



**INFORME FINAL
DEL EXAMEN ESPECIAL**

COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA

**OPERATORIA "TERRENO, PROYECTO, CONSTRUCCIÓN Y
FINANCIAMIENTO COMPARTIDO" –
LICITACIÓN PÚBLICA Nº 17 - 93**

**EXAMEN ESPECIAL
PROYECTO Nº 1-03-24**

Buenos Aires, OCTUBRE 2003

**AUDITORÍA GENERAL
DE LA CIUDAD DE
BUENOS AIRES**

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Lic. Matías Barrotaveña

Audidores Generales

Dra. Alicia M. J. Boero

Dr. Vicente M. Brusca

Dr. Rubén A. Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa A. Prada

Código del proyecto:

1-03-24

Nombre:

Examen Especial "Operatoria "Terreno, Proyecto, Construcción y
Financiamiento Compartido" – Licitación publica N° 17 - 93

Alcance

El presente examen Especial se enfoca en tres puntos principales a saber:

- a- La totalidad de los antecedentes técnicos de las operatorias afectadas.
- b- La verificación de las superficies propias y comunes de las unidades funcionales de los edificios en cuestión.
- c- La verificación de la ejecución total de lo estipulado en los pliegos de licitación y la documentación técnica que debería haber formado parte integrante de los correspondientes contratos entre las Cooperativas y Empresas Constructoras y la Comisión Municipal de la Vivienda.

Período bajo examen:

Año 1993 - 2003

Equipo designado:

Ing. Adrian Quaini (Supervisor)
Dr. Gustavo Buglione
Dr. Omar El Kadri
Dr. Eduardo Jáuregui
Arq. Fernando Torino
Téc. José Luis D'Agostino
Sr. Alejandro Formento

AGCBA
AS

3

**Informe Final de Auditoría
Proyecto N° 1.03.24**

**Sr. Presidente
De la Legislatura de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires
Lic. Jorge Telerman**

1 INTRODUCCIÓN

En uso de las facultades conferidas por el Art. 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, por los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70 y en cumplimiento de la planificación institucional aprobada por Resolución N° 145/2002 del Colegio de Auditores Generales, la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES procedió a dar inicio a una auditoría sobre la Gestión de Créditos en el ámbito de la Comisión Municipal de la Vivienda del año 2002.

A partir de la tramitación del Expediente N° 47.679/2003 "Resolución N° 99/2003 sobre Auditoría Especial respecto operatorias, terreno, proyecto, construcción y financiamiento compartido incluidas en la Licitación Pública 17/93", la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires solicitó la realización de un Examen Especial.

2 OBJETO

Examinar los procedimientos legales, administrativos y Técnicos vinculados a la gestión de la operatoria "Terreno, Proyecto, Construcción y Financiamiento Compartido" – Licitación pública N° 17 - 93.

3 OBJETIVO

Opinar sobre la razonabilidad y confiabilidad de los procedimientos empleados vinculados a la gestión de la operatoria "Terreno, Proyecto, Construcción y Financiamiento Compartido" – Licitación pública N° 17 - 93.

4 ALCANCE

As
El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en cumplimiento de la planificación institucional, aprobada por Resolución 145/02 del Colegio de Auditores Generales.

3



El presente Examen Especial se desarrolla en el marco de lo solicitado mediante Resolución de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires N° 99/2003 respecto de la operatoria "Terreno, Proyecto, Construcción y Financiamiento Compartido" dirigido a cooperativas y a empresas constructoras incluidas en la Licitación Pública 17/93 ratificada por Resolución N° 128/SS/94 y por Acta de Directorio de la Comisión Municipal de la Vivienda N° 1457 cuyo objetivo previsto consiste en el análisis de la gestión de la mencionada operatoria a los efectos de determinar su ajuste al marco normativo general y particular y a criterios profesionales aplicables. Las tareas y procedimientos necesarios para alcanzar dicho objetivo se centran fundamentalmente en tres puntos principales a saber:

- a. La totalidad de los antecedentes técnicos de las operatorias afectadas.
- b. La verificación de las superficies propias y comunes de las unidades funcionales de los edificios en cuestión.
- c. La verificación de la ejecución total de lo estipulado en los pliegos de licitación y la documentación técnica que debería haber formado parte integrante de los correspondientes contratos entre las Cooperativas y Empresas Constructoras y la Comisión Municipal de la Vivienda.

En razón de lo solicitado precedentemente, se procedió a constatar y evaluar la relevancia de las deficiencias que dan origen a la solicitud del presente examen especial, a través de la realización de pruebas y verificaciones sobre procedimientos, registraciones y documentación respaldatoria vinculadas a las operatorias en cuestión.

En esta etapa se aplicaron los siguientes procedimientos de auditoría:

- ♦ Relevamiento y análisis de los circuitos administrativos y operativos de las distintas operatorias.
- ♦ Relevamiento y análisis de los antecedentes normativos que regulaban la operatoria.
- ♦ Reconocimiento de leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones y normativa.
- ♦ Reconocimiento de informes de auditorías anteriores.
- ♦ Análisis de antecedentes y de documentación suministrada por la CMV.
- ♦ Realización de entrevistas.
- ♦ Determinación de una muestra aleatoria, constituida por el 46,15%¹ del universo².
- ♦ Comprobaciones matemáticas.

¹ Carlos Calvo 3248, Avellaneda 4040, Moreno 1928, Gaona 1422 y Cucha Cucha 1077, Independencia 3758 y Escalada e/ Roca y Cruz

² 1) Carlos Calvo 3248, 2) Avellaneda 4040, 3) Moreno 1928, 4) Gaona 1422 y Cucha Cucha 1077, 5) Independencia 3758, 6) Belaustegui 2760, 7) Bilbao 2341, 8) Jaramillo 2324, 9) Chile 2529, 10) Emilio Castro 4948, 11) Bonifacio 750, 12) Bilbao 2329 y 13) Escalada e/ Roca y Cruz

Departamento Asesorías Técnicas

INFORME FINAL

de la

Auditoría Gral. de la Ciudad de Buenos Aires



- ♦ Constataciones in situ
- ♦ Relevamiento de los legajos de las cuentas de créditos.

Las tareas de campo se llevaron a cabo entre el 25 de agosto y el 24 de octubre de 2003.

5. LIMITACIONES AL ALCANCE

El presente informe se vio limitado en su alcance al no ser puesta a disposición del equipo de auditoria las siguientes cuestiones asociadas a la actuación de las cooperativas en la operatoria que nos ocupa:

1. Detalle de los montos incurridos en gastos y honorarios correspondientes al anteproyecto y proyecto integral de las obras, dirección técnica, mensura y división, factibilidad y demás erogaciones producidas por la gestión técnica, laboral, jurídica o administrativa de la obra ejecutada;
2. Certificados de obra con expresa constancia del tipo, cantidad, incidencia y costo de las mejoras introducidas a las viviendas;
3. Nomina de unidades funcionales no financiadas por la CMV (financiadas exclusivamente por la cooperativa) construidas en los complejos de la licitación de referencia;

Cuestiones asociadas a la actuación de la CMV:

La determinación de los costos incurridos en la construcción de las unidades habitacionales correspondientes a los edificios analizados, se vio limitada al no tener acceso a la siguiente información:

1. Certificados de honorarios abonados por las Cooperativas en concepto de "Proyecto" presentadas a la CMV, conforme al punto 2.2.2. del Pliego de Condiciones Particulares de la Licitación Pública N° 17/93.
2. Valor de los terrenos aportados por las Cooperativas de acuerdo a lo establecido en el punto 2.2.1. del Pliego de Condiciones Particulares de la Licitación Pública N° 17/93, de los emprendimientos ubicados en Avellaneda 4040, Moreno 1928 y Escalada entre Av. Roca y Cruz.
3. Documentación presentada por cada una de las Cooperativas referida a la composición de los conceptos y montos que integraron los precios percibidos por las mismas por las ventas de cada una de las unidades funcionales donde manifestaron en forma expresa los conceptos rubro por rubro con su monto respectivo.
4. Ofertas presentadas por las Cooperativas, Mutuales y Empresas constructoras correspondientes a las obras ubicadas en Moreno y Escalada.

As

3



6. ACLARACIONES PREVIAS

6.1. Marco legal que rige el funcionamiento de la CMV

El marco legal que rige el funcionamiento del organismo en general, se encuentra establecido por la ley de creación de la CMV y por la ley 70.

Ley 17.174, de fecha 24 de febrero de 1967. Creación de la CMV

Crea la CMV en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, como organismo que funcionará en forma descentralizada y actuará como entidad autárquica con capacidad de derecho público y privado (arts. 1° y 2°).

Esta ley también determina el objeto (art. 3°) que consiste en la promoción de viviendas de interés social destinadas a familias de bajos ingresos que habiten la ciudad y los partidos del Gran Buenos Aires, las operaciones que podrá realizar, destinadas al cumplimiento de sus fines (art. 5° y 6°), la forma de constitución de su capital y recursos (arts. 7°, 8° y 9°), como se constituye su administración (arts. 10°, 11° y 12°), el régimen de contrataciones que deberá adoptar (art. 13°) y las normas aplicables respecto al contralor financiero (art. 14°).

Ley N° 70/1998. Ley de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad. Esta ley es aplicable a la CMV, de acuerdo a lo dispuesto por su art. 4° que establece que: "las disposiciones de esta ley son de aplicación al Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires el cual comprende la Administración Central (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), las comunas, los organismos descentralizados, entidades autárquicas, ...".

6.2. Marco Legal que reguló la Operatoria

- **Ley 19.929**

El sistema articulado en la CMV se afianzó con la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI) mediante el dictado de la ley 19.929 (año 1970) la que posibilitó contar con recursos genuinos posibilitando el acceso a una vivienda digna de los sectores de menores ingresos de la población. Esta ley organizó al FO.NA.VI con una administración centralizada de los fondos de la Secretaría de Vivienda de la Nación y una distribución territorial de la gestión basada en los institutos provinciales de vivienda; en la Ciudad de Buenos Aires el organismo ejecutor es la CMV.

A posteriori, en mayo de 1977 se sanciona la ley 21.581 la cual precisa y enmarca las actividades del fondo, determinándose que los recursos del FO.NA.VI serán destinados exclusivamente, en forma total o parcial a viviendas económicas para familias de recursos insuficientes (art 4°).

Así

3

Departamento Regulaciones C67, 1998
INFORME FINAL
de la
Comisión de la Ciudad de Buenos Aires

- **Ley 21.581, con las modificaciones introducidas por el art. 8° de la ley 23.966, publicada en el Boletín Oficial con fecha 20 de agosto de 1991. Fondo Nacional de la Vivienda.**

Establece que el organismo de aplicación del Fondo Nacional de la Vivienda será la Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental y el Consejo Federal.

Este Consejo será presidido por el titular de la Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental e integrado por: Un representante por cada uno de los organismos ejecutores provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Un representante del gremio de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina. Un representante de las Cámaras Empresariales de la Construcción de Viviendas e Infraestructura.

Los recursos de FO.NA.VI. serán destinados exclusivamente a financiar total o parcialmente, en las condiciones y formas que determinen las respectivas operatorias o normas particulares, todos o algunos de los siguientes rubros:

- Construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes.
- Ejecución de obras de urbanización, de infraestructura, de servicios, de equipamiento comunitario y obras complementarias, destinadas al desarrollo de los programas comprendidos en esta ley.
- El redescuento de créditos hipotecarios provenientes de programas construidos conforme a las normas FO.NA.VI.
- La contratación de servicios técnicos y profesionales.
- El fomento y la participación en programas de investigación y desarrollo tecnológico social y económico.

