

## PERÍODO PARLAMENTARIO

2011

# ORDEN DEL DÍA N° 69

### COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 10 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 23 de febrero de 2012

**SUMARIO: Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe de la auditoría de gestión realizado en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos - Programa 18 “Política e infraestructura penitenciaria”.

1. (5.846-D.-2011.)
2. (291-O.V.-2011.)

#### Dictamen de comisión

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-291/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución N° 150/11 referida a una auditoría de gestión en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos - Programa 18 “Política e infraestructura penitenciaria”; 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 a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe de la auditoría de gestión realizado en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos - Programa 18 “Política e infraestructura penitenciaria”.

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, 17 de noviembre de 2011.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – 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 una auditoría de gestión en el ámbito del por entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos con el objeto de evaluar la gestión desarrollada por el entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos –a través de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios– con relación al Programa 18 “Política e infraestructura penitenciaria”.

Las tareas de campo fueron desarrolladas entre los meses de agosto y de diciembre de 2009. El informe que la auditoría efectuó oportunamente, fue comunicado al auditado mediante nota 490/10-A-02, a fin de que dicho organismo efectúe los comentarios o aclaraciones que considere pertinentes. Al respecto, los mismos fueron tenidos en cuenta por la AGN para la elaboración del informe definitivo.

En el apartado “Aclaraciones previas” la auditoría hace referencia a los aspectos institucionales (descripción presupuestaria del Programa 18 “Política e infraestructura penitenciaria”; unidad ejecutora del programa; Plan Nacional de Infraestructura y proyectos de inversión en obras previstas a ejecutar en el marco del Programa 18), y a la ejecución financiera y física del programa.

La AGN emite los siguientes comentarios y observaciones:

## *Organización institucional*

### *Estructura orgánica*

Al 31 de diciembre de 2008 la estructura formal de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios (SsAP) sólo prevé la apertura de dos unidades operativas de nivel inferior: la Dirección Nacional de Readaptación Social, que no cuenta con aperturas inferiores y la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, cuya estructura orgánica fue aprobada en forma independiente por decisión administrativa 515/96. El resto de las áreas que integran la estructura informal de la repartición no se encuentran incluidas en su estructura orgánica vigente.

En ese orden, y teniendo en cuenta la diversidad de funciones que el decreto 1.755/08 pone a cargo de la SSAP, como así también las competencias que para ejecutar obras públicas le fueran asignadas por los decretos 910/06 y 979/08, se considera que la situación descripta contraviene principios organizativos sobre división del trabajo y atribución formal de responsabilidades. Dicha situación limita asimismo las instancias de control cruzado por oposición.

De acuerdo a lo informado por el organismo, la asignación de funciones al personal de la SSAP se efectúa sobre la base a un esquema de organización informal de acuerdo a la especialidad técnica de los agentes que la integran. La misma situación se observa con relación a la organización interna del Programa Nacional de Infraestructura Penitenciaria, implementado por resolución MJyDH N° 1.125/06.

### *Comisión Evaluadora de Obras Públicas*

Por resolución MJyDH 1.187/06 se creó la Comisión de Evaluación de Obras Públicas en el ámbito de dicho ministerio a fin de intervenir en los procesos de selección del contratista estatal para las obras a ejecutarse en el marco del decreto 910/06.

Al respecto, la AGN señala que, si bien en el citado acto administrativo se identifican a los agentes que integran dicha comisión, no se informan las funciones ni las áreas del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos a las cuales los referidos agentes se encuentran afectados, ni se ha verificado la existencia de un régimen o reglamento interno de funcionamiento de dicha comisión.

