

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1130

Impreso el día 6 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 19 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado sobre los procedimientos sobre contrataciones y convenios llevados a cabo por la Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), al 30/6/13. (151-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento 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:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado sobre los procedimientos sobre contrataciones y convenios llevados a cabo por la Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), al 30/6/13.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 12, al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de la ciudad de Morón, provincia de Buenos Aires, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN), comunica la resolución AGN 144/14 por la cual aprueba el informe especial que tuvo como objetivo verificar, de acuerdo a la tarea encomendada a la AGN por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia dictada el 8/7/2008 en la causa M. 1569 XL “Mendoza, Silvia Beatriz y otros c/ Estado nacional y otros s/ daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, la asignación de fondos y la ejecución presupuestaria, destinadas al Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca Matanza-Riachuelo, a fin de:

– Analizar la aplicación de la normativa vigente en materia de contrataciones y convenios según lo dispuesto en la materia de contrataciones según lo dispuesto en la resolución 248/2010 anexo I Reglamento de Procedimientos para la Contratación de Bienes, Obras y Servicios de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

– Particularizar el análisis de las contrataciones y convenios en curso.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 15/10/2013 y el 31/5/2014.

Hace saber que el presente informe es el primero emitido conforme al objetivo de auditoría indicado y que el examen abarca la identificación y análisis del marco jurídico aplicable a las contrataciones y convenios; la evaluación de los mismos, y la obtención de evidencia que le permita emitir el correspondiente informe específico del auditor; y, en lo que respecta al control del cumplimiento de la normativa vigente, resolución 248/2010 anexo I Reglamento de Procedimientos para la Contratación de Bienes, Obras y Servicios de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, aplicó procedimientos de auditoría que comprenden el

desarrollo de cada convenio y/o contratación incluida en la muestra hasta la fecha de corte al 30/6/2013.

Asimismo, la AGN informa en el apartado “Procedimientos de auditoría” que a los efectos de la obtención de la muestra se parametrizó:

- Su especificidad.
- Su incidencia económica.

El órgano de control efectuó los siguientes comentarios y observaciones:

1. Respecto de los convenios

1.1. De fondo:

Informa la AGN que los trabajos que ejecuta la ACUMAR representan una parte del universo de acciones que se llevan a cabo en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Por ello, en orden de cumplimentar lo resuelto por la Corte, el ente despliega y sostiene un rol articulador de acciones con otros organismos a fin de lograr los objetivos plasmados en el plan; y, en este orden trabaja en conjunto –por ejemplo– con universidades nacionales, empresas con participación mayoritaria del Estado, municipios que forman parte de la cuenca, a fin de implementar una serie de medidas para el saneamiento de la misma, siendo una de las formas de trabajo en conjunto mediante la suscripción de convenios.

Cuando la ACUMAR suscribe un convenio –sin delegar su facultad de coordinación, ejecución, regulación y control– asume la obligación de brindar apoyo financiero a quienes se constituyen en entes ejecutores, universidades nacionales, municipios, entre otros encargados de llevar a cabo las contrataciones de conformidad con las normas vigentes en su ámbito de actuación.

Por su parte, la ACUMAR exige de los entes ejecutores el cumplimiento de todas las obligaciones asumidas en los respectivos convenios, teniendo en caso de incumplimiento, la facultad de suspender el financiamiento o exigir la restitución del dinero transferido y no rendido.

Es decir, que a través de la firma de convenios se desarrollan trabajos y acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos plasmados en el PISA, actuando la ACUMAR como coordinador, financiador y supervisor de los entes ejecutores, quienes a su vez tienen la responsabilidad de administrar los fondos transferidos con afectación exclusiva a cada proyecto en cuestión, con la consecuente rendición de cuentas.

Con respecto a ciertos convenios celebrados con municipios se acuerda la participación de cooperativas de trabajo, integrando a las mismas personas desocupadas o en situación de vulnerabilidad social, contribuyendo de esta manera a su inclusión mediante la creación de fuentes de trabajo.