Su art. 8 dispone que el organismo de aplicación decidirá sobre los programas a financiar con recursos de FO.NA.VI, las operatorias respectivas y sus normas particulares, estableciéndose expresamente que los organismos a través de los cuales se encare la planificación y realización de programas de vivienda deberán tener carácter autárquico.

La presente ley define qué se considera vivienda económica y familia de recursos insuficientes y en general reglamenta la construcción, adjudicación, venta y administración de las unidades de vivienda y comerciales construidas con recursos del FO.NA.VI.

En su art 4° manifiesta que los recursos del FO.NA.VI serán destinados exclusivamente a financiar total o parcialmente, en las condiciones y formas que determinen las respectivas operatorias o normas particulares, entre otros la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes.

El art 6° define que las unidades habitacionales cuya construcción se financie total ó parcialmente con recursos del FO.NA.VI, o cuyos créditos hipotecarios se redescuenten con los mismos recursos, **serán viviendas económicas.**

Se consideran viviendas económicas, a los fines de la presente ley, las que, cumpliendo las condiciones mínimas de habitabilidad que determine la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda acorde con la ubicación geográfica, condiciones climáticas, y la evolución tecnológica, constituyan un centro de atracción y reunión de la familia y aseguren el

8

AO

3

Departamento de Vivienda y Ordenamiento Ambiental
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gen. de la Ciudad de Buenos Aires

mejor rendimiento de la inversión. Con este último fin las viviendas económicas deberán encuadrarse en las características que defina la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Art 7º. A los fines de la presente ley, se considerará familia de recursos insuficientes, a aquellas integradas por un grupo de convivientes cuya capacidad de pago, excluida la atención de las otras necesidades vitales mínimas, no alcance a cubrir el costo de amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta treinta (30) años, o en el de vida útil determinado para la misma si fuera menor, con más el más bajo de los intereses que fije el Banco Hipotecario Nacional para sus operaciones usuales de financiamiento para la vivienda propia.

Art 12º. Las viviendas que se construyan con financiamiento total o parcial del FO.NA.VI, serán asignadas por los respectivos organismos ejecutores a familias de recursos insuficientes, según se las define en el art 7º de la presente ley. Estas viviendas serán asignadas en venta, comodato ó préstamo de uso.

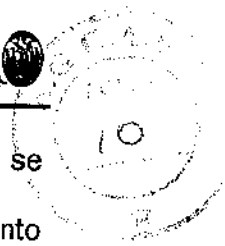
Las que se asignen en venta se deberán escriturar a favor de sus destinatarios dentro de los ciento ochenta (180) días de su ocupación. El precio de venta será el que corresponda al mes en que esta se realice, y será el que resulte de sumar la totalidad de los importes abonados en concepto de certificación de obras, incluidos honorarios profesionales y otros gastos específicos y los costos de redes e instalaciones de uso exclusivo de cada programa, exceptuando los de aquellos que sirvan a otras áreas o conjuntos y los correspondientes a equipamiento comercial y comunitario, actualizados desde la fecha de cada certificación en función de la variación del índice del salario del peón industrial de la Capital Federal que elabora el INDEC, o el organismo que le sustituya o haga sus veces, más el valor de la tierra actualizada de la misma manera, prorrateando la suma resultante por la superficie propia de cada vivienda..."

Art 17º. Las provincias, el Territorio Nac de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la MCBA, son directamente responsables del reintegro al FO.NA.VI de los valores de venta, amortización y uso de las viviendas, independientemente del cumplimiento de las obligaciones de pago de los adjudicatarios o usuarios de la misma..." Se deja constancia que el presente artículo se opone a la ley posterior Nº. 24.130, de igual manera se oponen a la misma los siguientes artículos 2º, 8º, 10º, 11º, 18º, 19º, 22º, 23, 24.-

• **Resolución FONAVI Nº 155 (del 3 de julio de 1992)**

En el marco del Plan Nacional de Vivienda y desarrollo Urbano -1989/95- y del Decreto Nacional Nº 690/92, que aprobó la Política Habitacional y el Plan de Acción a desarrollar por la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental del Ministerio de Salud y Acción Social, durante 1992, se dictó, en uso de las atribuciones conferidas por el Artículo 2º de la ley Nº 21.581, la Resolución Reglamentaria del FO.NA.VI. Nº 155, que regula el otorgamiento de asistencia financiera parcial con recursos FO.NA.VI a Entidades publicas o privadas, tengan o no fines de lucro, que por sí o asociadas, promuevan y ejecuten emprendimientos habitacionales.

Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.



A continuación se consigna la normativa de dicha resolución que se relaciona con el presente informe.

Art. 2 La asistencia financiera... no será superior al noventa por ciento (90%) ni inferior al sesenta por ciento (60%) del precio de venta, por unidad asistida, sin considerar el valor del terreno de cada emprendimiento. ...

Art. 3 La responsabilidad de la ejecución de la obra recae en la Entidad Promotora. La intervención de la C.M.V. constituye solamente la prestación de una asistencia financiera parcial..

Art 4º.- Se contempla que las Entidades Promotoras podrán incorporar unidades no asistidas de libre disponibilidad.

Art. 7º y 9º.- Contemplan el procedimiento de selección de las Entidades Promotoras; en el mismo se prevee la posibilidad de que las propuestas seleccionadas por la Unidad Ejecutora sean motivo de compulsas abiertas con el objeto de ser mejoradas.

Art. 13º.- El financiamiento total será reintegrado en cuotas mensuales y en un plazo que no podrá exceder los veinticinco (25) años; el reintegro de la asistencia financiera acordada por el FO.NA.VI, comenzará al mes siguiente de cancelado el cofinanciamiento aportado por la entidad promotora.

Art.15º.- Las propuestas deberán detallar las inversiones en terreno, obras complementarias, equipamiento, y toda otra erogación a ser afrontada por los grupos familiares postulantes, aunque los mismos no sean computables para la determinación de aporte financiero FO.NA.VI . Se consignará asimismo el importe a percibir por la Entidad Promotora en concepto de gastos por administración el que no podrá superar el tres por ciento.

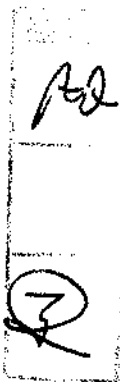
Art. 17º.- La normativa prevee que el valor venal de las unidades construidas sea superior a su costo de construcción y precio de venta a sus adjudicatarios.

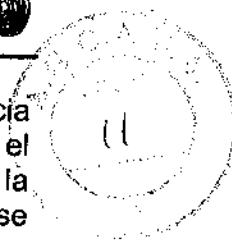
Art. 19º.- Serán titulares de la operatoria las Entidades Promotoras; la relación de estas con el Organismo Ejecutor será de mutuo y se registrará por la resolución y el convenio celebrado entre ambos; este versará sobre las características de la propuesta seleccionada, el aporte de cada parte, la modalidad de administración, de pago, de reintegros y garantías, las características técnicas, urbanísticas y económico financieras del emprendimiento, **el precio de venta a los adjudicatarios**, el plazo de ejecución, el cronograma de desembolsos y la oportunidad y forma de entrega de la obra y de las viviendas. El Organismo Ejecutor queda facultado para realizar todo tipo de auditoría que estime pertinente, e incluso la posibilidad de proseguir las obras hasta su terminación en caso de paralización ó disminución del ritmo de construcción.

Art. 20º.- La relación entre la Entidad Promotora y la empresa constructora se registrará por un contrato de locación de obra. **Se hará constar en él que el organismo ejecutor es ajeno a la citada relación.**

Art 21º.- La relación entre la entidad promotora y los adherentes se registrará por un contrato de adhesión y el reglamento interno.

Art. 23º.- Los desembolsos de la asistencia se efectuarán mediante cuotas mensuales anticipadas según el porcentaje de avance de las obras propuestas; **la certificación estará exclusivamente a cargo de la entidad promotora**, sin perjuicio de la facultad de auditoría del Organismo Ejecutor.





Art. 24º.- La asistencia financiera global se transformará en asistencia financiera individual al momento de hacerse exigible el reintegro por el préstamo FO.NA.VI, a dicho momento deberá haberse efectuado la subdivisión y transferencia del dominio a los adjudicatarios constituyéndose hipotecas individuales en primer grado a favor del organismo ejecutor.

Art. 26º.- La Entidad Promotora será el responsable técnico, legal, administrativo y financiero de la ejecución del emprendimiento, sin perjuicio de las facultades de auditoría del Organismo Ejecutor; este último será en todos los casos ajeno a las relaciones de derecho entre la entidad promotora y la empresa constructora.

- **Ley 24.130**

Esta norma fue publicada en el Boletín Oficial con fecha 22/9/92 y es ratificatoria del Pacto Federal suscripto entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales el que tuvo por objeto una nueva distribución de los fondos entre aquellos. Respecto del FO.NA.VI modifica la ley 21.581 ya que dispone que los fondos que por su operatoria específica se perciban en concepto de recupero, serán administrados por las respectivas jurisdicciones provinciales.

Dicha norma otorgó mayor autonomía a los organismos ejecutores de cada jurisdicción con relación al otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras de los proyectos como toda otra facultad de orden reglamentario (art. 2º ap d).

El citado artículo suspendió entre otras la aplicación de la ley 21.581 (FO.NA.VI) en lo que se oponga al acuerdo arribado (ap a), haciendo expresa constancia en su apartado c que las jurisdicciones provinciales deberán mantener, en todos los casos, los destinos específicos de los fondos.

- **Resolución 538/SS/93 de la CMV**

Esta resolución fue dictada el 20 de septiembre de 1993 la 538 estableció el modo de cálculo del precio de venta de las viviendas construidas con fondos del FO.NA.VI, y establece que: "El precio de venta definitivo será el que corresponda al mes en que esta se realice y será el que resulte de sumar la totalidad de los importes abonados en concepto de certificación de obra, incluidos los honorarios profesionales y otros gastos específicos y los costos de redes de instalaciones de uso exclusivo de cada programa... actualizados desde la fecha de cada certificación y hasta marzo de 1991 en función de la variación de precios establecida en el contrato de construcción para cada conjunto habitacional, más el valor de la tierra actualizado con el índice de precios mayoristas nivel general, no debiendo superar este último el diez (10) por ciento del monto de obra actualizado. La suma resultante será prorrateada por la superficie propia de cada vivienda".

Nótese que el texto coincide con lo preceptuado en el art 12º de la ley 21.581.

AO
3

Departamento de Asesorías Técnicas y Jurídicas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Buenos Aires

- **Resolución 768/SS/02 de la CMV (Boletín Oficial 1551 del 22/11/02)**

Esta resolución fue dictada con fecha 4/10/02 en el marco de denuncias de los adjudicatarios fundadas en deficiencias constructivas en las unidades comprendidas en la operatoria de "Terreno, proyecto y construcción con financiamiento compartido" en el marco de la Licitación Pública 17/93.

Esta norma en su parte resolutive suspende la rúbrica de Boletos de Compraventa, el dictado de actos administrativos de adjudicación, la firma de escrituras traslativas de dominio por parte de la CMV y la obligatoriedad de pago de las cuotas comprometidas por los propietarios a favor de la CMV o cuyos vencimientos se produzcan a partir del dictado y **mientras se encuentre vigente la resolución.**

La indicada suspensión (art. 2º) será dispuesta, a solicitud del particular, que deberá alegar y, en la medida de sus posibilidades, acreditar los fundamentos de su requerimiento, debiéndose producir la suspensión cuando preliminarmente se encuentre configurada la situación de hecho que origina la presente.

