización de la Administración Pública.
Ley N° 1777	01/09/05	Ley orgánica de Comunas
Ley N° 5241	04/03/15	Modifica Ley de Comunas (1777/05)
Dec. N° 1000/GCABA/99	19/05/99	Reglamenta Ley N° 70
Dec N° 390/GCABA/05	28/03/2005	Crea una comisión vecinal para cada Centro de Gestión Comunal
Dec. N° 752/GCABA/10	23/09/10	Modifica Dec. N° 556/GCABA/10. Modifica la redacción de cuadros A y B del Anexo I y la redacción del Art. 3 del Dec. 556/GCABA/10.
Dec. 251/GCBA/14	25/06/14	Aprueba la Estructura Organizativa de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires.
Res. N° 950/GCABA/SSMA/05	11/08/2005	Modifica parcialmente el art 3 del anexo I del Decreto N° 390/GCBA/05.
COMPRAS Y CONTRATACIONES		
Ley N° 2095/06	11/09/06	Ley de Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Ley N° 4767/13	14/11/13	Modifica Ley 2095/06. Nueva Ley de Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No aplicable durante el año 2013.
Dec. N° 1145/GCABA/09	28/12/09	Reglamenta Ley N° 2095/06
Dec. N° 556/GCABA/10	16/07/10	Faculta a funcionarios a aprobar gastos de imprescindible necesidad.



Dec. N° 481/GCABA/11	09/09/2011	Aprueba pliego de bases y condiciones para obras públicas menores
Res. N° 1160/MHGC/11	14/07/11	Reglamenta Dec. N°1145/ GCBA/09. Aprueba el procedimiento de Compras y Contrataciones en el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Res. N° 74/MHGC/13	25/01/13	Deroga Res. N°186/GCBA/MHGC/ 12. Determina los montos de las cajas chicas de las diversas Jurisdicciones y Reparticiones conforme al Anexo II adjunto a la presente, que, a todos sus efectos, forma parte integrante de la misma.
Res. N° 10 /MJGGC/SECLYT/13	18/07/13	Procedimiento de solicitud rendición y reposición de caja chica común.-
Res. N° 1454/MHGC/13	28/11/13	Modifica Res. N° 2625/GCABA/ MHGC/10. Fija en la suma de CUATROCIENTOS (\$400.) el importe a partir del cual se deben incorporar al Módulo de Bienes del SIGAF los bienes de escaso valor, las herramientas y los repuestos menores, de acuerdo con lo establecido por Decreto N° 263/10
CONTABILIDAD DE PATRIMONIO		
Ley N° 2059	17/08/06	Establece el régimen de bienes muebles inanimados, perdidos o abandonados (Sin situación permanente)
Ley N° 4176	31/05/12	Modifica la redacción del Art. 4°, del Título II de la Ley 2059 Régimen de Bienes Muebles Inanimados, Perdidos o Abandonados
Dec. N° 263/GCABA/10	30/03/10	Crea el sistema de registro contable patrimonial de bienes de uso y de consumo.
Dec. N° 431/GCABA/12	31/08/12	Modifica el Art. 5 del Anexo I del Dec. 627/GCABA/11.
Res. N° 841/MMAGC/07	02/11/07	Aprueba manual de



		procedimiento – para la toma de Inventario Físico de Bienes Muebles de uso permanente
Res. N° 1055/MHGC/13	02/10/13	Modifica la redacción del Art. 2° Título I Anexo I. de la Res 1983/MHGC/11 -
Disp. N° 145/DGCG/10	01/01/10	Reglamenta el art. 13 inc. B del Dec. 263/GCABA/10 en relación a la calificación de bienes.
Disp. N° 9/DGCG/10	15/01/10	Aprueba procedimientos para la asignación de fondos de cajas chicas comunes, especiales y fondo.
Disp. N° 183/DGCG/13	06/08/13	Modifica y reemplaza anexos de la Disp. N° 09/GCABA/DGCG/10.

