

## SESIONES ORDINARIAS

2011

## ORDEN DEL DÍA N° 2745

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 26 de octubre de 2011

Término del artículo 113: 4 de noviembre de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre los estados financieros por el ejercicio finalizado el 31/12/09 correspondientes al Programa de Gestión Ambiental para una Producción Sustentable en el Sector Productivo - Subprograma II: Gestión Ambiental Minera - contrato de préstamo 1.865/OC-AR BID.

1.- (4.930-D.-2011.)

2.- (496-O.V.-2010.)

**Dictamen de comisión***Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-496/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 217/10 aprobando el informe de auditoría sobre los estados financieros por el ejercicio finalizado el 31/12/09 correspondientes al Programa de Gestión Ambiental para una Producción Sustentable en el Sector Productivo - Subprograma II: Gestión Ambiental Minera - contrato de préstamo 1.865/OC-AR BID; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

**Proyecto de resolución***La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre los estados

financieros por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2009, correspondientes al Programa de Gestión Ambiental para una Producción Sustentable en el Sector Productivo - Subprograma II: Gestión Ambiental Minera - contrato de préstamo 1.865/OC-AR BID.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

## FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen sobre los estados financieros por el ejercicio comprendido entre el 1° de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2009, correspondientes al Programa de Gestión Ambiental para una Producción Sustentable en el Sector Productivo - Subprograma II: Gestión Ambiental Minera, parcialmente financiado con recursos provenientes del contrato de préstamo 1.865/OC-AR, suscripto el 6/11/07 entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El órgano ejecutor es la Secretaría de Minería de la Nación, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 22/6/10 y el 28/9/10.

En el apartado “Aclaraciones previas”, la AGN verificó que:

–Las cifras exhibidas como saldos acumulados al inicio del ejercicio 2009 no son coincidentes con los valores al cierre expuestos en los estados auditados del ejercicio finalizado el 31/12/08. Las diferencias responden a cambios efectuados en las fuentes de financiamiento (BID a aporte local) por u\$s 35.962,57 y u\$s 797,05, monto este último que afecta el saldo disponible. La auditoría señala que los ajustes efectuados por diferentes desvíos ocurridos en el ejercicio 2008 se hicieron vía UEPEX en el propio ejercicio mencionado; dicho accionar muestra la existencia de fallas en la seguridad que debe tener un ejercicio cerrado y auditado, el que no debería aceptar la realización de ajustes o cambios que afecten de ninguna forma la composición de todos y cada uno de los saldos que figuran en un ejercicio sobre el que la AGN emitió su dictamen.

–Existe una diferencia en el total de ejecuciones aporte local del ejercicio 2009, entre los registros contables (u\$s 430.486,76) y los EEFF (u\$s 422.714,66) de u\$s 7.772,10. La misma se compone de un ajuste de u\$s 7.536,14 enunciado en el apartado “Aclaraciones previas”, punto, 3) primer párrafo, del informe de auditoría sobre los estados financieros del ejercicio inmediato anterior, y de u\$s 235,94 no determinada.

–Existen diferencias en los saldos de algunas cuentas bancarias, respecto a lo expuesto en la línea de saldos a aplicar del estado de efectivo recibido y desembolsos efectuados, cuyo importe neto alcanza la suma de u\$s 69,27. Asimismo la AGN indica que el monto correcto es el reflejado en el mencionado estado.

La AGN opina que, excepto por lo expresado en el apartado “Aclaraciones previas”, los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera al 31/12/09 del Programa de Gestión Ambiental para una Producción Sustentable en el Sector Productivo - Subprograma II: Gestión Ambiental Minera, así como las transacciones operadas durante el período finalizado en esa fecha, de conformidad con prácticas contables usuales y con los requisitos establecidos en el contrato de préstamo 1.865/OC-AR BID de fecha 6/11/07.

Asimismo, el órgano de control informa acerca del examen practicado sobre el estado de solicitudes de desembolsos al 31/12/09, correspondiente a dicho programa.

En el apartado “Aclaraciones previas”, la AGN señala que de las inversiones realizadas con aporte local al 31/12/09 y justificadas al banco al cierre del ejercicio, existe una diferencia neta pendiente de ajuste de u\$s 14.068,24.

La AGN opina que excepto por lo expresado en el apartado “Aclaraciones previas”, el estado identificado resulta ser razonable para sustentar las solicitudes de justificaciones y retiro de fondos correspondientes, emitidas durante el ejercicio finalizado el 31/12/09.