### *Ausencia de manuales de procedimiento*

La SsAP no cuenta con manuales de procedimiento aprobados formalmente que describan los circuitos administrativos y técnicos aplicables en el ámbito de la repartición que permitan identificar las acciones a cargo de cada sector y organizar la diversidad de funciones asignadas a dicha subsecretaría en el marco de sus responsabilidades específicas. Además, no surge que se hayan implementado circuitos administrativos y técnicos aprobados formalmente, que definan, des-

criban y permitan identificar las distintas instancias de intervención y aspectos involucrados en el proceso constructivo de las obras que deban llevarse a cabo con intervención del Servicio Penitenciario Federal, el Programa Nacional de Infraestructura Penitenciaria y demás áreas del MJSyDH.

En el ámbito del SPF, la Dirección de Trabajo y Producción –División Construcciones– informó que a partir del año 2009 se inició el proceso de redacción de los “boletines técnicos de mantenimiento de instalaciones de los edificios penitenciarios” sobre un esquema organizativo basado en las normas de calidad ISO 9001.

### *Inexistencia de un sistema de información gerencial*

La SsAP no cuenta con un sistema de información gerencial que le permita diagramar acciones de control, asesorar sobre la adopción de medidas preventivas, definir prioridades y participar en la adopción de decisiones sobre planificación estratégica, mediante la implementación de un tablero de comandos con indicadores de gestión para evaluar su rendimiento en términos de economía, eficiencia y eficacia.

### *Inexistencia de un sistema integrado de registro y seguimiento de los proyectos y obras penitenciarias*

El auditado no cuenta con un sistema integrado de registro que le permita centralizar información y disponer de datos actualizados y confiables sobre el estado de ejecución física y financiera de los proyectos y obras a su cargo, imprescindible para unificar criterios, efectuar consultas, realizar controles y mejorar los procesos de toma de decisiones en tiempo oportuno y forma.

El registro del avance físico de las obras se lleva a cabo en forma individual por los distintos agentes encargados del seguimiento de cada obra. Sin embargo, dicha modalidad de registro no se encuentra integrada a una base de datos que permita centralizar la información, normalizar los criterios de exposición y efectuar consultas *on line* sobre el estado de ejecución de las mismas, razón por la cual, el análisis de dichos aspectos debió efectuarse mediante el relevamiento de información suministrada por el organismo, análisis de antecedentes contractuales y certificados de obra.

### *Registro de actuaciones administrativas*

Los expedientes que se originan como consecuencia de modificaciones de obra, ampliaciones de plazo, adecuaciones provisorias, redeterminaciones definitivas de precios, pago de certificados, etcétera –relacionados en cada caso con la ejecución de una misma obra– son registrados por el Sistema de Mesa de Entradas de la SSAP, con distinta designación numérica, modalidad que dificulta identificar a partir de un único dato, a todas las actuaciones o expedientes que forman parte integrante de la misma obra.

## *Programación presupuestaria*

### *Actividades específicas del Programa 18. Falta de definición de sistemas de medición*

Para las actividades específicas del programa no fueron definidas metas físicas, unidades de medida, volúmenes de producción anual o algún otro sistema de medición que permita evaluar su grado de cumplimiento. Dicha situación se verifica también con relación a ejercicios anteriores y al ejercicio 2009.

### *Ley de presupuesto 2008. Unidad ejecutora de las obras que integran el programa*

En la ley de presupuesto correspondiente al ejercicio 2008 se designa a la Secretaría de Justicia como unidad ejecutora de los proyectos que integran el Programa 18, no obstante que a partir de la sanción del decreto 21/07, la ejecución de dichas obras se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios, situación que se encuentra regularizada a partir del año 2009.

### *Proyectos de inversión en obras públicas*

#### *Ampliación del Instituto Correccional de Mujeres - Unidad Penitenciaria 3 Ezeiza. Provincia de Buenos Aires*

##### *1. Anticipo financiero*

En las actuaciones relevadas no se adjuntan constancias de la aprobación que, de acuerdo a lo previsto por el artículo 32 del pliego de cláusulas especiales (PCE) y por la resolución MJyDH 1.113/07, le corresponde al señor ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos respecto al anticipo financiero otorgado a la firma contratista.