- **Ley 1056 – 2003 (Boletín oficial 1776)**

Esta ley expresa en su artículo 1º que tiene por objeto la adopción de medidas tendientes a regularizar las anomalías que afectan a los adquirentes de la operatoria "financiamiento compartido" dirigido a Cooperativas vinculadas a empresas constructoras incluidas en la Licitación 17/93 ratificadas por Resolución 128/SS/94.

En su art 2º encomienda al Poder Ejecutivo que deberá solicitar a la Universidad de Buenos Aires la constatación de las fallas de construcción y vicios no resueltos y la evaluación de la documentación vinculada a las mismas ya reparadas por los consorcios y/o propietarios. Asimismo encomienda la determinación del valor venal de las unidades funcionales y el valor a la fecha de la escrituración y la actualización del mismo.

El art. 3º prevé elaborar un plan de trabajo para la reparación de vicios de la construcción detectados y aún no resueltos; asimismo prevé una compensación de la deuda e intereses de cada unidad funcional y efectuar, cuando corresponda un nuevo plan de pagos.

El art 4º suspende preventivamente cualquier acción legal por parte de la CMV, dirigida a la ejecución de las escrituras hipotecarias de las unidades habitacionales hasta tanto se cumplimenten los recaudos instruidos en la presente ley.

La cláusula transitoria de esta ley incorpora la Resolución 768/SS/02 de la CMV, que establece los procedimientos para la suspensión de los pagos hasta que se expida la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

6.3. Antecedentes de la operatoria

En el marco de las leyes 17.174, 21.581 y 24.130 mediante la resolución 354/93 la CMV aprobó los pliegos de la licitación 17/93 dirigida a la

Reporte de la Comisión de

INFORME FINAL

de la

Procuración Gen. de la Ciudad de Buenos Aires

construcción de viviendas con financiamiento compartido con la participación de entidades sin fines de lucro.

Con fecha 11/6/1993 la CMV dicta la resolución 354 mediante la cual resuelve aprobar los pliegos de la licitación 17/93; en los considerandos se expresa que la CMV ha encarado diversos programas de construcción de viviendas con financiamiento compartido con la participación de entidades intermedias sin fines de lucro; que a tal fin se invita a las cooperativas de viviendas vinculadas con una o más empresas constructoras a presentar el terreno, el proyecto y realizar la construcción de cuarenta (40) a setenta (70) unidades habitacionales por oferta, individuales ó colectivas, de 1, 2 y 3 dormitorios, con un total de hasta 800 viviendas. Se establece el porcentaje de participación en el financiamiento de las viviendas el cual no será inferior al 10% ni superior al 40% del precio tope.

6.4. Calificación económica y social de los adjudicatarios

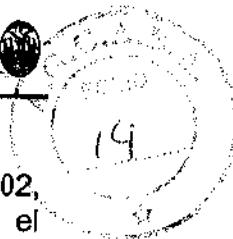
La Ley N° 21.581 (FO.NA.VI) que establece los fines de la aplicación de los fondos federales de vivienda y constituye el marco normativo para la operatoria "Financiamiento Compartido" instrumentada mediante la Licitación Pública N° 17/93, establece en su artículo 7° que "... se considerará familia de recursos insuficientes, a aquellas integradas por un grupo de convivientes cuya capacidad de pago, excluida la atención de las otras necesidades vitales mínimas, no alcance a cubrir el costo de amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta treinta (30) años, o en el de vida útil determinado para la misma si fuera menor, con más el más bajo de los intereses que fije el Banco Hipotecario Nacional para sus operaciones usuales de financiamiento para la vivienda propia".

Para determinar un parámetro objetivo que permita analizar la calificación de los beneficiarios de las operatorias en función de lo definido en el artículo citado anteriormente, se utilizaron como fuentes de información las estadísticas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en cuanto a la determinación de la Canasta Básica Total (CBT)³ y la tasa de interés fijada por el Banco Hipotecario Nacional para sus operaciones usuales de financiamiento para la vivienda propia.

6.5. Informes de Auditorías Previas

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires realizó en la CMV los siguientes exámenes:

³ Para la determinación de la Canasta Básica Total (CBT), el INDEC parte de estimar la Canasta Básica de Alimentos (CBA) mensual y procede a ampliarla con la inclusión de gastos en bienes y servicios no alimentarios básicos mensuales (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.).



- a) Auditoria sobre Gestión de Créditos correspondiente al periodo 2002, dicho informe borrador se encuentra en proceso de análisis por el Colegio de Auditores para su aprobación⁴.
- b) Examen de Estados Contables correspondientes al período 2001, cuyo informe final fue aprobado por el Colegio de Auditores el 9 de abril de 2003.⁵
- c) Examen de Estados Contables correspondiente al período 1999/2000, cuyo informe final fue aprobado por el Colegio de Auditores el 12 de febrero de 2003.⁶
- d) Auditoria Legal y Financiera sobre las compras y contrataciones del año 2000 fue aprobado por el Colegio de Auditores el 12 de febrero de 2003⁷.
- e) Auditoria Legal y Financiera sobre las compras y contrataciones del año 1999 fue aprobado por el Colegio de Auditores el 30 de octubre de 2001⁸.
- f) Auditoria de Administración de créditos fue aprobado por el Colegio de Auditores el 2 de noviembre de 2000⁹. 1.14.2.99 2/11/00

7. DEBILIDADES Y DEFICIENCIAS

A continuación se mencionan las principales debilidades y deficiencias detectadas en la gestión de la operatoria "Terreno, Proyecto, Construcción y Financiamiento Compartido" a los efectos de determinar su ajuste al marco normativo general y particular y a los criterios profesionales aplicables:

7.1 MARCO LEGAL DE LA OPERATORIA

A – Aplicabilidad de la Resolución 155

Como más arriba se expresó, esta resolución –que es reglamentaria de la Ley 21.581- normó específicamente la operatoria que nos ocupa.

Si bien la Ley 24.130, ratificatoria del Pacto Federal, en su Art. 2 suspendió parcialmente la aplicación de la Resolución 155, en momento alguno suspendió la aplicación del reglamento 155 en razón que surge de la propia ley que

⁴ Informe de Auditoría Proyecto N° 1.03.20, Auditoría Gestión de Créditos de la Comisión Municipal de la Vivienda, año 2002.

⁵ Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.18.01.01.02, Auditoría Estados Contables y Financieros de la Comisión Municipal de la Vivienda, año 2001.

⁶ Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.17.01.01, Auditoría Estados Contables y Financieros de la Comisión Municipal de la Vivienda, años 1999 y 2000.

⁷ Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.17.01.02, compras y contrataciones del año 2000.

⁸ Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.14.1.00, contrataciones de la CMV del año 1999.

⁹ Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.14.2.99, Administración de créditos.

Parlamento Citadino 14
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Buenos Aires

sostiene en su Art. 2º ap. a) "Suspéndase, a partir del 1º de septiembre de 1992, en lo que se oponga al Acuerdo arribado, y por el tiempo establecido en el mismo para cada caso, la estricta aplicación de las siguientes leyes y sus modificatorias: 23.548, (Coparticipación Federal), **21.581 (FO.NA.VI.)**, 23.615 (COFAPyS), 15.336 (FEDEI), y Decreto Ley 505/58 (Fondo Vial Federal)".

Asimismo la Ley 24.130 dispone en su Art. 2º.

ap b) Téngase por modificadas, en los términos y por los plazos que establece el Acuerdo que por la presente se ratifica las leyes consignadas en el inciso anterior;

ap c) "Las jurisdicciones provinciales deberán mantener, en todos los casos, los destinos específicos de los fondos a que aluden los incisos anteriores conforme lo previsto en los respectivos instrumentos de creación.-

ap d) Con relación al Fondo Nacional de la Vivienda será responsabilidad exclusiva de los organismos ejecutores de cada jurisdicción provincial el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras de cada proyecto como toda otra facultad de orden reglamentario lo que regirá a partir de la fecha de suscripción del Acuerdo.

Una correcta interpretación de la normativa¹⁰ detallada nos lleva a la convicción de la aplicabilidad de la Ley 21.581 y su reglamentación Resolución 155, fundado en que el carácter de la **suspensión de las leyes es parcial y está claramente acotada a todo aquello en lo que se oponga al acuerdo arribado; la citada resolución al instrumentar la operatoria no se opone al Acuerdo por lo tanto corresponde su aplicación, más teniendo en cuenta que esta norma regla con minucioso detalle la operatoria que nos ocupa.**

La C.M.V. no dictó ninguna reglamentación específica de la operatoria que pudiera reemplazar a la Resolución 155, sólo y únicamente aprobó los pliegos de la licitación los cuales difieren sustancialmente de la normativa específica.

Por todo lo expuesto concluimos que la Resolución 155 debió ser aplicada en esta licitación, y que su apartamiento provocó serias deficiencias en la implementación de la operatoria.

Del análisis comparativo entre la Resolución 155 y los pliegos de licitación; se detallan a continuación las principales diferencias entre ambos y las observaciones asociadas al apartamiento de la Resolución 155 como marco reglamentario de la operatoria:

1) Precio de venta y porcentaje de participación.

¹⁰ Los artículos que conforman una ley no deben ser interpretados aisladamente, por el contrario las leyes se deben interpretar considerándolas como un todo integral, estableciendo el sentido de cada artículo dentro y en función de ese todo.

La resolución 155 en su art 2º expresa que la asistencia financiera a otorgar cubrirá parcialmente las erogaciones originadas por las obras de vivienda y/o infraestructura; la misma consistirá en un porcentaje no superior al 90% ni inferior al 60% **del precio de venta** por unidad asistida sin considerar el valor del terreno.

En cambio en el PCG punto 1.3.3.2. se expresa que "2) porcentaje de participación de la cooperativa en el financiamiento de las viviendas. El mismo no será inferior al 10% ni superior al 40% **del precio tope establecido en el PCP** (punto 2.1.2)".

Como se ve, la diferencia es sustancial ya que en la resolución se prevé una financiación sobre el precio de venta, mientras el pliego hace referencia al **precio tope financiable por la CMV**; de este modo se posibilitó que las ofertas no consignaran el precio de venta de las unidades, hecho que se agrava aún más con el dictado de las circulares con consulta nro 5 y 7.

2) Ejecución de obra. Responsabilidad.

La resolución 155 en su art 3º¹¹ le asigna exclusiva responsabilidad a las entidades promotoras (cooperativas) respecto de la ejecución de las obras en tiempo y forma, fijando para los organismos ejecutores (CMV) la mera intervención de una **asistencia financiera parcial**.

En cambio de la lectura de los pliegos surge con claridad que el comitente es la CMV y en consecuencia responsable por la ejecución de las obras; por lo tanto **las cooperativas y las empresas constructoras no asumen obligaciones ante los adquirentes ni por evicción, ni por vicios redhibitorios, ni por vicios ocultos que no tengan entidad para ser redhibitorios ni por los aparentes. Por ende todas estas obligaciones son asumidas por la CMV.**

3) Procedimiento de mejora de ofertas en la licitación.

La resolución 155 en su art 9º¹² prevé un procedimiento que posibilita que terceros presenten mejoras respecto del precio presentado en la oferta.

En cambio los pliegos no prevén ningún procedimiento que permita a terceros mejorar los precios ofertados por los licitantes.

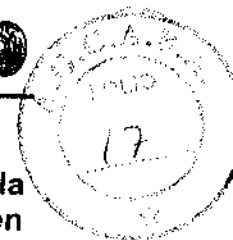
¹¹ Art 3.- Las Entidades promotoras serán responsables de la ejecución de las obras completas que implique el emprendimiento, así como de toda otra cuestión requerida para su concreción y terminación en la forma y tiempo que se convenga. La intervención de los organismos ejecutores, constituye solamente la prestación de una asistencia financiera parcial hasta los montos topes establecidos en la presente resolución.

