

SESIONES ORDINARIAS

2010

ORDEN DEL DÍA N° 457

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 15 de junio de 2010

Término del artículo 113: 25 de junio de 2010

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen que realizó en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos con el objeto de revisar y evaluar la situación del programa 18, Política e Infraestructura Penitenciaria.

1. (3.813-D.-2010.)
2. (55-O.V.-2009.)

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuenta, ha considerado el expediente O.V.-55/09, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución aprobando una auditoría de gestión, referida al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, con respecto al seguimiento de las recomendaciones efectuadas en la ex Secretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia; 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:

Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, a los efectos de solicitarle informe las medidas adoptadas para corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen que realizó en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, con el objeto de revisar y evaluar la situación del programa 18, Política e Infraestructura Penitenciaria, en relación con las observaciones y recomendaciones formuladas en el informe de auditoría que fue aprobado mediante su resolución 46/00-AGN.

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

Sala de la comisión, 27 de mayo de 2010.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto. – María L. Leguizamón.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó una auditoría de seguimiento en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, con el objeto de revisar y evaluar la situación actual del programa 18, Política e Infraestructura Penitenciaria, en relación con las observaciones y recomendaciones realizadas en el informe de auditoría aprobado mediante resolución 46/00-AGN, cuyo objeto fue “realizar una auditoría de gestión del programa 18, Política e Infraestructura Penitenciaria, a cargo de la actual Secretaría de Política Criminal, Penitenciaria y de Readaptación Social, mediante el sistema de metas físicas respecto del ejercicio 1998. A su vez, se han analizado la responsabilidad primaria y las acciones de dicha secretaría, así como también el sistema de contrataciones de obras públicas”.

Las tareas de campo fueron realizadas desde el mes de junio hasta el mes de septiembre de 2008. El proyecto de informe de seguimiento fue girado en vista al auditado, quien efectuó su descargo mediante nota D.D. 625/09 - Ministerio. Las respuestas brindadas por el auditado fueron tenidas en cuenta por la AGN en la redacción del informe.

Seguidamente se detallan las observaciones y recomendaciones efectuadas oportunamente en el informe de auditoría aprobado por resolución 46/00-AGN, exponiéndose luego la situación actual de cada una de ellas.

Sistema de información gerencial

La secretaría no tenía desarrollado un sistema de información gerencial que permitiera la toma de decisiones sobre planificación, ejecución y control, mediante el desarrollo de indicadores de gestión para evaluar su desempeño, con excepción de la actividad 03 “dirección de proyectos”, no obstante lo cual, el plan director –con vigencia hasta la finalización del año 1999– había previsto distintos proyectos y programas para cada una de las áreas de acción establecidas, especificándose en el área arquitectura la distinción entre programas de acción inmediata y mediata, y en el área tratamiento los objetivos buscados y la cantidad de internos comprometidos en cada una de las pruebas piloto ordenadas y dirigidas.

Situación actual: la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios “posee como indicador de gestión la información estadística que genera el Sistema Informático de Seguimiento de Expedientes (SEIE), el que refleja el movimiento de las distintas actuaciones que origina o tramita, desde proyectos normativos y de decretos, resoluciones ministeriales, disposiciones, hasta intervenciones en actos administrativos vinculados a Asuntos Penitenciarios, produciendo datos cuantitativos al respecto” (cf. nota 303/08 SsAP).

En cuanto a la construcción de nuevas unidades y la adecuación de la capacidad de las existentes, el Programa de Infraestructura Penitenciaria funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios. Dicho programa es llevado a cabo por un director, cuatro personas de planta permanente y veintitrés contratados, habiendo una propuesta de estructura funcional que está en estudio. Para los casos de inspecciones de obra e integración de comisiones técnicas evaluadoras en las distintas licitaciones se designa el personal específico a través de resoluciones ministeriales o disposiciones de la subsecretaría. Existe un programa de registro de las actuaciones y asignación de responsabilidades por proyectos y licitaciones a cargo del área.

El programa incluye una etapa de corto plazo –habilitación de nuevas plazas en unidades existente a través de un plan de contingencia y reordenamiento del sistema penitenciario– y una etapa de largo plazo con construcciones de establecimientos federales.

Expresa la AGN que, salvo el sistema estadístico y la normativa sobre el trabajo en las cárceles, los programas de fortalecimiento familiar y comunitario, y el programa de infraestructura penitenciario, no se han desarrollado sistemas de información gerencial ni se encuentra vigente un plan formalmente desarrollado y

aprobado; por lo que se ha cumplido parcialmente la recomendación efectuada.

Inspectores ley 24.660

También se destaca que la ley 24.660 estableció en su artículo 209 que “el Poder Ejecutivo dispondrá que inspectores calificados por su formación y experiencia, designados por una autoridad superior a la administración penitenciaria, efectúen verificaciones, por lo menos semestralmente”. A esa fecha dichas designaciones no habían sido efectuadas, en virtud de la falta de los recursos presupuestarios correspondientes, lo que imposibilitaba llevar a cabo un adecuado seguimiento de la política pública de ejecución de la pena privativa de la libertad. Tal función estaba dentro de la órbita de las misiones asignadas al auditado, toda vez que el primer objetivo de la secretaría establecía la “asistencia al ministro de Justicia en la política penitenciaria, en la reforma penitenciaria y en la ejecución penal”.