Asimismo la AGN señala que si bien tanto la inspección de obra como la Dirección del Pronipe manifiestan en el expediente de pago del respectivo anticipo financiero que el contratista cumple con el artículo 32 del PCE, en dichas actuaciones no se adjunta la documentación que –de acuerdo con la citada norma– demuestre que la firma contratista haya utilizado el anticipo financiero únicamente para los fines previstos en el pliego: pagar equipos, planta, materiales y gastos de movilización que se requieren específicamente para la ejecución de la obra.

##### *2. Imprevisión del proyecto de licitación*

Imprevisiones del proyecto licitatorio que determinaron posteriormente la necesidad de introducir modificaciones al contrato:

–Ajustes al proyecto ejecutivo de la obra a fin de dar cumplimiento a las condiciones básicas de habitabilidad de los establecimientos dependientes del Servicio Penitenciario Federal establecidas mediante resolución ministerial 2.892/08, en razón de haberse advertido por parte del SPF –con posterioridad a la adjudicación del contrato– que las áreas de alojamiento en dormitorios comunes no cumplimentaban los requisitos de dispo-

nibilidad de superficie apta para alojar la cantidad de internas originalmente planificada.

En ese orden cabe destacar, que si bien la citada resolución fue dictada con fecha 2-10-08, es decir, con posterioridad a la fecha de apertura de las ofertas (29-11-07) y a la fecha de adjudicación del contrato, las normas y principios invocados en el citado acto administrativo ya se encontraban en vigencia al momento de implementación del Plan de Infraestructura Penitenciaria (2003). Por otra parte, cabe destacar que el proyecto de la obra en cuestión fue desarrollado por el propio SPF, órgano mentor de la normativa citada (resolución 2.892/08), y por la existencia de un llamado a licitación anterior (licitación pública 6/06) que fuera posteriormente dejada sin efecto.

Por último, se señala que si bien la solución adoptada permitió cumplir con las normas de habitabilidad, de acuerdo a lo expresado por la Dirección de Trabajo y Producción del SPF, dicha solución no jerarquizó la condición habitacional de la población penal y originó un cambio de destino para las reclusas que iban a ocuparlas.

–Ajustes del proyecto ejecutivo a fin de construir una doble alambreada perimetral con el objeto de dotar a la Unidad Penitenciaria 3 con medidas de prevención acordes con su nivel de seguridad: alta seguridad y régimen cerrado.

Dicho ajuste fue solicitado por el SPF atento que no había sido contemplado en el proyecto de licitación y resultaba de ineludible necesidad. Ambos ajustes de proyecto fueron ejecutados mediante compensación entre ítems por economías y demasías y no determinó modificaciones de plazo ni del monto del contrato.

–Modificación del proyecto ejecutivo por reubicación de la torre tanque para provisión de agua al sector de obra que se amplía. Dicha modificación de proyecto se originó en la necesidad de contar con el permiso de la Fuerza Área Argentina para la construcción de la mencionada torre tanque, en razón de su altura y proximidad a las pistas del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, situación que no había sido contemplada en oportunidad de confeccionarse la documentación licitatoria.

El tiempo que demandó el trámite de aprobación por parte de la Dirección de Tránsito Aéreo Comando de Regiones Áreas de la Fuerza Aérea Argentina dio lugar a un pedido de ampliación del plazo contractual por parte de la empresa contratista.

##### *3. Ejecución de trabajos correspondientes a modificaciones de obra sin contar con aprobación formal de autoridad competente*

Durante la marcha del contrato, la inspección de obra autorizó la ejecución de los trabajos correspondientes a la readecuación de los pabellones de celdas colectivas, alambreada perimetral y construcción de la torre tanque de agua, que implican una modificación a las condiciones originales del contrato, sin contar

con la respectiva aprobación por parte de autoridad competente, conforme a lo previsto en el artículo 1° de la resolución MJyDH 1.113/07.