Dichas entidades deberán aportar el saldo del financiamiento que resulte necesario para la construcción del emprendimiento y garantizar, fehacientemente, el efectivo cumplimiento de los compromisos financieros a su cargo.

¹² Art 9º.- "... En el plazo de quince (15) días corridos desde el acto que dispuso la selección, el Organismo Ejecutor convocará a mejorar el precio de la construcción de las obras de los emprendimientos seleccionados..."

Aa

3



Por lo tanto no hubo una verdadera compulsa de precios que es la característica fundamental de toda licitación. Como vemos lo normado en la resolución 155, receptando el principio de concurrencia que posibilita la competencia y oposición entre los interesados, era el método más adecuado ya que cabría la posibilidad a la Administración de obtener un precio más conveniente en beneficio del erario público.

4) Reintegro de la asistencia financiera. Duplicidad.

La resolución 155 en su art 13^o¹³ fija 25 años como plazo máximo de financiación dejando constancia que el reintegro de la asistencia financiera otorgada por el FO.NA.VI comenzará al mes siguiente de cancelado el cofinanciamiento aportado por la entidad promotora.

En cambio los pliegos nada dicen respecto de este escalonamiento de los reintegros.

Sin embargo en los boletos de compraventa suscriptos entre la CMV y los adquirentes, se prevé que estos comenzarán a pagar las cuotas a la CMV a los veinte días de otorgada la escritura traslativa de dominio, la que se efectúa conjuntamente con la posesión de la unidad.

La falta de una regulación precisa en los pliegos junto con el mecanismo adoptado en los boletos de compraventa, dejan abierta la posibilidad de que los adquirentes deban abonar simultáneamente cuotas a las cooperativas y a la CMV.

De la muestra analizada¹⁴ de adjudicatarios, surge que los mismos abonaron en forma simultánea cuotas a las cooperativas y a la CMV. Dicha simultaneidad se verifico en los siguientes edificios: **Gaona y Cucha Cucha** (100% de los casos analizados), **Avellaneda** (75% de los casos analizados), **Moreno** (33,33% de los casos analizados) y **Carlos Calvo** (18,18% de los casos analizados).

5) Contenido de las propuestas.

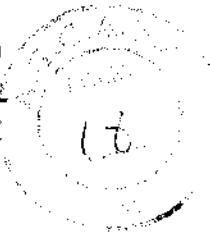
La resolución en su art 15^o¹⁵ ordena que las propuestas deberán detallar además de las inversiones en terreno, obras complementarias, etc, la totalidad

¹³ Art 13.- El financiamiento total será reintegrado en cuotas mensuales y en un plazo que no podrá exceder de 25 años contados desde la fecha de inicio de las obras. El reintegro de la asistencia financiera acordada por el FONAVI, comenzará al mes siguiente de cancelado el cofinanciamiento aportado por la Entidad Promotora, no pudiendo ser ello posterior a los 8 años contados desde la oportunidad antes indicada. La cuota de amortización deberá posibilitarlas cancelaciones dentro de los plazos máximos indicados.

¹⁴ Ver punto 4. Alcance

¹⁵ Art 15.- Las propuestas deberán detallar además, las inversiones en terreno, obras complementarias, equipamientos y toda otra erogación a ser afrontada por los grupos familiares postulantes, aunque los mismos no sean computables para la determinación del aporte financiero FONAVI. Se consignará asimismo el importe a percibir por la Entidad Promotora en concepto de gastos por administración el que no podrá superar el 3%.

AGCBAO
17
3



de las erogaciones a ser afrontadas por los postulantes aunque no sean financiadas por fondos FO.NA.VI; asimismo ordena consignar el importe a percibir por la entidad promotora en concepto de gastos por administración fijándole un tope máximo del 3%.

En cambio los pliegos no prevén que se detalle en las propuestas la totalidad de las erogaciones que deberán afrontar los grupos familiares, como tampoco prevé un tope máximo a percibir por las cooperativas. Esta falencia se agrava aún más con lo dispuesto en las circulares con consulta nro 5 y 7.

6) Valor venal de las unidades.

La resolución 155 en su art 17º determina que " Los proyectos deberán garantizar que el valor venal de las unidades construidas sea superior a su costo de construcción y precio de venta a los adjudicatarios..."

En cambio los pliegos nada dicen respecto de esta garantía que protege el patrimonio de adquirentes de escasos recursos; pero se puede afirmar que si bien al momento de concretar la operación la protección arriba descripta no fue aplicada, debemos destacar que en el contexto económico actual el valor venal de las unidades estaría garantizado ya que el valor de venta de mercado superaría el precio de compra pactado por los adquirentes.

7) Titularidad de la operatoria. Vínculos que ella genera.

a) Entre la CMV y la Entidad Promotora.

La resolución 155 en su art 19º determina que los titulares de la operatoria son las entidades promotoras y la relación de éstas con la CMV será de mutuo; esta relación se regirá por esta resolución y el contrato a celebrarse entre las partes. La resolución 155 prevé expresamente que en el convenio antes mencionado se deberá consignar el precio de venta a los adjudicatarios.

En cambio tanto del PCG punto 1.1.5. como del PCP punto 2.1.1. surge claramente que el titular de la operatoria es la CMV y que la relación jurídica que la vincula a la adjudicataria (cooperativa- empresa constructora) es un contrato de obra pública; en el mismo sentido se verifica en la contrata que figura a fojas 538/539 de la nota 3136 la celebración de un contrato de obra pública.

b) Entre la Entidad Promotora (cooperativa) y la empresa constructora.

La resolución 155 en su art 20º¹⁶ determina que la relación entre la entidad promotora (cooperativa) y la empresa constructora se regirá por un contrato de

¹⁶ Art 20º.- La relación entre la Entidad Promotora y la Empresa Constructora interviniente, en su caso, se regirá por un contrato de locación de obra, con régimen de ajuste alzado, conforme a las condiciones de la presente. Se hará constar en él que el Organismo Ejecutor es ajeno a la citada relación, sin perjuicio de su facultad de control.

AGCBA
A0
3

locación de obra; la norma ordena que en aquél se hará constar expresamente que el organismo ejecutor (CMV) es ajeno a la citada relación.

En cambio los pliegos le adjudican a la CMV el carácter de comitente.

En conclusión, en el primer caso al ser ajena la CMV al contrato de locación de obra no asume ninguna responsabilidad frente a los adquirentes por la ejecución de la obra, mientras que en el segundo caso es la única responsable por la ejecución de la obra frente a los compradores.

c) Entre la Entidad Promotora y los adquirentes. Aprobación de la CMV.

La resolución 155 en su art 21¹⁷ prevé que la relación entre las cooperativas (Entidad Promotora) y sus adherentes se registrará por un contrato de adhesión y el reglamento interno que serán previamente aprobados por la CMV (Organismo Ejecutor).

En cambio los pliegos nada dicen respecto de la aprobación por parte de la CMV de los instrumentos que ligan a los futuros compradores con las cooperativas.

Se verificó que en los edificios ubicados en Carlos Calvo 3248 e Independencia 3758 no se suscribieron los convenios de adhesión, siendo que en su reemplazo la cooperativa en calidad de vendedora suscribió boletos de compra venta. Cabe destacar que la titularidad del dominio correspondía a la CMV, por tanto la cooperativa procedió a vender unidades de las cuales no era la titular.

Asimismo, cabe destacar que se detectaron dos casos correspondientes al edificio ubicado en la calle Carlos Calvo 3248¹⁸, en los cuales la Cooperativa vendió dos unidades funcionales a una Sociedad Anónima, cuando esta no era la titular de las unidades fiscales. En ambos casos la sociedad anónima cedió ambas unidades al mismo valor que lo había adquirido y a una persona cuyo apellido es idéntico al del presidente de la sociedad anónima. Luego este último cede ambas propiedades a los actuales beneficiarios, obteniendo por estas operaciones un beneficio de \$24.700.

8) Responsabilidad de la certificación de obra.

La resolución en su art 23¹⁹ prevé que la entidad promotora (cooperativa) es la responsable de la certificación de obra.

¹⁷ Art 21º.- La relación entre la Entidad Promotora y los adherentes al sistema se registrará por un contrato de adhesión y el reglamento interno, previamente aprobados por el Organismo Ejecutor.

¹⁸ UF 10 y 14 con números de Cuentas N° 84270 y 84274 respectivamente.

¹⁹ Art. 23º.- Los desembolsos de la asistencia financiera FONAVI se harán por cuotas mensuales anticipadas según el porcentaje de avance de las obras propuesto. A tal fin la Entidad Promotora producirá la correspondiente certificación, con intervención de los profesionales actuantes como representantes técnico y contable, la que será intervenida por el Organismo Ejecutor en ejercicio de su función de auditor general.

En cambio en los pliegos dicha función es asumida por la CMV (PCG punto 1.6.4.)

9) Responsabilidad sobre el emprendimiento.

La resolución en su art 26° le asigna a la entidad promotora la absoluta responsabilidad (técnica, legal, administrativa y financiera) respecto de la ejecución del emprendimiento reservando para la CMV la facultad de auditar la operatoria. El mismo artículo reafirma que la CMV es ajena a la relación de derecho entre la entidad promotora y la empresa constructora e igual carácter asumirá la CMV respecto de las obligaciones asumidas por la cooperativa respecto a los beneficiarios, por los montos cofinanciados.

En cambio de los pliegos surge que las responsabilidades antes mencionadas le corresponden a la CMV toda vez que asume el carácter de comitente.

10) Adjudicación y entrega de las unidades.

La resolución en su art 27°²⁰ estipula que las cooperativas tendrán a su cargo los procedimientos necesarios para la adjudicación y entrega de las unidades.

En cambio en los pliegos licitatorios y como consecuencia en los boletos de compraventa quien adjudica y vende las unidades es la CMV (Ver 7.1 – A – 7).c.)

B – Limitación de la adjudicación de ofertas. Incumplimiento de los pliegos de licitación.

El Pliego de Condiciones Generales en el punto 1.4.3 establece que no se adjudicarán más de dos ofertas a una misma cooperativa y/o empresa.

Por otra parte en el punto 1.5.5 se prohíbe la cesión del contrato total o parcialmente, salvo previa conformidad debidamente formalizada de la CMV; en igual sentido el tema es abordado por la Ley de Obras Públicas ley N° 13064 en los artículos 19° y 23°.

La Cooperativa Mayo en la operatoria que nos ocupa resultó adjudicataria de los emprendimientos edificios ubicados en calle Jaramillo 2324 y Emilio Castro 4948; por tanto, y conforme la normativa citada, la adjudicación de estos dos emprendimientos cubrió el máximo permitido.

²⁰ Art 27°.- La Entidad Promotora propondrá la totalidad de los adjudicatarios titulares del emprendimiento y los suplentes que considere necesarios, efectuando la entrega conforme a la adjudicación propuesta por ella y aprobada por el Organismo Ejecutor, dentro del marco de las normas vigentes. Estarán a cargo de la Entidad Promotora los procedimientos necesarios para la adjudicación y entrega de las unidades.

Dicha entidad suscribió "convenios de colaboración" con la Cooperativa de Vivienda Grand Bourg Ltda. adjudicataria de las obras de Avenida Avellaneda 4040 y Avenida Gaona 1422/Cucha Cucha 1077, con la Cooperativa para el personal de YPF Gral Mosconi adjudicataria de las obras de calle Chile 2529, por último con la Cooperativa del Personal Legislativo de la Rep. Arg. Adjudicataria de las obras de Carlos Calvo 3248 e Independencia 3758.

