



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

Descripción: Sentencia.

Nro. 001/2017.

Fecha de Iniciación: 15/03/2016.

Caratula: "Posible Accionar irregular en la Adjudicación de terrenos fiscales por parte del Instituto de Tierras y Viviendas para el Habilidad Social". Expediente Nº. 002/2016

TRIBUNAL DE CONTRALOR

DE LA MUNICIPALIDAD DE

SAN CARLOS DE BARILOCHE

Exp. Nº 002/2016.

Tomo: I, II, y III

Folios: 1482 (Mil Cuatrocientos Ochenta y Dos).

Sumariante: Cr. E. Manuel Garcia

Considerando:

- Que las presentes actuaciones se inician con la denuncia de los tres miembros del Directorio del mencionado Instituto, en la que refieren irregularidades en la



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

adjudicación y venta a particulares de 63 lotes que forman parte del inmueble nomenclatura catastral 19-2-H-H10-02B que fuera destinado oportunamente destinado al Banco de Tierras por Ord. 2314-CM-12.-

-Que refieren los denunciantes respecto de los adjudicatarios de tales 63 lotes no hay constancia de su ingreso al Registro de demandas, no cuentan con informes sociales, no poseen certificación del Banco de Tierras y en algunos casos no consta informe de Catastro Municipal en cuanto a que los beneficiarios no son titulares de otros inmuebles.-

- Que, en tales condiciones, concluyen los denunciantes que los 63 boletos de compraventa fechados los días 26 y 28 de agosto de 2015 -pocos días antes de las elecciones-, fueron otorgados en forma irregular por la Intendente Martini, con fines electoralistas, sin contar además con una ordenanza previa que autorice la suscripción de los boletos ni una posterior que los ratifique.-

- Que dicha denuncia dio lugar al inicio de un procedimiento sumario de investigación, a cargo del Contador Manuel García de este Tribunal, que llevó a cabo una prolija actuación tendiente a reconstruir lo ocurrido, recabando informes y profusa documentación del I.M.T.V.H.S., que fue incluso objeto de inventario por escribana pública antes de su elevación a este Tribunal, insólita medida que se ha creído necesaria



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

y que se ha llevado a cabo con los notorios defectos puestos en evidencia detalladamente por el Instructor Sumariante a fs. 1322/1328.-

- Que como resultado de dicha investigación, el Cdor. Manuel García expuso sus conclusiones en el dictamen de fs. 1321/1329, por el cual promovió el inicio de un juicio de responsabilidad contra los ex integrantes del Directorio del I.M.T.V.H.S., Jorge Paolineli, Aldo Painemil y Jorge Olguin, a quienes endilgó el haber incumplido la normativa vigente, concretamente, los incisos b) y o) del Art. 5° de la Ord. 1815-CM-08, al haber transferido bienes inmuebles a título oneroso sin la previa autorización del Concejo Municipal y no haber mantenido permanente el registro de inscripción de demandantes de soluciones habitacionales, que permitiera establecer y priorizar las soluciones a brindar y los vecinos beneficiarios.-

- Dicho dictamen fue acogido favorablemente por la mayoría este Tribunal (fs. 1411/1414), presentando los enjuiciados los descargos de fs. 1419 a 1428 y 1429 a 1457. En el primero de los mismos se hace hincapié, en primer lugar, en la inexistencia de infracción al mencionado inciso b) del Art. 5° de la ordenanza 1815-CM-08, por cuanto la autorización previa del Concejo Municipal está dada en este caso por la Ord. 2314-CM-12 que determinó la expropiación del inmueble de interés, para ser incorporado al Banco de Tierras Municipal y destinado a loteos de carácter social (Art. 3°). Y en segundo lugar, se afirma que es falso que los adjudicatarios no estén incluidos en el



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

registro de demandantes, ello sin perjuicio que no sería dicha circunstancia sustancial en programas de urbanización de lotes de interés social como el del caso -a diferencia de la adjudicación de lotes sociales- ni, por tanto, causal de desadjudicación, y que a todo evento, si se verificara la inexistencia de las condiciones de hecho que habilita a cada adjudicatario a ser beneficiario del programa, se cuenta para ello con el mecanismo de desadjudicación.-