#### 4. *Atrasos en el ritmo de avance de obra. Aplicación de multas*

Durante la ejecución de los trabajos la inspección de obra verificó la existencia de atrasos superiores a un 10 % respecto a lo previsto en el Plan de Certificación Acumulada Mínima (artículo 13.6 del PCE). En ese orden, informa que la obra se encuentra encuadrada en el artículo 47 del PCE: “multa por demora en la ejecución del plan de trabajos”, adjuntándose las órdenes de servicio por las que se intima a la firma contratista que adopte las acciones correctivas necesarias para revertir dicha situación. En el mismo sentido, el director del Pronipe solicita a la inspección de obra que proceda a calcular el monto de la multa que correspondería aplicar en virtud del atraso.

Sin embargo, de las actuaciones relevadas no surgen antecedentes de la efectiva aplicación de las multas, ni de su aprobación por autoridad competente que, de acuerdo a lo previsto por la resolución MJyDH 1.113/07, corresponde a la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios.

Independientemente de lo expuesto, la AGN señala que adjunto a uno de los expedientes de pago (certificado 2), consta la intervención de la Jefatura del Departamento de Contabilidad de la Dirección de Programación y Control Presupuestario, donde se deja constancia que no corresponde la aplicación de la multa por la demora en la ejecución del plan de trabajos, debido a que no se dan las condiciones previstas en el artículo 47 del pliego de cláusulas especiales del contrato, sin expresar los motivos que fundamentan tal decisión ni se invocan las facultades asignadas a dicho funcionario para hacerlo.

#### 5. *Falta de indicación expresa de la fecha de finalización del contrato y ampliaciones del plazo contractual*

Si bien en la documentación contractual, los plazos de obra se informan en cantidad de días corridos, no se indica expresamente la fecha de finalización del contrato, modalidad que puede originar confusiones en caso de autorizarse sucesivas prórrogas o ampliaciones del plazo de ejecución de los trabajos.

#### 6. *Criterio utilizado por la inspección de obra para efectuar la medición de los desvíos en el avance de las obras respecto al Plan de Certificación Acumulada Mínima*

En los informes elaborados por la inspección de obra se observa que el cálculo de los desvíos en el avance de la obra respecto a lo previsto en el Plan de Certificación Acumulada Mínima (ver anexo VIII-c, certificación prevista), surge como resultado de una operación de resta entre los porcentajes de avance previsto y de eje-

cución real, sin determinar que porcentaje representa esa diferencia respecto del avance previsto. En consecuencia, el resultado obtenido no refleja el desfase real producido en la ejecución de los trabajos con relación al período objeto de medición.

#### *Ampliación Unidad Penitenciaria 31 Ezeiza*

##### 1. *Aplicación de multas*

Del análisis de las actuaciones relevadas no surge que se haya efectuado el descuento que, en concepto de aplicación de multa, había sido ordenado por disposición 20/09-SSAP, en virtud de haberse configurado las causales previstas en el artículo 47 del pliego de cláusulas especiales (multas por demora en el plan de ejecución de los trabajos).

##### 2. *Porcentajes de avance de obra*

En la documentación correspondiente al certificado de obra 11 se verificaron diferencias entre los porcentajes de avance acumulado que surgen de las planillas de medición y los informados en los correspondientes certificados de obra, circunstancia que determina diferencias en los importes a liquidar a la firma contratista, si bien en el caso de la obra objeto de examen el monto total certificado se corresponde finalmente con el monto total del contrato.

Sin perjuicio de lo expuesto, la AGN señala que los porcentajes de avance que surgen de las planillas de medición elaborados por la inspección de obra siempre deben corresponderse con los informados en los respectivos certificados de obra.

##### 3. *Demoras en el trámite de aprobación de modificaciones de obra*

De los antecedentes relevados surge la existencia de importantes demoras en el trámite administrativo de autorización de las modificaciones de obra.