Estos tres contratos, si bien con algunas variantes de redacción y terminología, fueron celebrados in fraudi legis, toda vez que en la práctica estos pretendidos "convenios de colaboración" fueron verdaderas cesiones de derechos en abierta violación de los pliegos licitatorios que prohibían que una misma cooperativa tuviera más de dos obras.

Por su parte no constan las autorizaciones expresas que debía formular la Comisión Municipal de la Vivienda (como autoridad competente) respecto de estas cesiones de derechos conforme al art 19º de la Ley de Obras Públicas y el punto 1.5.5 del PCG.

Como corolario de estos convenios de colaboración la Cooperativa Mayo concentró siete de las trece obras ejecutadas, desnaturalizando así la normativa vigente y el espíritu de desconcentración y diversidad que la animaba.

C - Precio de Venta - Determinación del Monto a Pagar por los Compradores.

Como se expresara ut-supra en el punto 7.1 - A (comparación del pliego de licitación con la Resolución 155) los pliegos de la operatoria no determinan el precio de venta.

Es en la Circular sin consulta Nro. 1, punto 7 inc. A, donde encontramos que "el precio de venta se determinará de acuerdo con lo establecido en la Resolución Nro. 454/SS/93". Dicha norma fue reemplazada por la Resolución 538/SS/93 que estableció la forma de cálculo de los precios de venta de la viviendas construidas con fondos FO.NA.VI. e inspirada en el Art. 12 de la Ley 21.581, la cual en su parte pertinente, Art. 2do. dice que: "el precio de venta definitivo será el que corresponda al mes en que esta se realice y será el que resulte de sumar la totalidad de los importes abonados en concepto de certificación de obra incluidos los honorarios profesionales y otros gastos específicos y los costos de redes de instalaciones de uso exclusivo de cada programa... actualizados desde la fecha de cada certificación y hasta marzo de 1991 en función de la variación de precios establecida en el Contrato de Construcción para cada conjunto habitacional más el valor de la tierra actualizado con el Índice de Precios Mayorista Nivel General, no debiendo superar esta último el 10% del monto del obra actualizado. La suma resultante será prorrateada por la superficie propia de cada vivienda".-

Departamento de Relaciones con el Ciudadano
REFORMA FINAL

de la
Adjudicación Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Esta limitación referida al valor de la tierra que estipulaba la Res. 538 fue dejada sin efecto en la Circular sin Consulta Nro. 7 al sostener que: " Para la presente licitación de obra con provisión de terreno, proyecto, construcción y financiamiento compartido, destinada a cooperativas y/o mutuales vinculadas con empresas constructoras la limitación del 10% indicada en el art 2º de la Res. Nro 538/SS/93, como incidencia máxima del valor de la tierra en el monto total de la obra no es aplicable, debiéndose computar a los efectos de la determinación del precio de venta definitivo el precio real de la tierra."

La citada Circular Nro.7 deja sin efecto la limitación prevista en la Res. 538 sin expresar los fundamentos de la decisión; permitió así apartarse de los usos y costumbres que estipulan entre el 10% y el 15% la incidencia del precio del terreno respecto de la obra, lo que posibilitaba incrementar sensiblemente el precio de venta de las unidades; esto se agrava ante la falta de constancias que acrediten que la CMV hubiera tasado los terrenos para verificar si los valores consignados por las cooperativas se ajustaban a los precios de mercado.

De este modo se habilito a las entidades prestadoras (cooperativas) el traslado total del costo del terreno al precio final de las Unidades Funcionales que en 3 (Carlos Calvo, Gaona y Cucha Cucha e Independencia) de los 6 casos que conformaron la muestra, era ampliamente superior al 10% estipulado (17,85%, 23,62% y 23,77%²¹)

En el estudio del tema debemos consignar lo estatuido por la Circular con Consulta Nro. 5 que permitió acordar entre las cooperativas y los adjudicatarios el plazo de financiación y también la tasa de interés aplicable al crédito otorgado por las cooperativas a los adquirentes para recuperar su inversión. Esta total permisividad posibilitó que las cooperativas se apartaran²² de lo establecido en la Circular nro 1, punto 7²³.

Asimismo los convenios de adhesión suscriptos con los asociados de los cuales la C.M.V. fue ajena, contemplaron los montos que percibirían las cooperativas en concepto de aporte por gestión, proyecto, anteproyecto, mensura, prehorizontalidad, estudio de suelos, subdivisión de la tierra, terreno, porcentaje no financiable, mejoras ó completamiento.

En síntesis podemos afirmar: que los pliegos no previeron que la oferta expresara el precio de venta final que abonarían los adquirentes; que de las circulares surge que las cooperativas incluirían en el mismo el valor real del terreno; que se las habilitó a pactar privadamente el interés del

²¹ Incidencias de los terrenos correspondientes a los edificios de Carlos Calvo, Gaona y Cucha Cucha e Independencia respectivamente.

²² En el proyecto correspondiente a Gaona y Cucha Cucha surge que las escrituras suscriptas aplicaron intereses de hasta 12%.

²³ " el financiamiento... se efectuará en un plazo de 15, 20 ó 25 años y a una tasa de interés del 6% anual sobre saldos"

República Boliviana de Paraguay
Municipio de Asunción
Informe Final
de la
Auditoría General de la Ciudad de Asunción
1992

monto financiado por ellas y el plazo de financiación; que asimismo se les permitió efectuar mejoras, por tanto el valor de venta de los inmuebles fue fijado por la cooperativa, sin intervención de la C.M.V, todo ello en contrariedad de lo estipulado en la Resolución 155,

De las inspecciones oculares efectuadas a los proyectos que conformaron la muestra (referenciados en el cuadro 1), los importes percibidos por las cooperativas no tienen justificación en los hechos, y elevaron el precio de venta de los inmuebles en provecho propio hasta desvirtuar su propia naturaleza; las cooperativas como tales, entidades sin fines de lucro, con el asentimiento de la CMV, convirtieron su accionar en una mera operación inmobiliario - financiera.

Otro aspecto de la Resolución N° 155 en su art. 2° expresa que la asistencia financiera a otorgar cubrirá parcialmente las erogaciones originadas por las obras de vivienda y/o infraestructura; la misma consistirá en un porcentaje no superior al 90% ni inferior al 60% **del precio de venta** por unidad asistida sin considerar el valor del terreno.

En cambio, en el PCG punto 1.3.3.2. se expresa que "... el porcentaje de participación de la cooperativa en el financiamiento de las viviendas ... no será inferior al 10% ni superior al 40% **del precio tope establecido en el PCP** (punto 2.1.2)".

Como ya se expuso, la diferencia es sustancial ya que en la resolución se prevé una financiación sobre el precio de venta, mientras el pliego hace referencia al precio tope financiable por la CMV; de este modo se posibilitó que las ofertas no consignaran el precio de venta de las unidades, hecho que se agrava aún más con el dictado de las Circulares con Consulta N° 5 y 7.

Cuadro 1

Edificio	Análisis de los topes establecidos en la Res. 155 (unidad de medida: \$ por cada m2)		
	Asistencia financiera de la CMV	Precio de venta por parte de la Cooperativa	Porcentaje
Gaona y Cucha Cucha	\$362,27	\$813,87	44,51%
Avellaneda	\$414,74	\$889,97	46,60%
Independencia	\$306,09	\$655,26	46,71%
Carlos Calvo	\$293,01	\$668,67	43,82%
Moreno	\$345,16	\$862,67	40,01%
Escalada	\$329,28	\$414,93	79,36%

D - Obligaciones de los adquirentes

Oportunamente los beneficiarios suscribieron convenios de adhesión con las cooperativas mediante los cuales los futuros adquirentes se incorporaban al plan de vivienda propuesto por las cooperativas, y en los cuales se precisaban los derechos y obligaciones que les correspondían. Como ejemplo podemos

Departamento de Vivienda y Obras Públicas
INFORME FINAL
 de la
 Comisión Adm. de la Ciudad de Bogotá

24

indicar que en dichos convenios el adherente solicitaba la preadjudicación de una unidad funcional de un edificio, la que era identificada con el número de piso y letra correspondiente al departamento. Se fijaba también el precio y la forma de pago.

Posteriormente se celebraron boletos de compraventa entre la CMV y los adquirentes, donde se vuelven a identificar las unidades funcionales adjudicadas, se fija el precio total, los montos abonados a las cooperativas y en su caso el saldo pendiente, asimismo el monto a pagar a la CMV, cantidad de cuotas, el monto de las cuotas, el interés aplicado. También los compradores declaran que conocen el estado de los inmuebles por haberlos visitado con anterioridad.

Asimismo se verifica que más de un 82% de los compradores de los edificios examinados en este informe han suscripto la pertinente escritura traslativa de dominio, en donde se vuelven a mencionar los datos consignados ut supra.

Como podemos apreciar los adquirentes manifestaron en forma inequívoca su voluntad de adquirir las distintas unidades funcionales que se les ofrecían, voluntad que se mantuvo a lo largo de todo el proceso de la operatoria.

Cabe entonces reflexionar acerca de las obligaciones que como contratantes les corresponden a los compradores a la luz de la normativa del Código Civil; la obligación fundamental asumida por el comprador es la de pagar el precio, en el lugar y en la época determinada en el contrato (art 1424); en este caso el cumplimiento del pago se traduce en un imperativo de solidaridad social, ya que el reintegro de los fondos es imprescindible para satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores más humildes de la población a los que debe estar dirigido el accionar de la CMV.

También es de aplicación lo estatuido en el art 1198 referido a la buena fe contractual, que dice " los contratos deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe y de acuerdo con lo que verosímilmente las partes entendieron ó pudieron entender, obrando con cuidado y previsión..."

La buena fe contractual, que en general se concibe como la convicción de obrar conforme a derecho, se define en este caso como buena fe - probidad, o sea la recíproca lealtad que las partes se deben en todos los aspectos de la contratación, y esa lealtad debe apreciarse objetivamente, o sea aplicando a cada situación el criterio de lo que hubieran hecho dos personas honorables y razonables.

En el Art. 929 del Código Civil se prevé en forma expresa: "el error de hecho no perjudica, cuando ha habido razón, pero no podrá alegarse cuando la ignorancia del verdadero estado de las cosas proviene de una negligencia culpable".

AO

3

Departamento Concusiones 1924, 1925
INFORME FINAL
 de la
 Academia Gral. de la Ciudad de Bs. As.

El principio de la autorresponsabilidad negocial entraña el deber de informarse previamente a realizar cualquier negocio por razones de seguridad jurídica y este deber de informarse es directamente proporcional a las importancias que el negocio tiene para la parte atendiendo a las circunstancias personales.

7.2 ANALISIS DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS

A - Verificación de las Superficies Propias y Comunes de las Unidades

El análisis de la documentación y la visitas efectuadas permiten efectuar las siguientes observaciones y comentarios:

Conforme a lo especificado en el alcance del presente examen especial se procedió a la verificación de las superficies propias y comunes de las Unidades Funcionales de los edificios seleccionados en la muestra, a través de la contratación de las medidas interiores respecto de los planos de mensura denominados MH.

Habiéndose encontrado en general coincidencias y en algunos casos diferencias comprendidas en márgenes de tolerancia normal (2 a 3%) no atribuibles prima facie a la mensura registrada en los planos MH. La elección de las unidades fiscales medidas se efectuó en forma aleatoria.

Las discrepancias informadas por los beneficiarios en cuanto a las medidas y superficies de las Unidades Funcionales radica en el orden semántico ya que no puede precisarse la referencia a la superficie propia de la UF o a su superficie total (incluidas las partes comunes conforme al porcentual asignado a la unidad). De este modo y no habiéndose hallado documentación alguna que acredite la referencia a uno u otro término, le compete lo referenciado en el punto 7.1 - D.

