Provincia de Tierra del Fuego, Antartida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
258

TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTARTIDA
E ISLAS DEL ATLANTICO SUR

Informe Legal Nº 37/2020
Letra: T.C.P. - C.A.
Expte. Nº 291/2019- Letra TCP-VA

Ushuaia, 13 de febrero de 2020

SEÑOR SECRETARIO LEGAL
Dr. Pablo GENNARO

Vuelve a este Cuerpo de Abogados el expediente del corresponde, perteneciente al registro de este Tribunal de Cuentas, caratulado: *"DENUNCIA S/PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL I.P.V."*, con el objeto de elaborar un proyecto de Informe de Planificación y Estrategia para la Auditoría de los Convenios vinculados con las actuaciones allí contenidas.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

I.1 Competencia del Tribunal de Cuentas y Marco Normativo

El artículo 166 de la Constitución Provincial atribuye a este Organismo de Control determinadas funciones, dentro de las cuales se encuentra la de realizar auditorías externas.

Ello concuerda con la definición que le otorga el artículo 1º de la Ley Provincial Nº 50, al entender a este Tribunal de Cuentas como órgano de contralor externo de la función económico-financiera de los tres poderes del Estado Provincial, incluyendo a los entes autárquicos.

Asimismo, dicha Ley Provincial Nº 50, de conformidad con lo establecido por la Constitución Provincial, asigna al Tribunal de Cuentas la facultad de realizar auditorías externas (artículo 2º, inciso c).

I.2. Expediente TCP-VA Nº 291/2019: *"S/DENUNCIA PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL I.P.V."*.

Las actuaciones se iniciaron a raíz de una denuncia presentada por un grupo de trabajadores del I.P.V., ante la Fiscalía de Estado el 26 de septiembre de 2019, y puesta en conocimiento de este Tribunal de Cuentas el 13 de noviembre de 2019.

El objeto de la denuncia, según consta en ambas presentaciones, consistió entre otros, en la firma de convenios los que, según los denunciantes, carecerían de las intervenciones de las áreas técnicas correspondientes.

Dicha cuestión fue analizada mediante el Informe Legal Nº 230/19, Letra: TCP-CA, concluyéndose lo siguiente"*(…) Si bien en esta instancia y atento el estado de ejecución de los convenios, no correspondería iniciar una investigación especial a los fines de determinar la existencia de irregularidades y/o perjucio fiscal; se podría, en caso de compartir criterio, analizar la posibilidad de dictar una Resolución Plenaria que ordene una Auditoría sobre la ejecución de estos convenios, la que sin perjuicio del Plan de trabajo que al*

efecto se elabore, a título ejemplificativo podría verificar si al momento de firmar los contratos particulares, acordados en los convenios de colaboración, los postulantes propuestos por las organizaciones gremiales, cumplían con los requisitos reglamentarios para convertirse en beneficiarios; o si en la ejecución de los mismos se dió cumplimiento a las pautas reglamentarias del ente, entre otras cuestiones (...)". Esta opinión fue ratificada por el Informe Legal Nº 254, Letra: TCP-CA; ambos suscriptos por la Dra. Patricia BERTOLIN.

Posteriormente el Secretario Legal, Dr. Pablo E. GENNARO, emitió el Informe Legal Nº 17/2020, Letra: TCP-SL del 20 de enero de 2020, manifestando, en lo que resulta de interés a la cuestión que: *"(…) En cuanto a lo denunciado a raíz de los convenios firmados en el ámbito del I.P.V. excluyendo, presuntamente, la intervención de las áreas técnicas correspondientes, en consonancia con la opinión de la letrada dictaminante y atento a la respuesta incompleta otorgada por la Presidencia del Ente (fs. 245/246), estimo oportuno recomendar al Cuerpo Plenario de Miembros el inicio de una Auditoría sobre la ejecución de los convenios que se encuentran agregados en copia a la presente.*

Esta Auditoría en caso de compartir opinión, debería tener como objeto verificar, entre otras cosas: 1) El cumplimiento de los recaudos legales necesarios para su firma y en especial la intervención de aquellas Áreas del Organismo que correspondiera; 2) El cumplimiento por parte de los postulantes propuestos por las organizaciones, de la requisitoria necesaria para acceder a un beneficio.