- Convenios con municipalidades

Manifiesta la AGN que si bien la ACUMAR no se inmiscuye en los procesos de contratación implementados por cada ente o jurisdicción, éstos deben efectuar

las correspondientes rendiciones de cuentas de acuerdo a lo establecido en el reglamento para la rendición de cuentas de los fondos transferidos por la ACUMAR, según cada convenio en particular.

La AGN señala que no se advierte de la lectura del reglamento que se contemplan:

- Contratos suscritos con personas físicas y/o jurídicas que regulen la relación laboral con el ente o municipios.

- Actas o contratos de constitución de personas jurídicas (cooperativas y demás sociedades contratistas).

- Nómina de los socios.

- Constancia de inscripción en impuestos nacionales y provinciales, y otros.

Respecto de las cooperativas informa que su contratación, por parte del municipio, tiene como objetivo principal la inclusión en el mercado laboral de personas desocupadas. El facultarlas para que realicen contrataciones y/o adquisiciones y/o locaciones de todos aquellos bienes y servicios necesarios para realizar las tareas que le fueron encomendadas, importaría al sujeto un mayor control de los fondos públicos previstos.

Manifiesta la AGN que al no ser de aplicación directa los procedimientos de contratación estipulados por la normativa interna de ACUMAR y teniendo en cuenta la naturaleza pública de los fondos que financian las obras y servicios contratados, se impone establecer en los convenios cláusulas de rendiciones de cuentas más detalladas y exhaustivas debido tanto a la magnitud de los montos que son transferidos por la ACUMAR a los entes ejecutores, como la necesidad de controlar la efectiva aplicación de los recursos económicos para el destino establecido de la manera más conveniente técnica y económicamente, asegurando la eficiencia, eficacia y transparencia de la contratación.

- Convenios suscritos con universidades.

Al suscribir un convenio marco con estas instituciones la ACUMAR reconoce en ellas “su rol de instituciones de altos estudios, su desarrollo en los campos de educación superior, el conocimiento y articulación interinstitucional y comunitaria en las regiones de sus influencias”. Asimismo, el auditado resalta que “la cooperación mutua sirve a su respectivo desarrollo institucional, incrementando sus capacidades técnicas, de capacitación, investigación, formación, difusión y culturales”.

Que el acuerdo de voluntades tiene por “objeto establecer vínculos de asistencia, articulación, complementación y colaboración, en materias académicas, científicas y/o técnicas, como así también todo desarrollo de actividades que sean de interés común para ellas”.

“Para concretar los objetivos de colaboración y asistencia, las partes presentarán proyectos de trabajo que se formalizan mediante la suscripción de convenios específicos”.

En este orden, los “convenios específicos determinan los temas a desarrollar, los detalles de su ejecución,

su cronograma, los recursos económicos, técnicos, humanos y de infraestructura a aportar por cada parte, así como las responsabilidades específicas que le corresponden a cada una de ellas”. Esta inteligencia, en la que los convenios específicos estipulan la posibilidad de que las universidades tengan a su cargo por sí o por terceros la realización de los temas a desarrollar, colisiona, en principio, con los objetivos que se visualizan para la suscripción de los correspondientes convenios marcos.

Derivaciones:

Falta de inclusión de cláusulas de rendiciones de cuentas de convenios celebrados con entidades públicas que permitan determinar la correcta asignación de los fondos públicos.

Efectos:

Expresa la AGN que lo descrito precedentemente conspira con los objetivos fijados en el artículo 8° del reglamento de contrataciones de la ACUMAR, el cual establece:

b) Asegurar la libre competencia; la concurrencia e igualdad de oferentes; la legalidad, publicidad y difusión de todo el proceso de contratación garantizando la igualdad de acceso; la eficiencia, eficacia y transparencia de la contratación y el posterior control, interno y externo de los procesos de contratación;

c) Asegurar la legalidad de todo el proceso de contratación y posterior ejecución de los contratos;

f) Generar una planificación, proyección y evaluación responsable de las compras y contrataciones a efectuar por la ACUMAR;

g) Asegurar una actuación responsable de los funcionarios públicos y/o personal que intervengan en los procesos de compras y contrataciones.