B - Ejecución de Obras de Acuerdo lo estipulado en los pliegos de licitación y la documentación técnica

El análisis de la documentación y la visita efectuada a 6 de los 13 proyectos construidos bajo el régimen establecido por la Licitación Pública 17/93 permiten efectuar las siguientes observaciones y comentarios:

1) Diseño arquitectónico

Los complejos habitacionales presentan un **diseño de plantas adecuado** que se ajusta a las disposiciones reglamentarias en cuanto a medidas y superficies mínimas, iluminación y ventilación, altura de locales, medios de salida, etc.

Los proyectos presentan una **resolución funcional característica** y originada en la optimización de superficies, nucleamiento de áreas húmedas y circulaciones verticales que expone una adecuada interrelación con el entorno; buena relación espacial y visual entre elementos (vivienda, espacios verdes,

REFORMA FINAL
25
de fe
Archivado Sect. de la Ciudad de Bs. As.

espacio público); buena accesibilidad definida como la relación entre circulaciones vehiculares y peatonales.

Las unidades fiscales tienen **adecuada relación funcional entre ambientes**, así como también buena aptitud funcional de cada uno de ellos. Evidencian economía de circulaciones entre áreas privadas y comunes.

Los recursos morfológicos de expresión resultan limitados.

En cuanto a tecnología el proyecto gira en torno a probadas resoluciones de calidad, aislamiento y comportamiento en relación al uso y mantenimiento.

2) Planos

Los planos de mensura MH (base de la división por el Régimen de propiedad horizontal) reflejan en general las distribuciones y usos dados a las unidades fiscales.

En este punto se evidenciaron dos casos (sobre los 6 que conformaron la muestra) de falsedad de datos en dichos documentos.

En el Edificio de Avenida Gaona 1422 / Cucha Cucha 1077, los planos de mensura MH 1139-96 indican como destino de la UC I a Patio, en tanto que la visita practicada verifica que son espacios guardacoches.

Mientras que en el inmueble de la Av. Avellaneda 4040 los planos de mensura MH 1292-96 indican como destino de las UF 1 a 4 "Cochera". La visita efectuada determinó que estas unidades están destinadas a locales comerciales. Se hace notar asimismo que la UC I según el plano referido declara como destino "Patio", no haciendo alusión alguna a que esta unidad se destine a espacios guardacoches.

Se hace notar que la observación se realiza en virtud de que los Planos mencionados adquieren el carácter de declaración jurada e involucran a la CMV (como propietaria) y a las demás partes actuantes, Cooperativa, Empresa Constructora, Director de Obra, escribano interviniente y, eventualmente, a los compradores, en la **falsedad de los datos consignados**, no surgiendo de la documentación analizada ni de las consultas efectuadas como ni cuando se efectuó el cambio de destino.

Estos hechos afectan además la valuación fiscal de las unidades con detrimento del erario público por consignar, conforme al destino declarado, una alícuota de contribución menor al uso real dado a la unidad.

A los motivos mencionados se suma el hecho de que la situación afecta los intereses de los copropietarios, porque ven alteradas la esencia de sus partes comunes y de su calidad de vida.

3) Ejecución de obra

Departamento de Planeación y Desarrollo Urbano
Informe Final
de la
visita de campo de la Unidad de la Obra

Solo en 2 de los 6 proyectos habitacionales visitados (Escalada 4215 y Moreno 1928) las Unidades Funcionales no evidencian patologías de construcción, mostrando los mismos la utilización de mano de obra calificada.

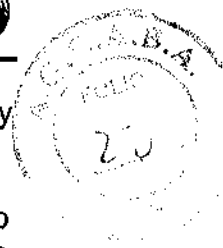
Los revoques exteriores evidencian escasa fisuración (grietas y resquebrajaduras) que por su edad (7 años) se considera normal, sin que la barrera hidrófuga vertical de los muros se encuentre en apariencia afectada.

La índole de las patologías detectadas en los 4 proyectos restantes (Independencia 3758, Carlos Calvo 3248, Avellaneda 4040 y Avenida Gaona 1422 / Cucha Cucha 1077) y en las correspondientes Unidades Funcionales visitadas hacen recomendable su tratamiento generalizado ya que obedecen a cuestiones comunes y recurrentes que no ameritan su individualización en particular.

La observación en detalle de los edificios **evidencia la utilización de mano de obra no calificada para la ejecución de los siguientes rubros:**

1. Hormigón armado: en el hormigón visto se evidencian rebabas en vigas y columnas; uniones de encofrados desprolijas; marcas por utilización de encofrados fenólicos desgastados y/o deficiente aplicación de desencofrantes.
2. Revoques: se evidencia fisuración (grietas y resquebrajaduras) por utilización de mezclas inadecuadas, hidrófugos de mala calidad, tiempo de mezcla insuficiente, empleo de equipos mezcladores defectuosos y/o deformaciones diferenciales entre los distintos materiales componentes del muro.²⁴ En consecuencia, la barrera hidrófuga vertical de los muros se encuentra gravemente afectada en forma general. Los trabajos muestran además poca habilidad en la ejecución del azotado y fratasado y en las uniones del muro-carpintería y del muro-estructura por discontinuidad en la unión de la aislación hidrófuga
3. Ladrillo visto: Se evidencia la utilización de elementos de baja calidad – ladrillos con escasa compactación –; poco esmero en la colocación y la toma de juntas efectuada por personal no capacitado.
4. Albañilería: la colocación de marcos de aberturas interiores y exteriores ha sido defectuosa y se manifiesta a través de la unión de éstas y el nivel del piso terminado.
5. Carpintería metálica: la carpintería exterior presenta un diseño (abrazo mocheta exterior) de muy difícil solución en la unión de ésta con el cerramiento y la estructura. El ingreso de agua al interior de los locales a

²⁴ El comportamiento de los materiales varía ante diferentes situaciones de carga (espesor del revoque) humedad interior, orientación, vibraciones, etc.



través de la carpintería no pudo evitarse por las deficiencias de diseño y constructivas ya señaladas.

6. Carpintería de madera: existen evidencias de un ajuste de obra deficiente o inexistente que da origen a problemas de cierre y de accionamiento de herrajes.
7. Pisos: de cemento rodillado se puede observar mal ejecutado el rodillado; cerámicos con juntas no uniformes y desnivelados; alfombras de baja calidad y mal montadas entre sí o con topes a otros solados escasos.
8. Zócalos: de madera mal ingletados y sin lijar
9. Pintura: mala preparación de paredes, retoques de endufo sin lijar y sin quitar las rebabas de yeso en los zócalos.
10. Yeso: los cielorrasos no presenta molduras o buñas; los locales sanitarios muestran cielorrasos suspendidos confeccionados por paneles de yeso prefabricado.
11. Instalación sanitaria: malas uniones entre los tramos de conductos y sus accesorios (codos, bifurcaciones, derivaciones, etc), como así también uniones inadecuadas de diversos tramos de cañerías en sus tramos principales. Tanto la instalación sanitaria como la pluvial se desarrolló en cañería de PVC en contraposición a lo especificado en los Pliegos (hierro fundido)²⁵.

4) Calidad de los materiales

De las visitas realizadas y de la Inspección ocular realizada podemos decir que si bien en general la calidad de los materiales responde técnicamente a lo especificado en los pliegos, se ha hecho de su lectura una interpretación que llevo a introducir materiales que a nuestro entender responden a que, en los complejos habitacionales de Escalda 4215 y Moreno 1928 se observara la utilización de materiales de calidad standard en carpinterías metálicas y de madera, herrajes, cortinas de enrollar, revestimientos, pisos, zócalos, mesadas de cocina, mientras que en los restantes complejos se **evidencio una baja calidad de estos mismos componentes.**

5) Mantenimiento

De los complejos visitados, en los correspondientes a Avenida Gaona 1422 / Cucha Cucha 1077, Avellaneda 4040, Independencia 3758 y Carlos Calvo 3248 **se observaron deficiencias en el mantenimiento** de los siguientes rubros:

²⁵ No surgiendo de la documentación tenida a la vista los motivos que autorizaran el cambio.

AO

3

Informe Final

de la

Comisión de la Ciudad de Buenos Aires

1. Carpintería metálica: Se observa falta de mantenimiento que se evidencia en contravidrios, zócalos y marcos con alto proceso de oxidación, tanto en algunas áreas privativas (UF) como en los espacios comunes
2. Impermeabilización de fachadas: la aplicación de selladores (efectuado por el Consorcio, según se refiere) no ha resultado eficiente la impermeabilización, posiblemente por mala calidad de los productos utilizados y/o impericia en la incorporación del material.

Los paramentos exteriores de los patios de aire y luz, frente y contrafrente evidencian la aplicación de pinturas. La expectativa de solucionar con ella las patologías de la barrera hidrófuga vertical, como es lógico, no se han cumplido ya que estas pinturas no reemplazan la aislación hidrófuga sino que técnicamente son un refuerzo de esa barrera, una película superficial que rompe su continuidad por fisuras y que es impermeable también al vapor, evitando que el agua que ingresa pueda evacuarse por evaporación y, en ese caso, agravando la patología. Requiriendo además la renovación periódica como cualquier pintura para exteriores.

3. Terrazas: las reparaciones efectuadas que se evidencian en las terrazas se han encarado por las fallas en la aislación hidráulica original.

La terraza presenta membrana asfáltica con terminación superficial de aluminio gofrado. En algunos sectores esta membrana se ha colocado por encima del piso (cerámico según se refiere) resultando inadecuada su aplicación en virtud de que la azotea es accesible y por ende transitada; Se observan fallas en la ejecución por insuficiencia de solapado y la utilización de selladores elásticos (de inadecuada adherencia). También se evidencia la aplicación de una carpeta cementicia que se encuentra fisurada por insuficiente espesor.

6) Mejoras

De acuerdo a las características conceptuales de la operatoria, la CMV encomendaba una calidad constructiva designada NC - nivel común - conforme a las especificaciones del FONAVI y por la cual financiaba en forma parcial, en base a un precio tope establecido para cada tipología de UF clasificada de acuerdo a la cantidad de dormitorios.

Esta operatoria, conceptualmente, posibilitaba a las Cooperativas introducir mejoras tanto en el nivel de terminación como en la calidad y tecnología de los materiales componentes del edificio.

Las "mejoras" así introducidas respecto al nivel común FONAVI eran trasladadas por la Cooperativa al precio final de la UF y sus adherentes absorbían el costo final emergente, abonándolo según distintas modalidades mediante anticipos, cuotas, refuerzos periódicos, etc.

AQ

3

Conforme surge de la documentación analizada, la operatoria en los hechos determinó que este concepto no se mantuviera, se desvirtuara, en razón de que tanto las ofertas como las adjudicaciones y contratos celebrados, se realizaron en base a niveles de terminación, calidad y tecnología de los materiales componentes de los edificios diferentes de los estipulados por el NC FONAVI, conforme a las propuestas presentadas a la licitación y que fueron abonados por la CMV mediante los certificados de avance de obra respectivos.

De la inspección ocular efectuada y en confrontación con la documentación suministrada, en especial la propuesta adjudicada y contratada, **no se evidencian mejoras tanto en el nivel de terminación como en la calidad y tecnología de los materiales componentes del edificio.**

Las mejoras supuestamente introducidas por la Cooperativa fueron en realidad las contratadas conforme surge de la adjudicación y las pagadas por la CMV a través de los certificados de avance de obra respectivos. No surgiendo documentación que contradiga lo expresado pese a que fueron requeridas, tanto a la CMV como las Cooperativas, de informar a esta Auditoría sobre el tema, sin que hasta la fecha se obtuvieran respuestas

7) Empresa constructora

Las insuficiencias observadas no se corresponden con los antecedentes manifestados por la empresa constructora en oportunidad de la Licitación. El desarrollo cronológico de la ejecución de la obra – reflejado en la documentación – denota la intervención de subcontratistas no calificados, no surgiendo que los mismos fueran autorizados por la CMV para su intervención, de acuerdo a los requerimientos del pliego licitatorio. Por otra parte, la subcontratación de la casi totalidad de los rubros, licua la presencia de un contratista principal responsable, espíritu que encierra la modalidad de contratación expresa en la licitación²⁶.