##### 4. *Falta de indicación expresa de la fecha de finalización del contrato y ampliaciones del plazo contractual*

Si bien en la documentación contractual los plazos de obra se informan en cantidad de días corridos, no se indica expresamente la fecha de finalización del contrato, modalidad que puede originar confusiones en caso de autorizarse sucesivas prórrogas o ampliaciones del plazo de ejecución de los trabajos.

##### 5. *Criterio utilizado por la inspección de obra para efectuar la medición de los desvíos en el avance de las obras respecto al Plan de Certificación Acumulada Mínima*

En los informes elaborados por la inspección de obra se observa que el cálculo de los desvíos en el avance de la obra respecto a lo previsto en el Plan de Certificación Acumulada Mínima (ver anexo VIII-b, certificación prevista), surge como resultado de una operación de



resta entre los porcentajes de avance previsto y de ejecución real, sin determinar qué porcentaje representa esa diferencia respecto del avance previsto. En consecuencia, el resultado obtenido no refleja el desfase real producido en la ejecución de los trabajos con relación al período objeto de medición.

*Centro Penitenciario Federal del Noroeste  
– Güemes – Provincia de Salta*

### 1. *Porcentajes de avance de obra*

En la documentación correspondiente a la certificación de obra se verificaron diferencias entre los porcentajes de avance acumulados que surgen de las planillas de medición y los informados en los correspondientes certificados de obra, circunstancia que determina diferencias en los importes a liquidar a la firma contratista, que en el caso de la obra objeto de examen oscilan entre un 0,01 y 0,03 %. Ello no obstante, y teniendo en cuenta que al cierre del período auditado no se encuentran finalizadas las obras, no resulta posible en consecuencia determinar la existencia de una eventual diferencia entre el monto total certificado y el monto final del contrato. Esta distorsión en la exposición de los porcentajes de avance acumulados no se verifica, sin embargo, respecto de los certificados de obra emitidos con anterioridad a la aplicación de los procedimientos de redeterminación de precios.

Al respecto la AGN destaca que los porcentajes de avance que surgen de las planillas de medición elaborados por la inspección de obra siempre deben corresponderse con los informados en los respectivos certificados de obra.

### 2. *Diferencia entre el monto de contrato informado en los certificados de obra y el importe correspondiente al nuevo monto contractual aprobado en el acta de la segunda redeterminación de precios*

El monto de contrato informado en los certificados de obra correspondientes a la segunda redeterminación de precios (\$ 94.271.320,44) no coincide con el nuevo monto contractual aprobado en el acta de redeterminación de precios del 27 de enero de 2009, por la suma de \$ 93.894.829,44. Al respecto, la AGN destaca que ni en las actuaciones relevadas ni en los respectivos certificados de obra se adjuntan constancias que acrediten la rectificación del monto contractual aprobado en virtud del acta mencionada.

Al respecto, la AGN formuló recomendaciones con la finalidad de subsanar las falencias detalladas precedentemente.

Al respecto, el órgano de control externo concluye en relación a los aspectos institucionales que la SSAP no cuenta con una estructura orgánica que prevea la apertura de las unidades operativas de niveles inferiores. La asignación de tareas al personal se efectúa en base a un esquema de organización informal, de acuerdo a la especialidad técnica de los agentes que la integran. La misma situación se observa con relación