- Que luego de realizar las medidas para mejor proveer dispuestas por el Tribunal (fs. 149) y de haberse abocado esta vocalía reiterada y detenidamente al análisis de este caso (ver Actas Nros. 80 del 9/2/17; 81 del 16/2/17; 82 del 15/3/17; 89 del 11/4/17; 90 del 17/4/17; 100 del 31/5/17; 101 del 7/6/17; 102 del 14/6/17; 103 del 21/6/17; 116 del 13/9/17; 117 del 15/9/17 y 121 del 25/9/17), entendemos estar en condiciones de resolver definitivamente el proceso, siendo a nuestro juicio innecesario proveer a desplegar el procedimiento con la producción de la prueba ofrecida por las partes, y el dispendio y dilación inherente.-

- En efecto, sin perjuicio de la plausibilidad de algunos de los argumentos exhibidos en los descargos -por caso, la autorización previa implícita del Concejo Municipal que importaría el dictado de la Ord. 2314-CM-12; o el hecho que en este tipo de programas la implementada intermediación de asociaciones y cooperativas no permitía al Instituto la elección de los adjudicatarios, de modo que no sería posible concebir ineludible la



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

inscripción previa en los registros de demandantes-; y también las dudas que cabe abrigar en torno a otras explicaciones brindadas -no se entiende bien cómo pueda dejarse sin efecto un boleto de compraventa si se advirtiera alguna causal que vedara la posibilidad de ser adjudicatario, si dicha circunstancia no está prevista en el texto del contrato, ni en ninguna otra documentación previa en donde se alertara al beneficiario de dicha consecuencia para tal eventualidad-, lo cierto es que hay razones independientes y prevalentes que justifican el cierre de este proceso.-

- Las mismas están vinculadas con el resultado de la auditoría realizada por este cuerpo en el Instituto, procedimiento del que dan cuenta las actas agregadas según fs. 1456 al 1460 y del cual se derivan las siguientes conclusiones que determinan la solución que por la presente se adopta.-

- En dicho procedimiento de control, llevando adelante mediante actas Nro. 000501/000505 de fecha 13/6/17, se solicitaron los libros de Actas, interviniéndose dos de ellos y dejándose constancia del extravío de un tercero. Se verificó que las decisiones del directorio en materia de adjudicaciones de lotes no constan en actas, como así tampoco los procedimientos adoptados para las adjudicaciones de lotes, ni consta en actas el cambio de sistema, ni el procedimiento utilizado para la migración de datos, ni nada relacionado con esta implementación.-



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

- Asimismo se verificó y relevó el sistema "Registro de demanda" utilizado por el IMTVHS siendo atendidos por la Sra. Monica Iturrieta empleada a cargo del depto. Adm y Abordaje Territorial según Res. Nro. 1028-I-13, quien informó que el Instituto ha utilizado dos registros, uno denominado Registro de Demanda y que fuera utilizado hasta aproximadamente el año 2014, y otro denominado Base de Datos, de uso actual.-
- En relación al primero, la Sra. Iturrieta manifestó que el sistema de registro de demanda era de utilización exclusiva para el registro de personas “*con solicitud de lote vivienda*”, y se alimenta a través de mesa de entradas del Instituto, únicamente con la acreditación del DNI como requisito para la incorporación del dato registral. Hecho esto, se conformaba un nro. de expediente en el cual se incorporaban los datos de la persona inscripta. Este sistema no emitía ningún tipo de constancia de inscripción y otorgaba un puntaje a cada demandante conforme a los datos cargados. Pudo constatarse que dicho sistema cuenta con una fecha de inscripción para cada demandante, la cual puede ser modificada , incluso en forma retroactiva . Este sistema no emite ningún tipo de reportes y sólo muestra por pantalla la información por registro y por puntaje.-
- En cuanto al segundo de los sistemas operativos, el denominado "Base de Datos", la Sra. Iturrieta indicó sus características generales, describiendo el tipo de data registral que posee, y señaló que no necesariamente todas las personas demandantes inscriptos en el registro anterior han sido incluidos en el presente, que se refiere además a personas