7.3 ADJUDICATARIOS DE LA OPERATORIA

A – Calificación económica y social de los adjudicatarios

A partir de lo expresado en el punto 6.4 de las aclaraciones previas en referencia al artículo 7º de la Ley N° 21.581 (FO.NA.VI) que establece los fines de la aplicación de los fondos federales de vivienda a familias de recursos insuficientes, cabe el análisis respecto de la legitimidad social y económica de los beneficiarios de esta operatoria.

En este sentido, el análisis de la muestra seleccionada permite determinar que el promedio de ingresos mensuales²⁷ percibidos por los adjudicatarios de la unidades funcionales construidas a través de esta operatoria fue al momento de la adjudicación de \$2.199,57.

²⁶ Sistema de contratación por Ajuste alzado con precio total predeterminado.

²⁷ Grupo familiar conformado por 3 personas en promedio

El origen de los ingresos percibidos por los adjudicatarios, proviene en general de los salarios de trabajadores en relación de dependencia con entidades públicas y privadas (67,86%), aunque se detectaron casos en los que los beneficiarios ejercen profesionalmente y/o se desempeñan como trabajadores autónomos (21,43%). Asimismo, cabe destacar que se detectaron adjudicatarios socios de empresas y un Diputado provincial de Santa Cruz.

Por otro lado, se verificó que el 48,21% de los adjudicatarios seleccionados en la muestra analizada, cancelaron la totalidad de los créditos contraídos con las Cooperativas y Mutuales de vivienda durante el plazo comprendido entre la suscripción de los Convenios de Adhesión y la celebración de las escrituras traslativa de dominio sin planes de pago de cuotas mensuales. Estos desembolsos oscilaron entre \$9.490 y \$82.150.-.

Cuadro 2

Edificio	Adjudicatarios	Cancelación crédito con Cooperativa	Porcentaje
Independencia	9	7	77,78%
Carlos Calvo	11	6	54,55%
Escalada Torre II	7	7	100,00%
Moreno	9	6	66,67%
Avellaneda	8	1	12,50%
Gaona - Cucha Cucha	12	0	0,00%
Totales	56	27	48,21%

Del análisis de los certificados de titularidad de dominio emitidos por el Registro de la Propiedad Inmueble que se adjuntan en los legajos de los adjudicatarios, se desprende que existen beneficiarios con la titularidad de otras propiedades en la Ciudad de Buenos Aires representando el 8,93% de la muestra analizada.

Por último, se observó que en la totalidad de los legajos de adjudicación de unidades funcionales no se encuentran agregados los informes socio-ambientales emitidos por la CMV con el objeto de determinar las características de los beneficiarios y su ajuste a los objetivos de la operatoria, según lo requería la Circular sin consulta N° 1.

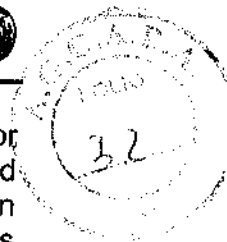
En virtud del análisis precedente, podemos afirmar que los beneficiarios de la Licitación Pública N° 17/93 - "Financiamiento Compartido" no se ajustaban a los parámetros sociales y económicos que prevé la Ley N° 21.581 ("familias de recursos insuficientes"), desvirtuando de este modo los fines de la aplicación de los fondos federales de vivienda por parte del organismo ejecutor (CMV). Esta afirmación encuentra fundamento en el elevado nivel de ingresos de los adjudicatarios en relación a la cantidad de

Departamento de Vivienda Social

Informe Final

de la

Secretaría de la Ciudad de Buenos Aires



miembros que componen el núcleo familiar, el tipo de tareas desarrolladas por trabajadores calificados, profesionales y autónomos, la considerable capacidad de ahorro que permitió en un número significativo de casos la cancelación anticipada de los créditos y el precio final de las unidades funcionales adquiridas.

B – Suspensión de pagos de los créditos de la CMV

La Resolución N° 768/CMV/2002, estableció la suspensión transitoria de los pagos de cuotas correspondientes a los créditos hipotecarios de la Licitación Pública 17/93 hasta tanto se determinaran una serie de cuestiones controvertidas entre los beneficiarios y la CMV.

Esta resolución, estableció como requisito que los adjudicatarios solicitaran la suspensión justificando los motivos en los que se fundara. El resultado de este procedimiento, se sintetiza en el siguiente cuadro referido a los casos de la totalidad de los edificios analizados en la muestra:

Cuadro 3

Total de Unidades habitacionales	309	
Unidades escrituradas	255	82,52%
Denuncias presentadas	209	67,64%
Denunciantes morosos (*)	140	66,99%
Promedio Cuotas morosas denunciantes (*)	10	

(*) Al momento de presentación de las notas solicitando la suspensión de los pagos de cuotas mensuales.

Del análisis de las presentaciones efectuadas, se desprende que del total de los beneficiarios solicitantes, el 66,99% poseía, al momento de la solicitud de suspensión de los pagos, una morosidad promedio de 10 cuotas mensuales atrasadas.

En este sentido, cabe destacar que la CMV para instrumentar lo dispuesto en la mencionada Resolución, no exigió como requisito para la procedencia de estos pedidos la acreditación del cumplimiento en el pago de las cuotas crediticias a la fecha de la presentación.

Es relevante destacar que de los adjudicatarios seleccionados en la muestra que presentaron las solicitudes de suspensión de pago, el 22,86% continuaron abonando periódicamente las cuotas que se devengaron con posterioridad a la mencionada presentación y el 7,89% de los solicitantes no habían comenzado a abonar el crédito con la CMV ya que no se encontraban escrituradas sus unidades funcionales.

7.4 COSTOS Y PRECIOS FINALES DE VENTA

A – Costos estimados de las unidades Funcionales

La determinación de los costos incurridos en la construcción de las unidades habitacionales correspondientes a los edificios analizados, permite su comparación con los precios de venta final, y de este modo establecer un mecanismo de análisis entre precios de venta por metro cuadrado de las unidades habitacionales, percibidos por la CMV y por las cooperativas.

En este sentido y de acuerdo a lo expresado en el punto 7.1 – C y a los efectos de determinar el costo resultante de las unidades funcionales y, ante la ausencia de la información del valor de los terrenos en el 50% de los proyectos analizados, se procedió a estimar un valor a los mismos, considerando una incidencia porcentual promedio del 24.54%²⁸ sobre el costo de las obras. En el caso del edificio de Escalada, considerando las particularidades de su ubicación, resulta procedente aplicar un porcentaje menor (10% sobre el costo de la obra).

Por lo tanto, los valores estimados y resultantes de los terrenos por edificio son los siguientes:

Cuadro 4

Edificio	Valor del terreno	Costo Obra	Incidencia Terreno/Costo Obra	Fuente
Gaona y Cucha Cucha	\$620.000,00	\$2.768.549,32	22,39%	Valor Real Documentado
Avellaneda	\$508.049,12	\$2.070.344,28	24.54%	Valor Estimado
Independencia	\$615.000,00	\$2.016.293,40	30,50%	Valor Real Documentado
Carlos Calvo	\$460.000,00	\$2.122.429,42	21,67%	Valor Real Documentado
Moreno	\$404.734,41	\$1.649.327,85	24.54%	Valor Estimado
Escalada	\$288.572,68	\$2.885.726,85	10,00%	Valor Estimado

Conforme a lo establecido en el artículo 2.2.2. del PCP, el proyecto era aportado por las cooperativas y su costo integraba la parte proporcional del costo de las unidades funcionales. El certificado de honorarios debía ser presentado por los proyectista a la cooperativa y una copia del mismo entregada a la CMV dentro de los 5 días hábiles de su liquidación. **Esta auditoría no tuvo acceso a dicha información en el 100% de los edificios analizados.**

A efectos de determinar el costo resultante de las unidades funcionales y, ante la ausencia de la información señala en el párrafo anterior, se procedió a

²⁸ Incidencia promedio de los terrenos en base a información documental correspondiente a los edificios ubicados en Carlos Calvo 3248, Independencia 3758 y Gaona 1422/Cucha Cucha 1077.

estimar un valor de los proyectos avalado por los usos y costumbres de la profesión, estimándose al efecto una incidencia del 5,40% sobre el costo de las obras.

Por lo tanto, los valores estimados de los proyectos son los siguientes:

Cuadro 5

Edificio	Valor estimado del proyecto
Gaona y Cucha Cucha	\$149.501,66
Avellaneda	\$111.798,59
Independencia	\$108.879,84
Carlos Calvo	\$114.611,19
Moreno	\$ 89.063,70
Escalada	\$155.829,25

A efectos de determinar el costo de las unidades habitacionales, se analizaron los certificados de obra aprobados por la Gerencia de Proyectos y Obra de la CMV. En los mismos se consigna la asistencia financiera otorgada por la CMV y la participación de las cooperativas. Sin embargo, solo se identificaron y determinaron los montos certificados y abonados por la CMV, no teniéndose acceso a los montos certificados y abonados por las cooperativas. Dicha información fue solicitada por Nota tanto a las cooperativas como a la CMV, no obteniéndose respuesta positiva al cierre de este Informe.

Por lo tanto, al solo efecto de estimar el costo de las obras de vivienda y/o infraestructura se dieron por válidos los montos consignados en los certificados de obra.

Cuadro 6

Edificio	Costo de la obra		
	Financiado por CMV	Financiado por Cooperativas	Total
Gaona y Cucha Cucha	\$ 2.474.024,29	\$ 294.525,03	\$ 2.768.549,32
Avellaneda	\$ 1.854.805,37	\$ 215.538,91	\$ 2.070.344,28
Independencia	\$ 1.713.148,62	\$ 303.144,77	\$ 2.016.293,40
Carlos Calvo	\$ 1.695.821,11	\$ 426.608,31	\$ 2.122.429,42
Moreno	\$ 1.480.347,85	\$ 168.980,00	\$ 1.649.327,85
Escalada - Torre 2	\$ 2.584.375,08	\$ 301.351,76	\$ 2.885.726,85

A continuación se expresan la superficie de cada uno de los edificios analizados correspondiente a las unidades habitacionales:

Cuadro 7

Superficie	Gaona y Cucha Cucha	Avellaneda	Independencia	Carlos Calvo	Moreno	Escalada Torre1 y 2
Propia	4.723,59	3.300,69	3.400,33	3.746,15	2.972,74	4.536,87
Común (*)	2.105,61	1.171,50	2.196,61	2.041,39	1.316,19	3.311,79
Total	6.829,20	4.472,19	5.596,94	5.787,54	4.288,93	7.848,66

(*) Para determinar los metros cuadrados que les correspondían a las unidades habitacionales, se utilizaron las incidencias establecidos en los planos MH.