a la organización interna del Programa Nacional de Infraestructura Penitenciaria. Si bien por resolución MJyDH 1.187/06, mediante la cual se creó la Comisión Evaluadora de Obras Públicas se identifican a los agentes que integran dicha comisión, no se informan las funciones ni las áreas de ese ministerio a las cuales los referidos agentes se encuentran afectados ni se ha verificado la existencia de un régimen o reglamento interno de funcionamiento de dicha comisión. Además, dicha subsecretaría no cuenta con manuales de procedimiento aprobados formalmente y no se ha verificado la existencia de un sistema de información gerencial. Todo ello, determinan dificultades para evaluar el desarrollo de las actividades a cargo del sector. A su vez, no existe un sistema integrado de registro y seguimiento de los proyectos y obras penitenciarias que le permita centralizar información y disponer de datos actualizados y confiables sobre el estado de ejecución de las obras a su cargo. Los expedientes que se originan por modificaciones de obra, ampliaciones de plazo, etcétera, relacionados con una misma obra, son registrados en el Sistema de Mesa de Entradas de la SSAP con distinta designación numérica, modalidad que dificulta identificar a partir de un dato único a todos los expedientes que forman parte de la misma.

En relación a la programación presupuestaria, en la decisión administrativa de distribución del crédito correspondiente al ejercicio 2008 no se efectúa una descripción de las actividades específicas a cargo de la SSAP; dichas actividades se reflejan en forma global, sin identificar o describir las tareas que la integran. Por otra parte, no fueron definidas metas físicas, unidades de medida, volúmenes de producción anual o algún otro sistema de medición que permita evaluar el grado de cumplimiento de las actividades específicas del programa.

Por último, en cuanto a los proyectos de inversión en obras públicas concluye lo siguiente:

*Ampliación del Instituto Correccional de Mujeres  
- Unidad Penitenciaria 3 Ezeiza. Provincia  
de Buenos Aires*

No se adjuntan constancias de la aprobación que de acuerdo a lo previsto por el artículo 32 del PCE y la resolución MJSyDH 1.113/07 le corresponde al señor ministro respecto al anticipo financiero otorgado a la firma contratista. Además, en las actuaciones relevadas no se adjuntan constancias de la documentación a que se refiere el artículo 32 del PCE, a fin de acreditar que la firma contratista haya utilizado el anticipo financiero otorgado, únicamente para los fines previstos en el pliego. Por otra parte, imprevisiones del proyecto licitatorio originaron posteriores modificaciones al contrato.

A su vez, se señala la ejecución de trabajos correspondientes a modificaciones de obra sin contar con aprobación formal de autoridad competente.

Además no se adjuntan constancias de la efectiva aplicación de multas a la firma contratista por demoras en la ejecución del plan de trabajos previsto. Se evidencia falta de indicación expresa de la fecha de finalización del contrato y de las respectivas ampliaciones del plazo contractual. Por último, el criterio utilizado por la inspección de obra para efectuar la medición de los desvíos en el avance de las obras respecto al Plan de Certificación Acumulada Mínima no refleja el real desfase producido en la ejecución de los trabajos con relación al período objeto de medición.

*Ampliación Unidad Penitenciaria 31 Ezeiza*

Al respecto, no se adjunta constancia de que se haya efectuado el descuento que en concepto de aplicación de multa fuera ordenado por disposición SSAP 20/09, por demora en el plan de ejecución de los trabajos. A su vez, existen diferencias entre los porcentajes de avance acumulado que surgen de las planillas de medición y los informados en los respectivos certificados de obra, y por otra parte, existen demoras en el trámite de aprobación de modificaciones de obra y se evidencia la falta de indicación expresa de la fecha de finalización del contrato y ampliaciones del plazo contractual. Por

último, el criterio utilizado por la inspección de obra para efectuar la medición de los desvíos en el avance de las obras respecto al Plan de Certificación Acumulada Mínima no refleja el real desfase producido en la ejecución de los trabajos con relación al período objeto de medición.

*Centro Penitenciario Federal del Noroeste  
–Güemes–. Provincia de Salta*

Existen diferencias entre los porcentajes de avance acumulado en las planillas de medición y los informados en los correspondientes certificados de obra, como así también entre el monto de contrato informado en los certificados de obra y el importe correspondiente al nuevo monto contractual aprobado en el acta de la segunda redeterminación de precios.

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

ANTECEDENTES

Ver expedientes 5.846-D.-2011 y 291-O.V.-2011.