El órgano de control eleva un memorando dirigido a la dirección del programa. De dicho memorando surgen las siguientes observaciones y recomendaciones:

*Observaciones del ejercicio anterior no subsanadas al 31/12/09*

Oportunidad de justificaciones realizadas al BID

La AGN verificó extemporaneidad en la rendición de inversiones informadas al BID, desde el comienzo del subprograma. A la fecha del pedido de aclaraciones que realizó AGN, se encontraban pendientes de justificación aplicaciones con antigüedades de entre poco más de 8 meses y hasta 25 meses. Los importes involucrados en las justificaciones no elevadas al banco totalizan u\$s 141.643,97.

La AGN recomienda elevar al banco en tiempo y forma la información sobre las rendiciones de las aplicaciones realizadas.

*Observaciones del ejercicio*

Registros contables y estados financieros

La AGN constató, según el estado de inversiones al cierre del ejercicio 2009, una bajísima ejecución acumulada de ambas fuentes, que alcanza el 2,88% del total del préstamo. Integrando este porcentaje de aplicación, entre otras, se encuentran las siguientes categorías: (i) “Gestión ambiental” con el 0,20% de ejecución acumulada; categoría que según el estado mencionado es su principal componente (62,73 % del total presupuestado del programa). (ii) “Administración y supervisión” (35,45%); dicha categoría muestra la mayor ejecución acumulada, siendo que representa sólo el 7,48 % del total presupuestado del programa. A su vez, alcanza el 91,93 % de la ejecución acumulada al 31/12/09.

La AGN recomienda tomar las medidas gerenciales que sean menester, a efectos de colocar a la ejecución del programa en los índices regulares de avance.

*Consultores*

1. Control de legajos

La AGN evidenció:

–Legajos sin foliar y fojas guardadas en folios no glosadas al expediente.

–Un consultor no cumple con el requisito de educación formal, según lo establecido en los términos de referencia.

–No se encuentra suscripta por un consultor la copia del título profesional habilitante.

Asimismo, el órgano de control recomienda: a) Foliar los legajos de todos y cada uno de los consultores contratados por el programa y evitar además el archivo de documentación en masa a través de folios, realizando la guarda de todos los instrumentos relativos a las contrataciones en los expedientes correspondientes; b) Los perfiles requeridos por el programa expuestos en

los términos de referencia deben ser lo suficientemente claros respecto de las condiciones que deben poseer los agentes a contratar. Por lo tanto se recomienda reflejar adecuadamente tales necesidades al momento de la elaboración de los TDR, y c) Controlar de manera exhaustiva toda la documentación que ingrese al programa, verificando que se encuentre debidamente integrada.

## 2. Control de informes

—La nota 26/09 (11/3/09) emitida por el programa y dirigida al BID, que responde a través de su similar CSC CAR 1.701/09 (7/4/09), no constituye en sí misma un requerimiento de no objeción a la contratación de consultores, sino a la de Fundación Empremin. Sin perjuicio de los comentarios de la AGN, vertidos en el informe sobre los estados financieros del ejercicio inmediato anterior sobre el acuerdo de administración firmado entre la Secretaría de Minería de la Nación y la Fundación Empremin, dicho instrumento en su anexo II establece las funciones, el plazo de contratación y el diferencial de salarios anuales a cargo de Fundación Empremin. En tanto, en el anexo IV de dicho instrumento, se enuncian los términos de referencia. Al respecto, la AGN verificó que estos últimos carecen de fecha, no están firmados por el consultor y en ningún punto se establece que el mismo deba presentar informes.

—No obstante lo expresado en el último párrafo del inciso anterior, los informes trimestrales elaborados por un consultor, correspondientes a los meses de marzo, junio y septiembre de 2009, carecen de sello y firma de recepción.

—En los informes de avances correspondientes a los meses de junio, septiembre y diciembre de 2009 presentados por un consultor no consta la fecha de recepción por parte de la UES. A su vez, la AGN no tuvo a la vista el informe de avance trimestral que el consultor debió haber presentado en diciembre/09.

—No consta la fecha de recepción por parte de la UES del informe de avance por el período trimestral julio-septiembre/09 presentado por un consultor. En tanto la certificación del informe de avance del trimestre julio-septiembre/09, tiene fecha de emisión 28/9/09, mientras que el sello de recepción de dicha certificación indica 26/9/09.