Considerando los distintos factores productivos necesarios para la construcción de las unidades habitacionales (terreno, proyecto y obra), se arribó a los siguientes costos resultantes por edificio:

Cuadro 8

Edificio	Costos resultantes		
	Financiado por CMV	Financiado por Cooperativas (*)	Total
Gaona y Cucha Cucha	\$ 2.474.024,29	\$1.014.470,79	\$3.488.495,07
Avellaneda	\$ 1.854.805,37	\$809.600,96	\$2.664.406,33
Independencia	\$ 1.713.148,62	\$976.135,86	\$2.689.284,49
Carlos Calvo	\$ 1.695.821,11	\$997.564,98	\$2.693.386,09
Moreno	\$ 1.480.347,85	\$646.630,92	\$2.126.978,77
Escalada	\$ 2.584.375,08	\$736.510,13	\$3.320.885,22

(*) Respecto a los terrenos y proyectos se considero solo la porción proporcional a las unidades habitacionales.

En base a los costos resultantes por edificio y considerando las superficies correspondientes a las unidades habitacionales, se determinaron los siguientes costos por metro cuadrado:

Cuadro 9

Edificio	Costos por m2		
	Financiado por CMV	Financiado por Cooperativas	Total
Gaona y Cucha Cucha	\$362,27	\$148,55	\$510,82
Avellaneda	\$414,74	\$181,03	\$595,77
Independencia	\$306,09	\$174,41	\$480,49
Carlos Calvo	\$293,01	\$172,36	\$465,38
Moreno	\$345,16	\$150,77	\$495,92
Escalada	\$329,28	\$93,84	\$423,11

De la revisión práctica, se desprende que los precios de venta por metro cuadrado de las unidades habitacionales, percibidos por la CMV y las cooperativas, fueron los siguientes:

Cuadro 10

Edificio	Precios de venta por m2		
	A percibir por la CMV	A percibir por las Cooperativas	Total
Gaona y Cucha Cucha	\$370,56	\$443,31	\$813,87
Avellaneda	\$414,73	\$475,24	\$889,97
Independencia	\$301,82	\$353,44	\$655,26
Carlos Calvo	\$290,57	\$378,11	\$668,67
Moreno	\$336,80	\$525,87	\$862,67
Escalada	\$321,59	\$93,84	\$414,93

Excmo. Sr. Presidente del Comité de
 17. FEBRERO 1985
 de la
 Presidencia del Comité de la Unidad de B. P.

8. RECOMENDACIONES

Con carácter previo a enunciar las recomendaciones, cabe destacar que independientemente de que deberán tenerse en cuenta las mismas en la implementación de las futuras contrataciones, la aplicación de las acciones sugeridas en la operatoria bajo examen dependerá de la vigencia de los procesos licitatorios o trámites observados, sin perjuicio de las referidas a deslindar responsabilidades.

8.1

- A. Aplicar la reglamentación vigente en la confección de los pliegos licitatorios, respetando los fines específicos de cada operatoria, y en especial ajustar la redacción de los mismos en caso de obras que se financien con fondos provenientes del FONAVI.
- B. Iniciar las acciones administrativas que correspondan a fin de deslindar responsabilidades referidos a incumplimientos a la normativa vigente; y/o establecer los mecanismos de investigación y denuncia que permitan dilucidar los actos irregulares celebrados en contraposición a las normas vigentes, en virtud del tiempo transcurrido desde el inicio de la operatoria en cuestión.
- C. Justificar en detalle de los conceptos que componen los montos cobrados a los beneficiarios como así también los montos invertidos.
- D. Reestablecer los mecanismos de cobro de los importes adeudados a la CMV, como así también reanudar la escrituración y escritura traslativa de dominio

8.2

Exigir por los medios pertinentes la regularización de uso de aquellas unidades que no se ajustan a lo declarado en los planos MH.

Solicitar a la CMV un plan de trabajo que contemple la solución de todas las patologías constructivas detectadas, producidas como consecuencia de la utilización de mano de obra no calificada, de la implementación de materiales de mala calidad y de los vicios ocultos. A su vez la CMV deberá en segunda instancia reclamar por los canales pertinentes a las cooperativas y empresas constructoras que actuaran en cada caso.

8.3

- A. Iniciar las acciones administrativas que correspondan a fin de deslindar responsabilidades referidos a incumplimientos a la normativa vigente; y/o establecer los mecanismos de investigación y denuncia que permitan dilucidar los actos irregulares celebrados en contraposición a las normas vigentes, en virtud del tiempo transcurrido desde el inicio de la operatoria en cuestión.

B. Reestablecer los mecanismos de cobro de los importes adeudados a la CMV, como así también reanudar la escrituración y escritura traslativa de dominio. 38

8.4

A. Justificar en detalle de los conceptos que componen los montos cobrados a los beneficiarios como así también los montos invertidos.

Alto
3

[Handwritten signature]

9. CONCLUSION

Las deficiencias detectadas demuestran que la Operatoria que nos ocupa **no alcanzó los objetivos sociales que debe promover la Comisión Municipal de la Vivienda** como así tampoco, colaboró al logro de sus metas. En consideración al aspecto social, objetivo principal del organismos definido en su ley de creación, la Operatoria no se adapta a los propósitos específicos que debe perseguir la CMV en cuanto a posibilitar a la población de bajos ingresos el acceso a una vivienda digna. En contraposición la Operatoria promovió la construcción de viviendas estándares con fuerte demanda en el mercado inmobiliario, en zonas de densidad habitacional media y alta de elevada valuación fiscal. Resultando por lo tanto orientada a familias de recursos medios y medios altos con capacidad genuina de ahorro.

El desvío del objetivo social se vio agravado por el apartamiento erróneo de la Resolución 155 como norma reglamentaria de la Operatoria, lo cual provocó serias deficiencias e irregularidades en su implementación.

El mencionado apartamiento promovido por la **Comisión Municipal de la Vivienda** posibilitó, garantizó y benefició a las cooperativas en el desarrollo y fijación de condiciones que perdurarían a lo largo de la operatoria.

Esto permitió que las cooperativas fijaran el precio final de venta de las unidades sin un tope máximo a percibir por ellas, que incluyeran en el mismo el valor real del terreno sin tope en la incidencia final y que conjuntamente con las empresas constructoras no asumieran obligaciones ante los adquirentes ni por evicción, ni por vicios redhibitorios, ni por vicios ocultos que no tengan entidad para ser redhibitorios ni por los aparentes, recayendo todas estas sobre CMV. Asimismo se habilitó a las cooperativas a pactar privadamente el interés del monto financiado por ellas y el plazo de financiación, y también se les permitió ofertar mejoras, por tanto el valor de venta de los inmuebles fue fijado por la cooperativa, sin intervención de la C.M.V.

Por otro lado **los adquirentes** manifestaron en forma inequívoca su voluntad de comprar las distintas unidades funcionales que las cooperativas les ofrecían, voluntad que se mantuvo a lo largo de todo el proceso de la operatoria. Por ende los mismos no pueden desconocer el cumplimiento del pago a la CMV ya que este se traduce en un imperativo de solidaridad social, por lo tanto el reintegro de los fondos es imprescindible para satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores más humildes de la población a los que debe estar dirigido el accionar de la CMV.

La obligación de los adquirentes de obrar con cuidado y previsión en el caso que nos ocupa se exterioriza en el deber de requerir la información suficiente de todos los aspectos de la operación; en este tema debe recordarse que el contratante que invoque la falta de información debió haber actuado con la diligencia debida. Su credulidad o negligencia no pueden ser luego utilizadas en su favor al tiempo que debe ponderarse la confianza o credibilidad que

depositó en el otro contratante. En estos temas no existen reglas absolutas y debe en todo caso estarse a las circunstancias del caso. 90

Frente a la idea rectora en la que se basan las tendencias proteccionistas más modernas, no se debe olvidar que en esta balanza existen dos platos y no es conveniente cargar solo uno cuando se trate de nivelar peso. Así, frente al deber de informar está el llamado a la conciencia y a la autorresponsabilidad, de forma que solo se considere "ignorancia legítima" a la que surge de la imposibilidad real, natural, de acceder a la información, dejando de lado la tutela a la desidia o a la burda negligencia. Por tanto no alcanza con invocar la ignorancia, sino que esta debe ser legítima, pues como dijéramos, no se trata de proteger negligentes o imprudentes. La culpa o negligencia manifiesta de la víctima elimina eventuales responsabilidades del vendedor.

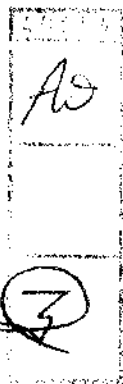
Las constataciones realizadas permiten concluir que las dimensiones interiores se corresponden con los planos de mensura denominados MH, **habiéndose encontrado en general coincidencias y en algunos casos diferencias comprendidas en márgenes de tolerancia normal (2 a 3%).** En dos de los casos analizados se detectaron **falsedad de los datos consignados** en los planos de mensura (Edificio Av. Gaona 1422 / Cucha Cucha 1077 y Av. Avellaneda 4040) respecto al uso dado al patio y a los espacios guardacoches.

Respecto a la ejecución de los proyectos por parte de las cooperativas se evidencia e general la utilización de mano de obra no calificada para la ejecución de los trabajos. Este hecho demuestra las graves falencias en el desarrollo de las funciones y responsabilidades por parte de la Dirección de Obra, la representación técnica de las empresas y en la inspección de obra a cargo de la CMV.

De la relación entre los costos y los precios de venta por metro cuadrado, surgen sobreprecios no justificados por las cooperativas a la vez que de las visitas efectuadas no se evidencian mejoras tanto en el nivel de terminación como en la calidad y tecnología de los materiales componentes del edificio.

El análisis de la documentación, las inspecciones y las entrevistas realizadas permiten afirmar que la casi totalidad de las unidades funcionales de los edificios integrantes de la Operatoria - excepción hecha del edificio de Escalada 4215 - responden a valores circunstanciales normales del mercado y, en muchos casos, superiores a la oferta entonces existente. Valores que fueron propuestos por las Cooperativas, conocidos por la CMV y aceptados por los adherentes y que, con la salvedad del edificio señalado, escapan al concepto definido en la Operatoria como **precio de venta**, como aquel constituido por la sumatoria del valor del terreno más la totalidad de los certificados de obra más las erogaciones en concepto de proyecto.

En virtud del análisis del perfil de los beneficiarios que accedieron a las viviendas promocionadas por esta operatoria, podemos concluir que los mismos no se ajustaban a los parámetros sociales y económicos que prevé la Ley N° 21.581 ("familias de recursos insuficientes"), desvirtuando de este modo



los fines de la aplicación de los fondos federales de vivienda por parte del organismo ejecutor (CMV). 41

De las operatorias evaluadas surge el caso de Escalada 4215, que si bien estuvo bajo las mismas condiciones, beneficios y obligaciones anteriormente enunciados, permitió a los responsables de la construcción y administración el buen entendimiento de los conceptos "promoción de viviendas de interés social", "cooperativismo sin fines de lucro", "familias de bajos ingresos", "responsabilidad empresarial" e "inversión ante el deterioro natural y preservación de los edificios".

Finalmente es preciso remarcar que la resolución 768/SS/02 en sus considerandos expresaba respecto de los pedidos de suspensión de pago que "... es prudente evitar la generalización indiscriminada que pueda perjudicar al erario público."; pero como se aprecia luego en la parte resolutive no se tuvo en cuenta esa prevención ya que se adoptó un criterio amplio que consistió en la simple alegación de los hechos que dan origen a la norma para obtener la mentada suspensión; esto se verifica, ya que en la práctica se les otorgó el beneficio a todos los que lo solicitaron, que representan el 86% de los compradores de los edificios examinados, incluyendo entre los mismos a beneficiarios que cancelaron totalmente sus obligaciones o aquellos que de acuerdo a los planes de pago no tenían a la fecha del reclamo obligación de pago con la CMV.

Lic. MATÍAS BARROETAVERA
Presidente
Auditoría General
de la Ciudad de Buenos Aires

Ad
3

[Handwritten signature]