Situación actual: se han designado los inspectores de las zonas centro, norte (ambos con informes realizados) y metropolitana, restando la designación del funcionario de la zona sur. El ministerio, en ocasión de formular su descargo, ha informado que para la designación referida se encuentra en trámite un proyecto de acto administrativo.

Progresividad en el régimen penitenciario

Asimismo se dejó sentado, en torno a la progresividad en el régimen penitenciario, cuya valuación se encuentra plasmada en la historia criminológica de cada interno, que la misma era llevada en forma manual, completándose una carpeta legajo con los antecedentes personales de cada uno de ellos.

Situación actual: la AGN verificó la falta de integridad entre la información glosada en los legajos de la administración central y los existentes en las unidades penitenciarias, habiéndose encontrado legajos sin foliar e incompletos, así como también otras deficiencias

Señala que se ha constatado la falta de registro de las calificaciones trimestrales, tal como lo indican las normas e instructivos pertinentes, o ausencia de notificación de las mismas. Por otro lado, no se encuentra completa la información del régimen de progresividad en los legajos y/o historias criminológicas, faltando las actas del consejo correccional.

Además, en las historias criminológicas no consta incorporada la historia clínica del interno, tal como prevé la ley 24.660, artículo 145.

El organismo informó que está trabajando en un proyecto de informatización de los legajos penitenciarios, a efectos de paliar la situación existente. En oportunidad de efectuar su descargo el ministerio informó que –mediante expediente 177.504/09-MJSyDH– se encuentra en trámite la creación de un sistema de legajo único personal informatizado, el que permitirá la

integración de toda la información relevante y reemplazará el sistema manual de legajos.

La AGN expresa que aún no se ha cumplido la recomendación efectuada.

Indicadores de gestión

Debido a lo expuesto en el acápite anterior se dejó constancia de la imposibilidad de efectuar una evaluación adecuada de la gestión del programa, salvo en la actividad de proyectos edilicios en cuanto a la recuperación, mejoramiento y equipamiento en las unidades ya existentes: en orden a la eficacia, eficiencia y economía, respecto de esto último los costos insumidos para el alojamiento de los internos recibidos de jurisdicciones provinciales, habiéndose constatado la inexistencia de convenios o acuerdos con las referidas jurisdicciones.

Situación actual: el organismo suscribió convenios con las provincias, restando la firma con cinco jurisdicciones (Corrientes, Entre Ríos, Salta, San Luis y Tucumán). Asimismo, en el descargo respectivo, el ministerio informó que se está elaborando un proyecto de convenio marco, a fin de unificar criterios jurídicos en la materia.

La AGN señala que se ha verificado un alto grado de cumplimiento.

Respecto de las obras en la Unidad 31 (licitación pública 3/97)

Luego de enunciar una serie de hallazgos puntuales en torno a la ejecución de la obra referida (facultades del inspector de obra y actas de recepción provisional y definitiva), se destacó que en dicha licitación el pliego de cláusulas especiales estableció un régimen de precalificación de las ofertas por sistema de doble sobre, sin que se hallaran acreditadas las condiciones legales que permiten su utilización.

Situación actual: en función de lo señalado en el apartado precedente, la AGN recomendó que en el caso de las contrataciones de obras públicas que no revistan características especiales o de excepción, el auditado debería evaluar la conveniencia de utilizar, o no, sistemas de precalificación de antecedentes, o de imponer al contratista la obligación de acreditar capacidades ya verificadas por el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas, que determinen la

desestimación o rechazo de las ofertas por no acompañar constancias o documentos que ya se encuentran presentados ante el mencionado registro.

El organismo informó que todas las obras que integran el Programa de Infraestructura Penitenciaria –Complejo Federal de Condenados Mercedes (provincia de Buenos Aires); Complejo Federal para Jóvenes Adultos de Marcos Paz; Complejo Federal Noroeste Argentino (Salta); Complejo Federal Litoral Argentino (Santa Fe); ampliación Complejo Penitenciario Federal II (Marcos Paz); Instituto Semiabierto de Mujeres (Ezeiza); Instituto Psiquiátrico Central (Ezeiza); Centro Federal de Cuyo (Mendoza); Centro Federal del Noroeste (Misiones) y Centro Federal de Córdoba– se encuentran regidas por la Ley de Obras Públicas, atento lo cual los contratistas tienen la obligación de encontrarse inscritos en el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas y de obtener el respectivo certificado de capacidad.

El órgano de control externo concluye su informe expresando lo siguiente:

De acuerdo con las verificaciones practicadas, se considera que el organismo ha desarrollado acciones tendientes a la designación de los inspectores penitenciarios, la suscripción de los convenios con otras jurisdicciones y la incorporación de la normativa de obras públicas para los llamados licitatorios. En tanto que resta el desarrollo de un sistema de información gerencial para la toma de decisiones y la puesta en marcha de un sistema –único y computarizado– de legajos personales de los internos, en cuya materia el auditado informó sobre el desarrollo de un proyecto en particular.

En ese marco, la culminación de aquellos procesos aún en ejecución, así como el desarrollo de las acciones todavía no encaradas, permitirán alcanzar los objetivos pendientes.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto. – María L. Leguizamón.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 3.813-D.-2010 y 55-O.V.-2009.