2. Respecto a las contrataciones

2.1. De fondo:

Coexistencia de contrataciones con idéntico objeto:

Del análisis emprendido la AGN corroboró la existencia de dictámenes de la comisión evaluadora desestimando las ofertas presentadas y recomendado dar por fracasada la contratación, sin contar aún con el acto administrativo según establece el artículo 21, inciso c), del reglamento de contrataciones. A pesar de ello el organismo ha autorizado en diversas situaciones el llamado a una nueva contratación con idéntico objeto.

Control y sanciones: la AGN señala que en el Expediente 231/2013 “Adquisición de equipamiento audiovisual, solicitado por la Coordinación de Comunicación e Información Pública”. Contratación directa. Línea presupuestaria 1: fortalecimiento institucional, en el cual no se ha cumplido con los plazos de entrega, no surge del expediente la justificación del atraso incurrido ni que el auditado haya hecho uso de su potestad sancionatoria.

2.2. De forma:

ACUMAR cuenta con un manual que regula el procedimiento administrativo interno (resolución 852/12) y es menester que las áreas intervinientes se remitan al mismo a fin de unificar, sistematizar y simplificar los criterios básicos a emplear en la tramitación de las actuaciones, reduciendo al mínimo los errores, con el objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el procedimiento administrativo del organismo. Al respecto la AGN señala que de los expedientes relevados de la muestra surgen errores en la foliatura; providencias, notas y/o memos que no presentan fecha, o falta la aclaración del funcionario que firma la misma, inexistencia de un criterio establecido respecto de la agregación de documentación aportada por los oferentes. Estas inconsistencias demuestran la falta de controles y aplicación del procedimiento descripto precedentemente.

Implementación del Registro Informatizado de Proveedores:

Mediante el dictado de la resolución 248/2010 ACUMAR se creó el Registro Único de Proveedores del organismo, sin embargo en el mismo marco normativo se estableció que hasta tanto se conforme el correspondiente registro se consultará el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) dependiente de la Oficina Nacional de Contrataciones. En tal sentido, la AGN señala que no ha obtenido documentación que le permitiera constatar que el organismo haya cumplimentado con lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento de Procedimientos para la Contratación de Bienes, Obras y Servicios de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo respecto de la implementación del mencionado registro.

Presupuestos:

Manifiesta que no consta en los expedientes relevados los antecedentes que son tenidos en cuenta por el auditado para la elaboración del presupuesto oficial.

3. Convenios:

A) Expediente 5.722/2011 “Protocolo Complementario 1 al Convenio Marco para la Cooperación Interinstitucional en la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Cuenca Matanza-Riachuelo”.

Respecto al expediente de marras la AGN señala:

Que a través de la providencia PMGIRSU 15/2011 de fecha 31/5/2011, se informa que la ejecución del presente convenio implicaría una erogación de \$ 60.000.000, no surgiendo de la lectura de las actuaciones sobre qué base se establece dicho monto presupuestario.

Contradicciones:

a) Del análisis comparativo entre el protocolo complementario 1 y las bases de condiciones legales, se observa que el protocolo en su cláusula quinta establece que la ACUMAR realizará un anticipo de fondos correspondiente al 40 % del monto total, el cual será girado dentro de los 5 días hábiles posteriores a la notificación por parte de OPDS de la adjudicación

de la contratación. Sin embargo, cuando se analiza las bases de condiciones legales, se desprende del artículo 16 – Anticipo de gastos y que el mencionado anticipo corresponderá al 30 %, en concordancia por lo dispuesto en el artículo 48 de la ley 6.021 (Ley de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires).

b) La cláusula décimo primera del protocolo complementario, dispone que OPDS instalará dentro de los 5 días hábiles de firmado el presente protocolo los carteles de anuncio de obra en los sitios donde se instalarán los ecopuntos. Por su parte, en las bases de condiciones legales se dispone en su artículo 17, referido a los carteles de obra, que será el contratista el que se obligará a instalar a su costo y mantener los carteles de obra.

c) Asimismo, verificó la inobservancia de los plazos respecto a las rendiciones de cuentas formalizadas.

