

SESIONES ORDINARIAS
2002
ORDEN DEL DIA N° 686

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS DE LA
ADMINISTRACION**

Impreso el día 15 de agosto de 2002

Término del artículo 113: 27 de agosto de 2002

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios y cuestiones conexas (86-S.-2002).

Buenos Aires, 1° de agosto de 2002.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para:

a) Corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (hoy Organismo Nacional de Administración de Bienes);

b) Para determinar y efectivizar las responsabilidades que se hubieren derivado de las mismas y

c) Adecuar el procedimiento del organismo a lo previsto por la correspondiente normativa legal, técnico-contable y de gestión.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MAQUEDA.

Juan C. Oyarzún.

FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se refieren a un informe de auditoría preparado por la Auditoría General de la Nación, referente a “verificar el cumplimiento de los deberes, funciones, misión y obligaciones del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (Enabief)”, (hoy: Organismo Nacional de Administración de Bienes, decreto 443/2000).

La Auditoría General de la Nación informa que realizó cinco exámenes en el ámbito del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios, en las siguientes reparticiones: gerencia de bienes muebles, subgerencia de explotaciones comerciales, gerencia de administración, gerencia de asuntos institucionales y gerencia de bienes inmuebles.

Las tareas de campo se desarrollaron durante los períodos comprendidos entre el 9 de agosto de 1999 y el 30 de septiembre de 1999, 5 de abril de 1999 y el 30 de junio de 1999 y agosto de 1999 a octubre de 1999.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por resolución 145/93 dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la ley 24.156.

Informe de auditoría 1

Objeto: verificar la implementación del decreto 1.383/96 en lo concerniente específicamente a la gestión, custodia y conservación del conjunto de bienes muebles ferroviarios no concesionados transferidos por afectación al ente.

La Auditoría General de la Nación informa que procedió a efectuar un examen en el ámbito de la gerencia de bienes muebles del ente, con el objeto señalado más arriba.

Las tareas propias del objeto de examen han sido desarrolladas entre el 9-8-99 y el 30-9-99.

De la tarea realizada, surgieron los siguientes comentarios y observaciones y las consiguientes recomendaciones por parte del organismo auditor:

1. El ente manifiesta que la transferencia del conjunto de bienes muebles a su patrimonio se realiza bajo la modalidad de "beneficio de inventario" comenzando su responsabilidad desde la fecha de la toma física del mismo. Dicha manifestación carece de respaldo normativo.

La AGN recomienda que el ente controlado debe adaptar sus procedimientos de registración, guarda y custodia a la normativa vigente en el término que otorga para la transferencia el decreto 1.383/96.

2. Cabe destacar –señala la AGN– que a la fecha del presente informe, aún no se ha concluido con la toma total de inventario, quedando pendiente finalizar la segunda y tercera etapa del plan de acción propuesto por la gerencia (almacenes de menor importancia y concesionarios-cooperativas-material rodante reservado y material de carácter histórico respectivamente) cuya fecha de finalización era el 31-5-99.

La AGN recomienda completar la toma de inventario en razón de encontrarse vencidos los plazos incluidos en el plan de acción oportunamente presentado por la gerencia.

3. El inventario correspondiente para la primera etapa se inicia, de acuerdo al plan de acción entregado, el 30-10-97 con fecha de finalización al 31-5-99. La AGN ha corroborado que la fecha de elevación final de la toma de inventarios de la primera etapa (almacenes principales) fue el 4 de junio de 1999.

4. La AGN manifiesta que fue requerida por nota, la información de las pólizas de seguro por cobertura de riesgos sobre los bienes muebles. El subgerente del departamento de contabilidad informó verbalmente que ante la falta de valorización de los bienes muebles inventariados en las tres etapas previstas en el plan de acción de la gerencia comercial de bienes muebles, no se han contratado hasta la fecha seguros por los riesgos que pudieran sufrir los mismos.

La AGN recomienda al organismo auditado para que proceda a resguardar el patrimonio a su cargo mediante la contratación de seguros de riesgo (mediante una valorización aproximada).

5. Si bien se efectúa la registración de bienes muebles con beneficio de inventario cabe mencionar que los funcionarios del Enabief son los mismos que ejercían cargos de responsabilidad jerárquica en la empresa cedente. De esta manera se debilita el control por oposición de intereses.