—La AGN no tuvo a la vista el informe de avance trimestral que debería haber presentado un consultor en diciembre de 2009.

La AGN recomienda: a) Respecto al acuerdo suscripto con la Fundación Empremin, y su posterior no objeción efectuada por el BID a dicho documento, la auditoría se remite al apartado B. IX del presente memorando; implementar, dentro de un marco normativo adecuado, la obligatoriedad, por parte de los consultores contratados por el proyecto, de presentar informes de avances y finales, con la periodicidad que determine el contratante; b) Controlar toda la documentación que ingrese al programa, dejando constancia de la fecha de

recepción a través de la firma del responsable interviniente; c) Dejar asentada la fecha de recepción de toda documentación ingresada al proyecto. Así también, archivar en tiempo y forma, en los legajos de los consultores contratados por el programa, los informes que presenten, toda vez que éstos representan el producto de las tareas llevadas a cabo por dichos agentes y la justificación de los pagos realizados por la UCP; d) Dejar asentada la fecha de recepción de toda documentación ingresada al proyecto e intensificar los controles internos de calidad en cuanto a la correlatividad de las fechas asentadas en dichos instrumentos; e) Archivar en tiempo y forma, en los legajos de los consultores contratados por el programa, los informes que presenten, toda vez que éstos representan el producto de las tareas llevadas a cabo por dichos agentes y la justificación de los pagos realizados por la UCP.

## 3. Control de contratos

En la totalidad de los contratos de locación de servicios de los consultores, no se indica bajo qué normativa se ejercerá en todos los aspectos la relación contractual de cada uno de ellos, que debería ser, para el ejercicio 2009, el decreto 1.184/01 y/o el decreto 2.345/08.

La AGN recomienda que los convenios celebrados con los consultores contratados por el programa deben señalar la normativa por la cual se regirán. Si bien el dictamen a que hace referencia el auditado exceptúa —para las contrataciones de consultores en programas cofinanciados por el BID— el cumplimiento del artículo 7° del decreto 2.345/08, resultan de aplicación los artículos 5°, 11 y 12, entre otros del citado instrumento legal.

## 4. Control de pagos de honorarios

La AGN indica que:

—Las autorizaciones de pago (AP), concernientes a la totalidad de los pagos efectuados en el ejercicio 2009 a un consultor, exponen cheques emitidos de la cuenta corriente del Banco de la Nación Argentina 52.801/76, que no se encuentra abierta a nombre del programa, sino de la Fundación Empremin.

—Se verificó que hasta el mes de agosto de 2009, las facturas de un consultor fueron emitidas a nombre de Fundación Empremin; en tanto las siguientes correspondientes al período septiembre-diciembre/2009, a nombre del Subprograma II - Gestión Ambiental Minera - BID 1.865/OC AR.

—En todos los meses, las emisiones de las órdenes de pago efectuadas para la cancelación de honorarios de 3 consultores son de fechas anteriores a las de las emisiones de las facturas presentadas por cada uno de ellos. Por otra parte, en los meses de enero a abril de 2009, las fechas de débitos de los extractos bancarios son anteriores a las de emisiones de las facturas confeccionadas por los mencionados contratados.

—En la orden de pago 91 del 28/5/09, emitida para la cancelación de honorarios del un consultor, se expone incorrectamente su imputación a la cuenta de viáticos.

No obstante, en los registros contables, se contabiliza de manera correcta en el rubro consultores.

—Las fechas de las órdenes de pago correspondientes a los meses de mayo a diciembre de 2009, emitidas por el programa para la cancelación de honorarios de un consultor son anteriores a las de las facturas presentadas para cada mes por dicho consultor.

—En todos los meses (excepto mayo/09), las emisiones de las órdenes de pago realizadas por el programa para la cancelación de honorarios de un consultor tienen fechas anteriores a las de las facturas emitidas por dicho consultor. Por otra parte, en los meses de enero a abril de 2009, las fechas de débitos de los extractos bancarios son anteriores a las de emisiones de las facturas confeccionadas por el mencionado contratado.

La AGN recomienda: *a)* Las AP emitidas por el programa no pueden integrarse exponiendo la cancelación de sus obligaciones con cheques de terceros, toda vez que sus posteriores anotaciones contables deben recaer en cuentas de disponibilidades del propio proyecto; *b)* Las facturas o cualquier documento equivalente emitidos por los diferentes proveedores del programa de bienes y/o servicios deben ser confeccionados, en cualquier caso, a nombre del programa, que en definitiva es el que contrata y paga; *c)* No efectuar las órdenes de pago en tanto no se cuente con las facturas de cobro correspondientes; esto es, no puede autorizarse el pago de servicios no facturados y *d)* Intensificar los controles de calidad, verificando la congruencia de cuentas contables utilizadas con las expuestas en las órdenes de pago.