Expediente 19.438/2011 “Acuerdo de Cooperación Técnica entre ACUMAR y AySA para la Instalación de Plantas de Tratamiento de Efluentes”.

La cláusula cuarta del acuerdo establece un anticipo del 25 % del monto total de la obra que asciende a la suma de \$ 411.774.477,00, surgiendo del análisis de la documentación que la ACUMAR realizó pagos parciales en concepto de anticipo no cumpliendo con lo estipulado en el acuerdo.

De las rendiciones de cuentas presentadas por la empresa AySA, ACUMAR reconoce sólo aquellas partidas contempladas como contractuales, quedando sin reconocimiento montos correspondientes a partidas adicionales, excedidas, ampliaciones de obras y otros.

La AGN observa que el convenio firmado entre AySA y ACUMAR no prevé un mecanismo a aplicar en el caso de redeterminaciones de precios, partidas adicionales, ampliaciones de obras. La falta de previsión de un procedimiento a seguir no deja en claro las obligaciones asumidas por cada una de las partes.

b) Expediente 7.024/2012 “Convenio Específico para la Limpieza de Márgenes entre la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la Municipalidad de La Matanza”.

ACUMAR y la Municipalidad de la Matanza el día 15/2/2013 suscribieron este convenio específico cuyo objeto es la limpieza, recuperación y preservación de las márgenes de los cursos de agua superficial en la cuenca Matanza-Riachuelo.

Mediante el mismo la ACUMAR se compromete a brindar una financiación de \$ 3.300.164,84 con un anticipo financiero de \$ 1.320.065,93. En tal sentido, se realizarán sucesivas reposiciones de dicho fondo en función de los importes rendidos mensualmente por el municipio y aprobados por ACUMAR. La realización de cada desembolso quedará supeditada a la aprobación de cada rendición de cuenta presentada por el municipio. El mecanismo de rendición de cuentas será el estipulado en el anexo II del presente convenio.

El Municipio de La Matanza informa con fecha 18/12/2013 que debido a los atrasos en los pagos del convenio por parte de la ACUMAR que datan al primer semestre 2013 hace imposible continuar con los trabajos si no se logra una urgente normalización de los mismos.

C) Expediente 7.018/2012 “Convenio Específico para la Limpieza de Márgenes entre la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la Municipalidad de Lanús”.

El plazo de ejecución del convenio era desde el 1 de enero 2013 hasta el 30 de junio 2013.

Señala la AGN que a la fecha de la finalización de las labores de campo se encontraba pendiente el informe final y el correspondiente cierre del expediente; y que respecto al monto del contrato fue de \$ 6.308.192.52, el devengado asciende a la suma de \$ 6.255.399.76 y el monto rendido es de un total \$ 5.792.681,35.

D) Convenios con la Municipalidad de Lomas de Zamora.

– Expediente 7.014/2012 “Convenio Específico para la Limpieza de Márgenes entre la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la Municipalidad de Lomas de Zamora. Tramo Limpieza de Márgenes y Mantenimiento de Arroyos, Zanjones y Canales – Santa Catalina”. Monto presupuestado para este tramo es de \$ 6.042.283,27 y anticipo de \$ 2.416.913,30.

– Expediente 7.015/2012 “Convenio Específico para la Limpieza de Márgenes entre la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la Municipalidad de Lomas de Zamora. Tramo Canal Mujica año 2013”. Monto presupuestado para este tramo es de \$ 6.042.283,27 y anticipo de \$ 2.416.913,30.