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

que han solicitado su incorporación por diferentes necesidades y carencias, es decir, no sólo contiene a los demandantes de viviendas sociales, razón por la cual esta base de datos es utilizada también por otras áreas municipales, cuyo operador debe estar autorizado para generar altas o actualizaciones de datos, validándose que cada intervención queda registrada en el sistema, con identificación de fecha y carácter del movimiento o registro operado. A su vez, cada registro debe contar con un informe social y en función al mismo el sistema asigna un porcentaje de vulnerabilidad social. No asigna puntaje como el anterior. El sistema aporta información confidencial y pormenorizada de conformación de familia, estado de vivienda, salud y demás datos vinculados con la situación socio económica de cada individuo registrado. Este sistema tampoco emite ningún tipo de reporte ni constancia de inscripción del demandante, procediéndose al relevamiento de los mismos inscriptos registrados en el sistema anterior.-

- Lo cierto y concreto es que los registros de demanda del Instituto carecen del debido control interno, resultando claramente precarios. Si bien el sistema operativo vigente en su diseño es superador al anterior en cuanto al registro de fechas y actualizaciones, es vulnerable y como tal inoponible como medio de prueba insuficiente e inhábil para fundar un reproche, aún en esta sede. Dicha circunstancia, de análisis prevalente, torna ocioso discurrir sobre otras cuestiones, tanto apuntadas por la parte acusadora como



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

esgrimida por los funcionarios investigados -vinculadas a la forma jurídica de la asociación designada “consorcio” Cerro Otto, y otras- ya que las falencias encontradas en el sistema de registro son tan groseras que descartan la posibilidad de avanzar en cualquier análisis posterior.-

- En tal sentido, no está garantizada en principio la totalidad del control de carga de los inscriptos, atendiendo que se pudo determinar por procedimiento de auditoría que la base de datos en desuso no fue debidamente trasladada o traspasada en su totalidad a la actualmente en uso. Esto significa que la migración de datos careció de los controles internos adecuados y la debida auditoría en la constatación de la apertura de la nueva base. Por otra parte, se comprobó que ambos sistemas carecen de registros impresos numéricos correlativos de los inscriptos que permitan validar la carga de los datos. Además, en ningún caso los inscriptos pueden llevarse su constancia de inscripción registral, debiendo repararse que la ausencia de este elemento de control básico y fundamental impide la validación cruzada de información registral, no garantiza la debida oponibilidad frente a terceros de la fidelidad de la carga sistémica, que debe acreditar la veracidad del control de cada registro. Incluso, siendo un registro de información sumamente sensible, debería contar con controles restrictivos de carga y accesibilidad, control y seguimiento altamente seguro para la corrida de datos. Las solicitudes deberían registrarse sistémicamente en forma ordenada, cronológica, con



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

emisión e impresión de constancia identificada por fecha y numeración correlativa ascendente inmodificable. Otra forma mas simple podría ser que las solicitudes tengan un registro por mesa de entrada habilitado por el contralor en donde se plasme en forma previa el orden registral de los sujetos que se inscriben y requieren asistencia habitacional.-

- También pudo corroborarse que el registro anterior u original es absolutamente vulnerable en la medida que admite la carga y modificación de datos esenciales como ser la fecha con posterioridad al primer suceso.-

- De la compulsa del relevamiento practicado por la auditoria en relación a los datos que surgen de la denuncia, se han detectado las siguientes inconsistencias.-

- Según acta de escribana que fue aportada por los denunciantes y consta en expediente (ver fojas 1272/1285) surge que sólo 11 personas están inscriptas en el registro de demanda: 3 en el registro nuevo y 8 en el anterior. Luego, por nota 176 (fs..1319/1320), en respuesta a solicitud del Tribunal, el Instituto informa que hay 9 personas inscriptas en el registro de demanda, 8 en el registro anterior y una en el actual. Por último, por nota Nro. 215 (fs.1465) el Instituto alude a 33 adjudicatarios en el registro anterior y 6 en el actual.-

- Este es un elemento relevante, vinculado a la mencionada vulnerabilidad de los sistemas auditados, que coadyuva, junto a otros, a desestimar avanzar con los cargos



