



INFORME FINAL DE
AUDITORIA
Con Informe Ejecutivo

Proyecto N° 6.15.07

**REGISTRO DE ACTOS DE
CONTENIDO PATRIMONIAL
RELEVANTE**

Auditoría Legal

Período 2014

Buenos Aires, Julio 2017

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

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

Presidente

Lic. Cecilia Segura Rattagan

Auditores Generales:

Cdra. Mariela Coletta

Ing. Facundo Del Gaiso

Dr. Jorge Garayalde

Lic. María Raquel Herrero

Cdor. Vicente Rodríguez

Lic. Hugo Vasques

CÓDIGO DEL PROYECTO: 6.15.07

NOMBRE DEL PROYECTO: Registro de Actos de Contenido Patrimonial Relevante.

TIPO DE AUDITORÍA: Legal.

PERÍODO BAJO EXAMEN: Año 2014

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME: 17/04/2017

DIRECTORES DE PROYECTO: Hernando, Celeste
García Olano, Victoria

SUPERVISOR A CARGO DE PROYECTO: Campoamor, Damián

OBJETIVO: Emitir opinión sobre la organización, ejecución, mantenimiento y publicación de la base de datos establecida por el artículo 132 in fine de la Constitución de la Ciudad.

FECHA DE APROBACIÓN DEL INFORME: 05 DE JULIO DE 2017

APROBADO POR: DISIDENCIA PARCIAL

RESOLUCIÓN N°: 239/17

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, julio de 2017
Código de Proyecto	6.15.07
Denominación del Proyecto	Registro de Actos de Contenido Patrimonial Relevante.
Período examinado	Año 2014
Objeto de la auditoría	Artículo 132 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente último párrafo “Todo acto de contenido patrimonial de monto relevante es registrado en una base de datos, bajo pena de nulidad. Se asegura el acceso libre y gratuito a la misma”.
Unidad Ejecutora	Ministerio de Hacienda
Objetivo de la auditoría	Emitir opinión sobre la organización, ejecución, mantenimiento y publicación de la base de datos establecida por el artículo 132 in fine de la Constitución de la Ciudad.
Alcance	Obtención de evidencia válida y suficiente sobre la existencia de la base de datos de montos relevantes, su grado de actualización, interrelación con el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) y publicación web.
Limitaciones al alcance	En el desarrollo del examen realizado no se han verificado limitaciones al alcance.
Observaciones principales	1) No existe una base de datos de monto relevante de acceso libre y gratuito en los términos del artículo 132 “in fine” de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. 2) No se definió un criterio de determinación (cuantificación) y actualización del monto relevante. 3) No existe normativa de recopilación de actos de contenido patrimonial de monto relevante.
Conclusión	Del análisis de la información relevada surgen diversas debilidades con respecto a la valuación, registro y publicación de los actos de contenido patrimonial relevante así como también ausencia de normativa específica de recopilación de los mismos. La evolución de los montos relevantes carece de razonabilidad en términos económicos ya que no guarda relación con ningún criterio de cuantificación: mientras que entre el 2013 y 2014 el monto expuesto en las respectivas leyes de presupuesto fue el mismo (\$1.500.000), entre 2015 y 2017 la variación fue del 100% pasando de \$3.000.000 a \$6.000.000 respectivamente. Por otro lado, la ausencia de una base de datos de acceso libre y gratuito afecta no solo el control por parte de los Organismos pertinentes sino también para la ciudadanía en general. El poder ejecutivo debería tomar las medidas conducentes al cumplimiento de lo establecido en el artículo 132 “in fine” de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer la transparencia de los actos públicos de gobierno.

INDICE

I) OBJETO DE LA AUDITORÍA.....	6
II) OBJETIVO.....	6
III) ALCANCE	6
IV) LIMITACIONES AL ALCANCE	6
V) ACLARACIONES PREVIAS	7
V.1) Marco Normativo	7
V.2) El monto relevante en la Ley de Presupuesto	10
V.3) Sistema integrado de gestión administrativa y financiera del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	10
VI) OBSERVACIONES.....	11
VII) RECOMENDACIONES.....	12
VIII) CONCLUSIÓN.....	12
IX) MARCO NORMATIVO.....	13

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA
"REGISTRO DE ACTOS DE CONTENIDO PATRIMONIAL RELEVANTE"
PROYECTO N° 6.15.07**

Destinatario

Señor
Presidente de la Legislatura
De la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Sr. Diego Santilli
S _____ / _____ D

En uso de las facultades conferidas por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 135) y la Ley 70 (artículos 131, 132 y 136), esta Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires ¹ ha procedido a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de Contaduría General (DGCG) dependiente del Ministerio de Hacienda (MHGC) con el objeto que se detalla a continuación.