La AGN estima que se deben intensificar los controles en los registros de los bienes transferidos, a fin de brindar mayor transparencia a la gestión.

Informe de auditoría 2

Objeto: verificar las tareas referentes a la celebración y administración de contratos de concesión de uso de los bienes a cargo del ente, regido por el artículo 10 del decreto 1.383/96.

La Auditoría General de la Nación informa que realizó un examen en el ámbito de la subgerencia de explotaciones comerciales del ente, con el objeto de analizar lo más arriba detallado.

Las tareas propias del objeto del examen han sido desarrolladas entre el 9-8-99 y el 30-9-99.

La AGN señala que el trabajo tuvo limitaciones al alcance, ya que el ente no suministró con anticipación necesaria los expedientes de contratos de concesión de uso para su completo análisis, por lo cual no fue posible reunir los elementos de juicio para emitir opinión acerca de la legalidad en la celebración de tales contratos.

Como consecuencia del trabajo realizado, la AGN hizo los siguientes comentarios y observaciones y, también las recomendaciones pertinentes para mejorar la gestión:

1. El procedimiento normal para concesionar un bien en el interior del país se inicia a pedido del interesado, no existiendo en el ente una política habitual de oferta de los mismos, perdiendo de esta manera una fuente potencial de ingresos.

La AGN recomienda implementar medidas que contemplen la oferta de bienes a concesionar que se encuentren a su cargo.

2. En lo que respecta al Area Metropolitana (Capital Federal y Gran Buenos Aires) no se cuentan a la fecha con los límites físicos definitivos respecto de qué inmuebles dispone el ente y cuáles el concesionario, para la gestión propia de cada uno, situación ésta que impide la suscripción de nuevos contratos por parte del Enabief.

La AGN recomienda concluir las tareas de fijación de límites físicos en el Area Metropolitana, a efectos de suscribir nuevos contratos y renegociar los vencidos.

3. Se analizaron las licitaciones a efectos de concesionar espacios publicitarios en las provincias de Neuquén, San Juan, Mendoza y Santa Fe, quedando las mismas desiertas, no existiendo actualmente en dichas provincias contratos de publicidad vigentes. Esta situación, además de la falta de fijación de límites físicos en el Area Metropolitana, hace que los contratos por espacios publicitarios afecten los ingresos del ente, habida cuenta que representan actualmente solo el 6 % de los cánones devengados mensualmente por contratos de concesión.

4. La deuda acumulada a la fecha del presente informe por los distintos contratos de concesión de uso (1.225 contratos) asciende a \$ 13.439.187,90, de los cuales \$ 8.714.311,90 (65 %) se encuentran en gestión de cobranza administrativa y, \$ 4.724.876

(35 %) se encuentran en la subgerencia de asuntos contenciosos.

5. Si se consideran los cánones devengados y los importes percibidos mensualmente por dichos cánones, el porcentaje por mora es de aproximadamente del 53 % mensual, representando un monto promedio mensual de incumplimiento de \$ 325.549 (esta información surge teniendo en cuenta el período enero a julio de 1999).

La AGN considera que deben implementarse en forma inmediata los procedimientos establecidos en la Guía para la Administración de Contratos de Uso, a efectos de agilizar la intimación de las deudas y disminuir el alto porcentaje de incumplimiento del pago de cánones en término.

Informe de auditoría 3

Objeto: verificar el cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a la registración y valuación de los bienes transferidos al Enabief por decreto 1.383/96.

La Auditoría General de la Nación informa que efectuó un examen en el ámbito de la gerencia de administración del Ente, con el objeto de realizar las verificaciones más arriba señaladas.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 5-4-99 al 30-6-99 y del 9-8-99 al 30-9-99.

Del estudio realizado en la gerencia de administración del ente, la Auditoría General de la Nación ha hecho una serie de comentarios y observaciones y, también las recomendaciones consiguientes que pasamos a detallar:

1. No se han implementado manuales de procedimientos ni guías para la registración y valuación de los bienes objeto de esta auditoría.

La AGN expresa que corresponde implementar procedimientos formales y específicos para la valuación y registración de los bienes transferidos al Enabief por imperio del decreto 1.383/96, en especial teniendo en cuenta sus particularidades y su significatividad.