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

formulados en estas actuaciones, por el motivo señalado, y trabajar en medidas de control que permitan la reconducción de estos procedimientos erróneos, alentando al Directorio del Instituto a establecer políticas claras de orden sistémico que concluyan en la implementación de un sistema registral que permita trabajar con criterios claros, uniformes, comparables y oponibles a terceros, con pautas de “control interno“ que comprendan un conjunto de elementos, normas y procedimientos tendientes a lograr, a través de una efectiva planeación, ejecución y control, el ejercicio eficiente de la gestión, para el logro de los fines del Instituto.-

- Es decir, un plan de organización que refleje el conjunto coordinado de métodos y medidas orientadas a salvaguardar sus activos, considerando a la información como tal una prioridad en este aspecto en el sentido que representa un intangible “de carácter precioso”, debiendo tener la responsabilidad de verificar la exactitud y confiabilidad, promoviendo la eficiencia operativa y alentando la adhesión a las políticas prescriptas y normadas al momento de la creación de esta específica institución, todo ello teniendo en cuenta los siguientes lineamientos rectores:

1. Las normas y procedimientos operativos deben encontrarse claramente expuestos por escrito a través de manuales de procedimientos y cursogramas.
2. El sistema debe proveer controles sobre el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos.



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

3. El sistema debe proveer mecanismos de evaluación de las normas y procedimientos en vigencia relacionados con la organización o con las operaciones establecidas por la organización.

4. Nadie debe tener a su cargo todas las fases inherentes a una operación y deben establecerse sistemas de autorización y procedimientos de registro.

5. Deben emplearse registros y formularios adecuados.

6. Deben utilizarse archivos seguros, que posibiliten la reconstrucción de la historia de las operaciones que, por cualquier razón, deban ser estudiadas .

7. Debe emitirse y entregarse constancia formal, registral y adecuada de los trámites realizados.-

- En cuanto a las bases de datos, son un elemento fundamental en el entorno informático hoy en día y tienen aplicación en la práctica totalidad de campos. Concebidas con un propósito general, son de utilidad para toda disciplina o área de aplicación en la que exista una necesidad de gestionar datos, tanto más cuanto más voluminosos sean estos. Entendemos como *Base de Datos* un conjunto de datos estructurado y almacenado de forma sistemática con objeto de facilitar su posterior utilización. Las ventajas de utilizar un almacenamiento estructurado se aprecian en diversos puntos, ya que afectan no sólo a los datos, sino también al propio uso que se hace de los mismos. Algunas ventajas que afectan directamente a los datos son las siguientes:



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

- a) Mayor independencia. Los datos son independientes de las aplicaciones que los usan, así como de los usuarios.
- b) Mayor disponibilidad. Se facilita el acceso a los datos desde contextos, aplicaciones y medios diferentes, haciéndolos útiles para un mayor número de usuarios.
- c) Mayor seguridad (protección de los datos). Por ejemplo, resulta más fácil replicar una base de datos para mantener una copia de seguridad, que hacerlo con un conjunto de ficheros almacenados de forma no estructurada. Además, al estar centralizado el acceso a los datos, existe una verdadera sincronización de todo el trabajo que se haya podido hacer sobre estos (modificaciones), con lo que esa copia de seguridad servirá a todos los usuarios.
- d) Menor redundancia. Un mismo dato no se encuentra almacenado en múltiples ficheros o con múltiples esquemas distintos, sino en una única instancia en la base de datos. Esto redundaría en menor volumen de datos y mayor rapidez de acceso.-
- e) Mayor eficiencia en la captura, codificación y entrada de datos. Esto tiene una consecuencia directa sobre los resultados que se obtienen de la explotación de la base de datos, presentándose al respecto las siguientes ventajas.-



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

- f) Mayor coherencia. La mayor calidad de los datos que se deriva de su mejor gestión deriva en mayor calidad de los resultados.
- g) Mayor eficiencia. Facilitando el acceso a los datos y haciendo más sencilla su explotación, la obtención de resultados es más eficiente.
- h) Mayor valor informativo. Resulta más sencillo extraer la información que los datos contienen, ya que uno de los cometidos de la base de datos es aumentar el valor de estos como fuente de información.-

- Para ser una base de datos de verdadera utilidad y responder a todas las necesidades que puedan plantearse, debe perseguir mínimamente los siguientes objetivos:

- 1) Acceso transparente. La base de datos ha de poder accederse de forma transparente, sin que sea necesario para el usuario preocuparse por aspectos internos relativos a la estructura de esta u otras características.-
- 2) Protección de los datos. Si la base de datos almacena información sensible, el sistema debe controlar el acceso, restringiendo el mismo cuando corresponda (por ejemplo, estableciendo distintos permisos de acceso para distintos tipos de usuarios) e implementando los mecanismos de protección necesarios.-
- 3) Eficiencia. Acceder a los datos no es suficiente en la mayoría de los casos, sino que se requiere un acceso eficiente. El Sistema debe ser capaz de gestionar de forma fluida grandes volúmenes de datos o de operaciones (por ejemplo,



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

muchos usuarios accediendo simultáneamente), de modo que dé una respuesta rápida a las peticiones de los usuarios de la base de datos.

- 4) Gestión de transacciones. Las operaciones sobre la base de datos tales como la adición o borrado de un registro se realizan mediante transacciones. Una transacción es un conjunto de operaciones realizadas por un usuario sobre la base de datos como una única unidad de trabajo, de forma indivisible. El Sistema ha de encargarse de gestionarlas de manera eficiente y segura para que todos los usuarios de la base de datos puedan hacer su trabajo de forma transparente. Aspectos como el acceso concurrente a la base de datos (varias transacciones simultáneas) resultan especialmente importantes, y en su buena gestión se pone gran esfuerzo en el diseño de los sistemas, de manera tal que sean capaz de garantizar la integridad de los datos, no permitiendo que las transacciones puedan quedar en un estado intermedio. Esto implica la capacidad de poder volver a un estado anterior en caso de que por cualquier causa (error en el sistema, fallo eléctrico, etc) no haya podido completarse la transacción.-

- En definitiva, este Tribunal considera necesario que el Instituto trabaje en las mejoras de la base de datos vigente para registrar los datos de los inscriptos que demandan soluciones habitacionales, propiciando esta tarea en forma urgente, previa y fundamental, adoptándose las decisiones necesarias para garantizar las mejoras



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

sistémicas conforme a los lineamientos y características aquí enunciadas por este órgano de Control. Ello con el fin de proveer en forma eficiente a la consecución del objeto previsto por la norma de creación del Instituto, tópico sobre el cual este Tribunal se ha expedido in extenso en la Resolución 75-TC-17, cuyos términos damos aquí por reproducidos en honor a la brevedad.-

En virtud de todo lo expuesto, en uso de sus atribuciones, EL TRIBUNAL DE CONTRALOR DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE RESUELVE:

Art.1º) Absolver de responsabilidad a los denunciados Jorge Paolineli, Aldo Painemil y Jorge Olguin, ordenando la notificación a los nombrados y la publicación ordenada por el Art. 25 de la Ord. 1754-CM-07.-

Art. 2º) De conformidad con las facultades previstas en el Art. 17 de la Ord. 1815-CM-08, comunicar al Directorio del Instituto que en el plazo de seis meses deberá diseñar e implementar las mejoras de los sistemas de gestión necesarias, en la línea esbozada en los considerandos, y establecer por resolución protocolos precisos que estructuren los requisitos y procedimientos generales e ineludibles que deben anteceder a la adjudicación de soluciones habitacionales, sobre bases equitativas e igualitarias y que



Municipalidad de San Carlos de Bariloche

Tribunal de Contralor

Río Negro

enerven definitivamente la discrecionalidad, debiendo informar a este Tribunal mensualmente sobre los avances del proceso en el sentido indicado.-

Art.3º) Surgiendo de autos que el Instituto se encuentra abocado al análisis de la situación de los sesenta y tres adjudicatarios de los lotes incluidos en la fracción asignada al consorcio que los nuclea en procura de la regularización de sus situaciones y defensa de sus derechos, solicitar al Instituto informe periódicamente a este Tribunal respecto de tal gestión.

Art. 4º) Poner en conocimiento de lo aquí resuelto a los Deptos. Ejecutivo y Deliberante, con remisión de copia de la presente.-

Art. 5º) Esta resolución será refrendada por la Vice Presidente del Tribunal, Dra. Julieta Wallace.-

Art.6º) Comuníquese. Tómesese razón. Dése al Registro Oficial. Archívese.-

San Carlos de Bariloche, 29 de septiembre de 2017.-