I) OBJETO DE LA AUDITORÍA

Artículo 132 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente último párrafo "Todo acto de contenido patrimonial de monto relevante es registrado en una base de datos, bajo pena de nulidad. Se asegura el acceso libre y gratuito a la misma".

II) OBJETIVO

Emitir opinión sobre la organización, ejecución, mantenimiento y publicación de la base de datos establecida por el artículo 132 in fine de la Constitución de la Ciudad.

III) ALCANCE

Obtención de evidencia válida y suficiente sobre la existencia de la base de datos de montos relevantes, su grado de actualización, interrelación con el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) y publicación web.

IV) LIMITACIONES AL ALCANCE

En el desarrollo del examen realizado no se han verificado limitaciones al alcance.

¹ En adelante AGCBA

V) ACLARACIONES PREVIAS

V.1) Marco Normativo

V.1.a) Constitución de la Ciudad.

1) La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires² en su artículo 132 *in fine*³ manifiesta: “Todo acto de contenido patrimonial de monto relevante es registrado en una base de datos, bajo pena de nulidad. Se asegura el acceso libre y gratuito a la misma”; es menester mencionar que la Constitución establece el principio de publicidad de los actos de gobiernos en numerosas disposiciones a saber:

- El artículo 1 dispone “Todos los actos de gobierno son públicos”.
- El artículo 12, inciso 2 establece que “La Ciudad garantiza el derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente...”.
- El artículo 26 dice “Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causa o pueden causar sobre el medioambiente actividades públicas o privadas”.
- El artículo 46 protege “el acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna”.
- El artículo 53 *in fine* dispone que: “Todos los actos que impliquen administración de recursos son públicos y se difunden sin restricción. No hay gastos reservados, secretos o análogos, cualquier sea su definición”.
- El artículo 54 expresa; “La información financiera del Gobierno es integral, única, generada en tiempo oportuno y se publica en los plazos que la ley determina”.
- El artículo 105 inciso 1 impone como deber al Jefe de Gobierno “Arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad”.

V.1.b) Organismos de control

2) El título séptimo de la constitución, se ocupa de los “órganos de control”, en el artículo 132 establece que “La Ciudad cuenta con un modelo de control integral e integrado, conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia. Comprende el control interno y externo del sector público, que opera de manera coordinada en la elaboración de sus normas. Los funcionarios deben rendir cuentas de su gestión”.

² Norma fundamental, sancionada en el año 1996, de acuerdo con lo dispuesto en la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

³ Frase en latín, que significa “al final”.

- 3) En los artículos siguientes se encarga de asignar los distintos tipos de control, a cuatro organismos, estableciendo así la necesidad de contar con: una ***Sindicatura General (art. 133)*** la cual tendrá a su cargo "el control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como los dictámenes sobre los estados contables y financieros de la administración pública en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada, cualquier fuera su modalidad de organización, así como el dictamen sobre la cuenta de inversión"; una ***Procuración general (art. 134)*** la cual "dictamina sobre la legalidad de los actos administrativos, que ejerce en defensa de su patrimonio y su patrocinio letrado. Representa a la ciudad en todo proceso en que se controviertan sus derechos o intereses"; una ***Auditoría General (art. 135)*** cuya función es "Ejerce el control externo del sector público en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad. Dictamina sobre los estados contables financieros de la administración pública, centralizada, descentralizada cualquiera fuera su modalidad de organización, de empresas, sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación, y asimismo sobre la cuenta de inversión"; una ***Defensoría del Pueblo (art. 136)*** cuya misión es "la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes, esta Constitución, frente a actos hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos"; y un ***Ente Único Regulador de Servicios Públicos (art.137)*** el cual ejerce "el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos cuya prestación o fiscalización se realice por la administración central y descentralizada o por terceros para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que se dicten al respecto".

V.1.c) Ley 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad.

- 4) Por su parte la Ley 70 en su artículo 26 dispone entre los objetivos de los Sistemas de Administración Financiera: "Desarrollar sistemas que proporcionen a los poderes del Estado de la Ciudad de Buenos Aires información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del Sector Público útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los/las responsables de cada una de las áreas administrativas.
- 5) El artículo 43 de la Ley 70 manifiesta la obligación de incluir el monto relevante en la ley de presupuesto y el artículo 111 inciso f) responsabiliza al Sistema de Contabilidad de "mantener actualizada la base de datos de todos los actos de contenido patrimonial de monto relevante".
- 6) A su vez, dentro de las funciones de la Auditoría General el inciso i) del Art. 136 de la Ley 70, determina que este organismo debe verificar el registro de



todo acto de contenido patrimonial de monto relevante en la base de datos conforme a lo dispuesto por el artículo 132 in fine de la Constitución de la Ciudad y en el inciso g) de dicho articulado determina debe "...Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación a pedido de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires". La norma establece en este punto considera que para ejercer el control externo en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad es conveniente llevar a cabo un relevamiento periódico de contratos y actos de significación económica.