– Expediente 7.017/2012 “Convenio Específico para la Limpieza de Márgenes entre la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la Municipalidad de Lomas de Zamora”. Monto presupuestado para este tramo es de \$ 8.471.323,27 y anticipo de \$ 3.388.529,30.

– Expediente 7.557/2012 “Convenio Específico para la Limpieza de Márgenes entre la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la Municipalidad de Lomas de Zamora. Tramo Camino de la Ribera año 2013”. Monto presupuestado para este tramo es de \$ 14.551.501,38 y anticipo de \$ 5.820.600,55.

Los convenios establecen que el plazo de ejecución de los trabajos se desarrollaría entre el 1/1/2013 hasta el 30/6/2013, plazo que podrá ampliarse por circunstancias fehacientemente acreditadas por el ente ejecutor (municipio) y consensuadas con la aprobación de la ACUMAR.

Observaciones:

Generales:

a) Observa que el convenio marco dispone que los trabajos se ejecutaran desde el 1/1/2013 hasta el 30/6/2013 cuando el convenio específico fue suscrito el 15/2/2013. Al respecto señala que no surge de los expedientes nota u acto administrativo que justifique el retraso en la suscripción del convenio, habiendo el

consejo directivo de la ACUMAR resuelto aprobar la suscripción del convenio de marras en su sesión del día 27 de diciembre de 2012.

b) El Municipio de Lomas de Zamora al momento de la puesta en marcha del convenio, debe rendiciones de cuentas correspondientes al año 2012, no encontrándose ningún tipo de intimación y/o sanción al respecto por parte de la ACUMAR.

A un año del comienzo de las obras se sigue acompañando facturas correspondientes a los certificados de los meses de enero y febrero de 2013. Respecto al mencionado retraso en la rendición de cuentas por parte del municipio, la Acumar en ningún momento intima al mismo a regularizar dicha situación.

c) Encontrándose vencidos los plazos previstos en el convenio para la ejecución, no hay ningún acto administrativo por el cual se prorrogue el mismo, así como tampoco existen actas de fin de obra.

e) Expediente 891/2013 “Plan Maestro GIRSU - Municipalidad de Lanús sobre Proyecto de Ecopunto”.

A los efectos de la ejecución del proyecto la ACUMAR se comprometió a transferir la suma de \$ 28.692.200,64 fijándose como anticipo un 30 % del monto total lo que equivale a \$ 8.607.660,19 el cual será transferido a los 10 días corridos posteriores a la presentación de la documentación que acredite la adjudicación del contrato para la ejecución del proyecto y/o la orden de compra.

Al respecto, la AGN informa que de la lectura de los actuados surge que la ACUMAR en reiteradas oportunidades solicitó al municipio que cumpliera con la entrega de la información que acredite la adjudicación del contrato para la ejecución del proyecto y/o la orden de compra a fin de poder realizar el anticipo correspondiente y que a la fecha del relevamiento de la información por parte del órgano de control externo (11/7/2014) no constaba que la municipalidad haya dado respuesta a lo solicitado, ni si había erogada suma alguna pese a haberse efectuado la respetiva instrucción de pago.

*Pablo G. González. – José M. Á. Mayans.
– Eric Calcagno y Maillmann. – José M.
Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio
R. Solanas. – Juan M. Abal Medina. –
Miguel Á. Pichetto.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-280/14, mediante el cual la Auditoría General de la Nación (AGN) comunica resolución 144/14, aprobando el Informe Especial al 30/6/2013 sobre las contrataciones y convenios llevados a cabo por la Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR); 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 regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado sobre los procedimientos sobre contrataciones y convenios llevados a cabo por la Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), al 30/6/13.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 12, al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de la ciudad de Morón, provincia de Buenos Aires 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, 7 de mayo de 2015.

*Pablo G. González. – José M. Á. Mayans.
– Eric Calcagno y Maillmann. – José
M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. –
Julio R. Solanas. – Juan M. Abal Medina.
– Miguel Á. Pichetto.*

2

Ver expediente 151-S.-2016.

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