2. Los estados contables del 31-12-1997 y del 31-12-1998 no exponen los bienes transferidos por Ferrocarriles Argentinos (e.l.), FE.ME.SA. (e.l.) y Ferrocarril General Belgrano S.A. en contra de lo resuelto por la Contaduría General de la Nación en nota DNS/CINS C N 96/98 que informa por su punto 7 "...Que dada la transferencia por ley de los bienes al Enabief, por alcance de la misma todo acto administrativo menor solo configura un perfeccionamiento práctico tendiente a cumplir con el mandato legal. En tal sentido las partes intervinientes debieran regularizar la situación registral de dichos bienes, y con referencia al Enabief, corresponderá que proceda a registrarlo íntegramente y por su monto total en su patrimonio, sin perjuicio de incluir las salvedades a las que hubiere lugar en notas complementarias a los estados contables".

Lo observado –dice la AGN– implica que un conjunto de bienes que el Enabief reconoce como de significativa magnitud no se encuentran registrados en el patrimonio del Estado ya que tampoco se exponen en los estados contables de los entes que los transfieren.

La falta de cumplimiento de lo dispuesto por el órgano rector no ha sido salvada ni siquiera con la registración de los bienes en cuestión como cuentas de orden tal como originariamente proponía el Enabief.

La AGN entiende que corresponde que el Enabief se ajuste a lo dispuesto por el órgano rector (Contaduría General de la Nación) y proceda a regularizar la situación registral de los bienes.

3. El criterio de registrar únicamente aquellos bienes que hayan sido objeto de alguna operación por parte del Enabief, carece de sustento técnico ya que si el impedimento para su inclusión en los estados contables radica en la falta de relevamiento y valuación, únicamente deberían omitirse aquellos bienes pendientes de inventariar. En tal sentido las notas a los estados contables al 31-12-98 informa que "el proceso de relevamiento se halla en un alto grado de avance no obstante lo cual solo se han registrado en el patrimonio los saldos referidos a las operaciones aprobadas por el directorio...".

La AGN considera que, si el ente justifica la falta de registración de los bienes transferidos por la imposibilidad de valuarlos e inventariarlos adecuadamente corresponde que en la medida que el proceso de relevamiento avance se proceda a la contabilización de aquellos bienes cuya existencia y valor hayan sido adecuadamente determinados.

4. Los estados contables al 31-12-98 no exponen los pasivos correspondientes a los impuestos provinciales y comunales devengados e impagos a esa fecha. Al 31-12-97 el monto estimado en estos conceptos ascendía a \$ 8.086.190,10 y fue expuesto en los estados contables con las aclaraciones correspondientes por nota complementaria. Por nota 5.2.3. se aclara que "corresponde registrar saldos por tales conceptos en la medida en que se proceda a la emisión de la orden de pago, ya que hasta entonces se trata de estimaciones que no reflejan el real compromiso asumido por el ente". Lo manifestado no respeta el principio de lo devengado que obliga a registrar las obligaciones desde el hecho generado (transcurso del tiempo). Por otro lado la teoría contable prevé específicamente las formas de exposición de las estimaciones, por ejemplo la realizada en los estados contables al 31-12-97.

La AGN estima que se deben exponer los pasivos por devengamiento de impuestos provinciales y comunales en los estados contables al 31-12-98, tal como ha sido expuesto en los estados contables al 31-12-97.

Finalmente, la AGN expresa que, habida cuenta de las observaciones detectadas en el transcurso de la presente auditoría de gestión respecto de la

gerencia de administración se recomienda la realización de una auditoría a los estados contables finalizados al 31-12-97 y 31-12-98.

Informe de auditoría 4

Objeto: verificar las tareas referentes a la transferencia a provincias, municipios, comunas y entidades sin fines de lucro de bienes inmuebles en el marco de lo dispuesto por la ley 24.146, sus modificatorias, decreto reglamentario y por resolución 825/93 de Ferrocarriles Argentinos (e.l.).

La Auditoría General de la Nación informa que realizó un examen en el ámbito de la gerencia de asuntos institucionales del Enabief, con el objeto señalado más arriba.

Las tareas de campo se efectuaron en el período comprendido entre agosto y octubre de 1999.

Los exámenes efectuados por la AGN en la gerencia de asuntos institucionales del Enabief dieron motivo de comentarios y observaciones y, también de recomendaciones.