#### *Concurso de precios 2/008 - Adquisición de equipamiento informático y software*

La AGN señala que:

—El programa no cuenta con un archivo secuencial y foliado del proceso de concursos de precios.

—El importe consignado en el cuadro de evaluación por comparación de precios para el tercer ítem ofertado, correspondiente a la firma Data Memory S.A., difiere del que figura en la cotización del proveedor (diferencia de \$400). Además, en dicho cuadro, el importe de los subtotales de la oferta global por firma, para los casos de los proveedores Dinattech S.A. y Data Memory S.A., difiere del calculado por esta auditoría.

—Existen remitos que carecen de sello y fecha de recepción por parte de la UCP.

—La fecha expuesta en la AP realizada para la cancelación de la totalidad de la factura a la firma Data Memory S.A. es anterior a la de la emisión del informe final de recepción. Por otra parte la orden de compra tiene fecha posterior a la entrega de los equipos. Finalmente, el proveedor retira el pago el mismo día del informe de recepción definitivo.

La AGN recomienda que: *a)* Todos los procesos de compra deben realizarse observando pautas mínimas de administración, como las mencionadas en la observa-

ción de marras; *b)* Incrementar los controles de calidad en la materia; *c)* Intensificar los controles de calidad a toda documentación recibida de terceros por la UES, efectuando en ella las cargas correspondientes en tiempo y forma; *d)* La debida correlatividad en los datos de la documentación que hacen a un proceso de compra no pueden contener errores como los observados, ya que se prestan a conclusiones que, a priori y como mínimo, reflejarían una desorganización considerable en los normales movimientos de los actos e instrumentos involucrados. En este sentido, se indica poner especial énfasis en lo mencionado, a fin de evitar que se produzcan situaciones como las descritas.

#### *Fundación Empremin*

La unidad de vinculación tecnológica (UVT) denominada Fundación Empremin estuvo actuando como simple interfase entre la unidad ejecutora y los consultores u otros proveedores, en una tarea de gestión del proyecto, pero no agregó componentes de valor tecnológico ni de innovación alguna. A su vez, sus tareas o funciones no se diferencian sustancialmente de las encargadas a la unidad ejecutora.

Aun teniendo en cuenta que los recursos humanos especializados que la Fundación Empremin podía aportar, la AGN destaca que en principio éstos ya habían sido comprometidos por la propia Secretaría de Minería de la Nación para ser afectados a la unidad ejecutora en el acto de su constitución, que tuvo lugar siete meses antes de la firma del convenio con dicha UVT.

Del análisis que la auditoría efectuó, surge:

1. En la memoria de la Fundación Empremin correspondiente al año 2008 puede leerse lo siguiente: “Convenio BID. La Secretaría de Minería de la Nación concretó durante el mes de abril próximo pasado un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo para la aplicación de un crédito de 25 millones de dólares a un programa de mejoramiento de la evaluación y control ambiental vinculados a la actividad minera (GEAMIN). Dicho convenio exigía que la administración financiera fuera ejecutada por un organismo de vinculación tecnológica. En tal condición la fundación firmó un acuerdo con la SEM para administrar los recursos de operación de la unidad ejecutora del proyecto”. Al respecto, la AGN señala que no verificó en las diferentes cláusulas del convenio de préstamo y anexos pertinentes la exigencia señalada.

2. No obstante lo observado por la AGN en su informe del ejercicio 2008 (referido a incompatibilidades de este servicio), durante el año 2009 se abonaron (fuente 22) honorarios al vicepresidente de la Fundación Empremin.

3. Sin perjuicio de lo observado por la AGN en el informe 2008, acerca de la incompatibilidad entre las funciones ejercidas por algunos agentes en la unidad ejecutora y las que los mismos desempeñaban como miembros del consejo de administración de la Fun-



dación Empremin, con fecha 1º/11/09 presentaron pedidos de licencias a estas últimas funciones por el término de seis meses dos integrantes de dicha fundación. Así también, el 5/5/10, otros dos consejeros de dicha entidad presentaron a la misma pedidos de renuncia a sus cargos. En este sentido, la AGN indica que los pedidos de licencia y los goces de este beneficio en sí no constituyen desvinculaciones de la fundación, por lo que las personas mencionadas continuaron siendo parte de la referida organización, así como también y hasta mayo de 2010, los agentes renunciantes. Por lo tanto, también prosiguieron las situaciones de incompatibilidades mencionadas.