V.1.d) Ley de acceso a la información pública y responsabilidad del ciudadano en una democracia constitucional.

7) En la CABA el ciudadano, a través del voto, delega su confianza y el poder para decidir sobre las diversas cuestiones que afectaran a aquellos que habitan en la ciudad. El ciudadano tiene dos responsabilidades que el sistema institucional debe arbitrar para que puedan llevarse a cabo, el primero de ellos tiene que ver con la participación en el proceso de toma de decisiones, en este sentido la Constitución ha establecido diferentes mecanismos que hacen que esta participación sea posible y realizable, como ser las audiencias públicas, el mecanismo de doble lectura, la revocatoria, la iniciativa popular e inclusive alienta la participación del ciudadano en la formación de políticas públicas. La otra responsabilidad es la de control del gobierno y de la gestión pública, la necesidad de mayor transparencia y la obligación de rendición de cuentas, las cuales sólo tienen sentido si existe una ciudadanía activa dispuesta a ejercer control. Sin el acceso a la información sería imposible nutrir a la ciudadanía de herramientas necesarias para cumplir con la mencionada responsabilidad. A modo de resumen podríamos mencionar que el acceso a la información pública sirve principalmente para:

- Fomentar la transparencia de las políticas públicas
- Reducir la corrupción
- Controlar la gestión Pública
- Incidir y mejorar la capacidad decisoria
- Garantizar el ejercicio de otros derechos constitucionales.

8) La Ciudad de Buenos Aires sancionó el 19 de noviembre de 1998 la ley N° 104 de acceso a la información pública con el objeto de dar cumplimiento a las disposiciones impuestas por la Constitución del 96, consagrando el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información⁴ de manera completa, veraz, adecuada y oportuna relativa a los actos de gobierno pertenecientes a la administración central, descentralizada, de entes

⁴ El artículo 2 define que "El órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido".

autárquicos, empresas y sociedades del estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias (artículo 1) sin necesidad de indicar las razones o la finalidad de la solicitud (artículo 6). La norma a su vez estableció límites en el acceso a la información (artículo 3), con el fin de salvaguardar la identidad de las personas, sus domicilios y teléfonos, información confidencial o cuya publicidad pudiera relevar la estrategia a adoptar en una causa judicial así como aquellas recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión.

V.2) El monto relevante en la Ley de Presupuesto.

- 9) El primer presupuesto en incluirlo fue el presupuesto 2011. A continuación se expone un cuadro con los montos relevantes establecidos por las leyes de presupuesto:

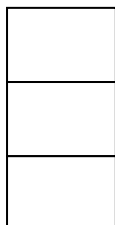
Presupuesto	Monto relevante	Variación %
2011 - Ley 3753 art. 29-	1.000.000,00	-
2012 - Ley 4041 art. 30-	1.000.000,00	0%
2013 - Ley 4471 art. 29-	1.500.000,00	50%
2014 - Ley 4809 art. 29	1.500.000,00	0%
2015 - Ley 5239 art. 29-	3.000.000,00	100%
2016 - Ley 5495 art. 29-	4.000.000,00	33%
2017 - Ley 5724 art. 28-	6.000.000,00	50%

Del análisis del cuadro se observan variaciones en el monto relevante que fluctúan entre el 33% y el 100%, sin que existan comentarios al respecto. El monto relevante es en principio determinado por el ejecutivo, pero es a través del acto legislativo de aprobación del presupuesto que se establece su monto definitivo.

V.3) Sistema integrado de gestión administrativa y financiera del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires⁵.

- 10) El SIGAF es una herramienta informática para la gestión a nivel presupuestario, contable y de tesorería de los distintos ministerios que conforman el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El encargado del desarrollo del sistema es la Dirección General Unidad Informática de Administración Financiera (DGUIAF), que depende del Ministerio de Hacienda.

⁵ En adelante SIGAF.



El sistema se implementó en el año 2005 y consiguió modernizar y brindar una herramienta que permite realizar el seguimiento de las distintas gestiones por parte de los Órganos Rectores, el sistema es de registro único e impacto múltiple.