1. No existen manuales de procedimientos, por lo que tampoco existen plazos que el Enabief deba observar en la tramitación de la cesión de bienes inmuebles por el régimen de la ley 24.146.

La AGN señala que es necesaria la elaboración de un manual de procedimientos para el Enabief. Dicha recomendación se formula a los efectos de lograr una mayor agilidad y eficiencia en la tramitación de expedientes administrativos donde se resuelven las cesiones de bienes inmuebles.

2. En el ámbito del Enabief la normativa aplicable es el decreto 1.383/96 y la ley 24.146 y normas modificatorias y complementarias. El Enabief otorga permisos de uso sobre bienes inmuebles aplicando la resolución 825/93 (F.A.), cuando en virtud de la normativa aplicable corresponde encuadrar a dichas transferencias en lo dispuesto por la ley 24.146. Los pedidos sobre estos inmuebles ya fueron iniciados bajo el régimen de la citada ley, y habida cuenta de la tardanza del trámite de la cesión del inmueble que se trate, el requirente inicia además otra actuación por resolución 825/93, lo cual provoca una duplicación de las actuaciones administrativas por las que tramita la cesión de bienes. Es pertinente agregar además que la resolución 825/93 no es aplicable a este supuesto.

La AGN recomienda atenerse a la normativa aplicable e imprimir un trámite ágil y eficiente para la transferencia definitiva.

3. En el relevamiento efectuado sobre la muestra de expedientes administrativos, se constató la existencia de expedientes sin la correspondiente foliatura y, en ocasiones, con hojas desprendidas del cuerpo principal del mismo. A su vez se verificó que existen expedientes cuyo último movimiento registrado consiste en informar al interesado la falta de requisitos que –a juicio del Enabief– son necesarios para la continuación del trámite, sin obser-

varse a su vez nuevos movimientos en el expediente tendientes a urgir el trámite, ya sea para su continuación o eventual archivo según corresponda.

La AGN considera que los expedientes administrativos deben observar una correcta foliatura. Sería además aconsejable efectuar una nueva notificación a los interesados, de los requisitos solicitados por el Enabief, para continuar con la correspondiente tramitación o en su defecto proceder al archivo de los mismos.

4. Se observa una reiteración innecesaria de requerimientos de igual naturaleza, relacionados a la factibilidad de transferencia del bien, lo que provoca demoras en la tramitación de la transferencia definitiva.

La AGN recomienda proceder a la eliminación de la duplicidad de procedimientos y solicitud de requisitos, a los efectos de evitar la innecesaria demora en la tramitación de las transferencias.

5. No existe una delimitación concreta entre la jurisdicción de los concesionarios y el Enabief, en lo referente a la titularidad del dominio de los bienes. Esta falencia provoca un retardo adicional a la tramitación de la transferencia definitiva.

La AGN señala que el Enabief debe clarificar con exactitud los límites jurisdiccionales con los respectivos concesionarios antes de iniciarse el trámite de la transferencia definitiva del bien.

6. Al momento de la realización de la auditoría existen solamente cinco inmuebles escriturados. Esta cantidad, comparada con la cantidad de solicitudes que –a igual fecha– ascendían a 4.700, encuadrables en la ley 24.146, resulta exigua ya que según la documentación aportada por el ente, los inmuebles entregados –que cuentan con resolución del Enabief– totalizan 91. Asimismo se ha verificado que tienen acta de tenencia precaria otorgada por el Enabief –según artículo 9º de la ley– 654 inmuebles.

La AGN sostiene que el Enabief debe resolver en un lapso razonable las solicitudes de transferencia –o no– de inmuebles oportunamente efectuadas, dándoles a las mismas el curso que corresponda.

7. El ente no cumple con el plan de acción tendiente a verificar el cumplimiento de los distintos cargos previstos en la ley 24.146 con motivo de la transferencia gratuita.

La AGN manifiesta que, teniendo presente que el régimen de transferencia de los bienes, tiene como principal contrapartida el cumplimiento de distintos cargos por parte del adquirente, resulta indispensable cumplir con el plan de acción destinado a verificar el estricto cumplimiento de los mismos.

Informe de auditoría 5

Objeto: verificar la gestión de venta de inmuebles, a través de la gerencia comercial de inmuebles - subgerencia de venta de inmuebles del Enabief.