4. La Fundación Empremin elevó al programa el día 31/3/09, la primera rendición de las inversiones por ella realizada, correspondiente al período inicio del proyecto-31/12/08. La AGN observa que dichas aplicaciones fueron contabilizadas y consecuentemente expuestas en los estados financieros del programa con anterioridad a la fecha mencionada en primer término; esto es, durante el ejercicio 2008.

En primer lugar, como resultado del análisis a lo consignado por la UES sobre la introducción de AGN, surge:

—Con respecto a la resolución del juez nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 5, doctor Norberto M. Oyarbide, de fecha 14/7/10, sobre la causa 10.669/09 caratulada “Empremin s/defraudación contra la administración pública” cuya copia les fue suministrada por el proyecto, no se expide sobre la existencia o no de “incompatibilidades y superposición de funciones”, sino que expresa que no existió “delito”, ya que a su entender los hechos no encuadran en la figura penal de malversación de caudales públicos. Entre los argumentos previos al fallo (punto 3 del considerando) el juez no descalifica ni cuestiona la validez de los hallazgos de la AGN ni la decisión de formular denuncia penal que, según sus expresiones “...se enmarca en el ámbito de su competencia funcional y en los fines específicos de su cometido...”.

—Asimismo deja destacado que el auditor esencialmente cumple un rol fiscalizador de los organismos públicos en procura de su normal y correcto desempeño, considerando para ello y para la determinación de las posibles “falencias”, parámetros de un rigor diferente a los propios de hechos con significación delictual.

—Cuando la UES menciona como parte de los argumentos que se tuvieron en cuenta a efectos del acuerdo con la Fundación Empremin “la ocurrencia de situaciones extraordinarias y urgentes no contempladas en los documentos del proyecto [...] Por ejemplo, la necesidad de atender y dar respuesta a situaciones puntuales surgidas a partir de los estudios de evaluación de los pasivos ambientales mineros (muestreo de metales

contenidos en materiales de áreas potencialmente impactadas en San Antonio Oeste, Río Negro; monitoreos de referencia de calidad del aire en Abra Pampa, Jujuy; contratación de expertos para la evaluación de temas de salud), que no habían sido contempladas originalmente en el documento de proyecto...”, merece señalarse que dichas situaciones están contenidas específicamente en los puntos 4.19 y 4.20 del anexo único, versión negociada el 16 y 17 de abril de 2007.

En segundo lugar, en consonancia con las observaciones expuestas y los comentarios sobre las mismas emitidos por la UES, la auditoría recomienda:

1. Efectuar el seguimiento correspondiente, a efectos de verificar se produzcan efectivamente los cambios que la UES propondrá a la UVT.

2. La ley a la que hace alusión el auditado nada dice sobre que el consultor de marras pueda ser convocado por la UVT para realizar tareas profesionales autónomas e independientes, y que a su vez éstas no puedan considerarse o asimilarse conceptual y/o jurídicamente como cargo o empleo público. Lo que específicamente establece dicha norma es que “...A los efectos de cumplimentar lo dispuesto en el artículo 5º, las instituciones oficiales de investigación y desarrollo adheridas a la presente ley [...] Podrán establecer asignaciones adicionales para el personal. Las mismas deberán ser extraídas de los fondos producidos por los proyectos que desarrollen”. Por ende, se recomienda continuar con los procesos de desvinculación a los que hace referencia el auditado en sus comentarios.

3. Propender a evitar situaciones que puedan generar conflictos por incompatibilidad en la función pública.

4. La UES no informa respecto a la existencia de alguna comunicación anticipada en el año 2008 sobre las inversiones a rendir por la Fundación Empremin en 2009. Consecuentemente, la AGN manifiesta que no tiene constancia del/los instrumentos utilizados para la registración y exposición de las aludidas aplicaciones. Teniendo en cuenta la desvinculación del programa a la fecha del presente, de la citada entidad, no se efectúa recomendación alguna, atento lo observado en este punto.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

#### ANTECEDENTES

Ver expedientes 4.930-D.-11 y 495-O.V.-10.