- 11) Actualmente la DGUIAF está trabajando para mejorar el sistema y avanzar a nuevas tecnologías. La plataforma SIGAF WEB incluye una versión de prueba, en continua fase de desarrollo, de la base de datos de monto relevante.

VI) OBSERVACIONES

- 1) No existe una base de datos de monto relevante de acceso libre y gratuito en los términos del artículo 132 "in fine" de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires⁶.**

En la actualidad la Contaduría General de la Ciudad de Buenos Aires está trabajando en conjunto con la DGUIAF en el desarrollo de la base de monto relevante, en el futuro se espera que el acceso a la misma se dé conforme la Ley Fundamental, asegurando mecanismos de accesos libres, tanto para los Organismos de Control como para la ciudadanía, con información amigable, desagregada, oportuna y útil para el control y toma de decisiones. Es importante mencionar que si bien a la fecha de realización del informe se observa la voluntad política de poner en funcionamiento dicho sistema de información, no se ha determinado el formato que tendrá el registro ni la funcionalidad de la consulta⁷, poniendo de manifiesto la inexistencia de una fecha determinada para su puesta en funcionamiento.

- 2) No se definió un criterio de determinación (cuantificación) y actualización del monto relevante.**

El monto relevante es aprobado en conjunto con el presupuesto⁸, es decir que su cuantificación es definida a través de un acto legislativo, al momento de la presentación del informe la DGCG no tiene definido un criterio de cuantificación del monto relevante.

- 3) No existe normativa de recopilación de actos de contenido patrimonial de monto relevante.**

La última normativa emitida al respecto se corresponde a la disposición 16/GCABA/DGCG/11⁹ la cual solicitó en su artículo primero que "Todas las áreas de la Administración Pública de la Ciudad de Buenos Aires, deberán remitir a la dirección de correo electrónico que comunique la Dirección General de Contaduría, mediante los procedimientos fijados en el Decreto N°417/08 o el que en el futuro lo reemplace y/o comunicaciones oficiales, los actos

⁶ Observación recurrente, PIF CI 2012 6.13.07 Capitulo I.

⁷ Ver aclaración previa 11).

⁸ Ver aclaración previa 5).

⁹ Boletín Oficial N° 3.586 del día 18/01/2011.

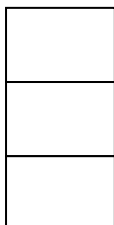
administrativos por montos superiores a la suma de Pesos Un Millón (\$1.000.000). Una norma con estas características dificulta el control de la integridad de los actos de contenido patrimonial de monto relevante.

VII) RECOMENDACIONES

- 1) Diseñar, definir (alcance, oportunidad, medios de publicación) e implementar, en conjunto con la DGUIAF la base de datos de monto relevante que exige el artículo 132 “in fine” de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.
- 2) Establecer conjuntamente con la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto un criterio de determinación (cuantificación) y actualización del monto relevante, incluirlos en el “Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” en un apartado específico.
- 3) Elaborar normativa que permitan establecer los mecanismos idóneos necesarios para mantener actualizada la base de datos con información oportuna, desagregada y útil.

VIII) CONCLUSIÓN

Del análisis de la información relevada surgen diversas debilidades con respecto a la valuación, registro y publicación de los actos de contenido patrimonial relevante así como también ausencia de normativa específica de recopilación de los mismos. La evolución de los montos relevantes carece de razonabilidad en términos económicos ya que no guarda relación con ningún criterio de cuantificación: mientras que entre el 2013 y 2014 el monto expuesto en las respectivas leyes de presupuesto fue el mismo (\$1.500.000), entre 2015 y 2017 la variación fue del 100% pasando de \$3.000.000 a \$6.000.000 respectivamente. Por otro lado, la ausencia de una base de datos de acceso libre y gratuito afecta no solo el control por parte de los Organismos pertinentes sino también para la ciudadanía en general. El poder ejecutivo debería tomar las medidas conducentes al cumplimiento de lo establecido en el artículo 132 “in fine” de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer la transparencia de los actos públicos de gobierno.



PROYECTO: 6.15.07

ANEXO 1

IX) MARCO NORMATIVO

ASPECTOS GENERALES

- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ley 70 (BOCBA 29-9-98) y Decreto Reglamentario 1000 (BOCBA 31-5-99) Sistema de Gestión / Administración Financiera y Control del Sector Público de Administración Financiera de la Ciudad.
- Ley 104, (BOCBA 29-12-98) Acceso a la Información Pública.
- Ley 4895, (BOCBA 15-01-14) Ética en el Ejercicio de la Función Pública.