La Auditoría General de la Nación informa que procedió a efectuar un examen en el ámbito de la

gerencia de bienes inmuebles del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios, con el objeto de verificar las ventas:

- a) A linderos;
- b) Directas realizadas a organismos oficiales;
- c) Directas realizadas a ocupantes;
- d) Realizadas por licitación pública y,
- e) Directas por resultar desierta una licitación.

El trabajo realizado por la AGN dio lugar a los siguientes comentarios y observaciones y, también a las consiguientes recomendaciones.

1. Las ventas se realizan, en su gran mayoría, sin zonificación (restricción del uso del suelo, regulado por la autoridad comunal). Agregando una cláusula donde el adquirente bajo su exclusiva responsabilidad, asume la gestión y obtención de una zonificación. Pudo verificarse, en algunos casos, que el ente ha solicitado, sin éxito, a la autoridad comunal determinar la zonificación a un inmueble. Posteriormente el comprador de ese inmueble, logra de esa misma autoridad comunal concretar las gestiones que permitan poseer zonificación al inmueble adquirido. Ejemplo de lo comentado, se ha verificado en el inmueble de la calle Espinoza 142 de Capital Federal donde el adquirente ha obtenido zonificación RII AII (zona residencial de media densidad) de la autoridad comunal.

La AGN señala que se debe evitar la venta de propiedades con las restricciones al uso del suelo determinada por la autoridad comunal, habida cuenta que la zonificación del predio es factor determinante del valor del inmueble.

2. Las tasaciones, en algunos casos, no resultan razonables como base para las ventas:

- a) La falta de zonificación;
- b) Las tasaciones que valorizaron los inmuebles a transferir y/o transferidos, resultan, muchas veces, condicionadas a factores subjetivos, como ser procedimiento de venta, etcétera, que modifican valores base de un mismo inmueble, sin sustento aparente;
- c) Las tasaciones realizadas no contemplan valores de venta.

La AGN considera que el Enabief debe sistematizar y detallar la documentación que inhiba la toma de decisiones subjetivas. Además implementar un sistema de requerimiento de tasaciones de los inmuebles a transferir en forma onerosa, a dos entidades como mínimo.

3. Se realizaron ventas de inmuebles sin contar con mensura definitiva (estando previsto efectuarlas dentro del cronograma de tareas de la misma gerencia). Como ejemplo se citan las ventas realizadas a la Facultad de Odontología de Rosario y a Fabricaciones Militares de San Francisco (Córdoba). Ambas ventas tienen una cláusula de ajuste del precio final en el boleto de compraventa que indica que el

mismo será ajustado de acuerdo a la mensura definitiva.

La AGN considera que el Enabief debe cumplir con la función de realizar el saneamiento catastral y dominio de los inmuebles y evitar trasladar los dominios de las propiedades a la venta hasta regularizar la situación planteada.

Atento lo informado por la Auditoría General de la Nación, corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para:

a) Corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (hoy Organismo Nacional de Administración de Bienes);

b) Para determinar y efectivizar las responsabilidades que se hubieren derivado de las mismas y

c) Adecuar el procedimiento del organismo a lo previsto por la correspondiente normativa legal, técnico-contable y de gestión.

*Oscar S. Lamberto. – Miguel A. Pichetto.
– Gerardo R. Morales. – José A. Vitar.
– Carlos T. Alesandri. – Omar E.
Becerra. – Ricardo C. Quintela.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, ha considerado el expediente Oficiales Varios 119/2000, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre “verificar el cumplimiento de los deberes, funciones, misión y obligaciones del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (Enabief)”, (hoy: Organismo Nacional de Administración de Bienes, decreto 443/2000) y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para:

a) Corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (hoy Organismo Nacional de Administración de Bienes);

b) Para determinar y efectivizar las responsabilidades que se hubieren derivado de las mismas y

c) Adecuar el procedimiento del organismo a lo previsto por la correspondiente normativa legal, técnico-contable y de gestión.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos *.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 25 de junio de 2002.

Oscar S. Lamberto. – Jesús Rodríguez. – Miguel A. Pichetto. – Gerardo R. Morales. – José A. Vitar. – Carlos T. Alesandri. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

2

Ver expediente 86-S.-2002.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.