Es dable resaltar, que lo señalado en el punto primero de la Auditoría propuesta no es caprichoso, puesto que entiendo que las respectivas áreas del I.P.V. tienen la capacidad necesaria para asesorar a la Presidencia sobre la solvencia operativa y presupuestaria del Ente al asumir esos compromisos entre otras cuestiones.

Por ello, entiendo propicio que de compartir el criterio vertido, vuelvan las presentes a esta Secretaría Legal a los fines de elaborar un Plan de Auditoría que en particular contenga la planificación y estrategia a desarrollar, como así los puntos o ejes centrales a tratar, debiendo tener como objeto de análisis todos los convenios agregados a la presente (...)".

Por Nota Interna Nº 150/2020 Letra: PRESIDENCIA, se ordena incorporar el Plan de Auditoría propuesto; razón por la cual se procederá a su elaboración mediante el presente.

I.3 Objeto. Alcance.

Teniendo en cuenta que el objeto de la presente consiste en auditar los convenios suscriptos por el entonces I.P.V., hoy I.P.V. y H, que se encuentran incorporados en el expediente Nº 291/2019 Letra: T.C.P.-V.A., se tomará como marco de análisis dichos convenios, como asimismo los contratos particulares que puedan haber surgido como consecuencia de ellos.

Asimismo, el alcance de la Auditoría estará determinado por el procedimiento que se utilice en la ejecución de los mismos, que podrá consistir en el análisis del universo de esos convenios o a través del sistema de muestreo.

I.4 Plazo estimado de auditoría

Conforme lo indicado por el Vocal abogado, a cargo de la Presidencia Dr. Miguel LONGHITANO, en su Nota Interna Nº 150/2020, Letra: PRESIDENCIA, previamente se procederá por parte del Plenario a analizar los Informes Legales Letra: TCP-CA Nº 230/2019 y Nº 254/2019 y Letra: TCP-SL Nº 17/2020 y conjuntamente con ellos el presente proyecto.

En caso de compartir criterio, y previo trámite de aprobación correspondiente, con la resolución plenaria que así lo resuelva, se estima un plazo de auditoría de noventa (90) días hábiles, procediendo su inicio a partir de la aprobación del respectivo Plan de Auditoría. Sin perjuicio de lo expuesto, dependiendo de la complejidad y magnitud de los convenios que se auditarán del I.P.V. y H., y considerando que la necesidad o no de muestreo será determinado a posteriori, el plazo estimado de auditoría deberá conformarse al mismo. Es decir el plazo estimado de 90 días hábiles será para el caso de determinarse la metodología de muestreo, de lo contrario de podrá ampliar por otro plazo igual. En el Informe Parcial se fijará el período indicado.

I.5 Papeles de Trabajo

Será diseñado por parte del equipo de auditoría un modelo de papel de trabajo estándar, con el fin de recabar los datos resultantes del relevamiento de la documentación obtenida del análisis de cada convenio marco, como así también de los contratos particulares que de ellos deriven.

Por otro lado, en relación con la información resultante del relevamiento en general, se evaluará la metodología a aplicar conforme las pautas indicadas en las Normas de Auditoría Jurídica, aprobadas por Resolución Plenaria Nº 243/05.

II. OBJETIVOS GENERALES DE LA AUDITORÍA

La Auditoría de los convenios en que el Instituto Provincial de la Vivienda y Hábitat (I.P.V y H.) sea parte, se desarrollará con el propósito de:

Controlar el cumplimiento por el I.P.V. y H. de las normas generales y reglamentarias vigentes; en particular aquella relacionada a la intervención de sus áreas en la elaboración y suscripción de convenios.

Evaluar la posición del I.P.V y H. en el proceso de ejecución de los convenios como así de los eventuales beneficiarios y las medidas adoptadas para el logro del objeto de los mismos;

Emitir una opinión sobre la razonabilidad de los cursos de acción adoptados en la suscripción de los distintos convenios en que el I.P.V. y H. sea parte.

III. METODOLOGÍA

A los fines de lograr los objetivos generales, que permitan reunir los elementos de juicios válidos, pertinentes y suficientes para respaldar los informes parciales y final que produzca esta Auditoría, la metodología a aplicar prevé una serie de etapas secuenciales, cada una de ellas con objetivos específicos, de acuerdo al esquema siguiente: 1) RELEVAMIENTO; 2) EJECUCIÓN; 3) INFORMES.

III.1. RELEVAMIENTO

Implicará la recopilación de información a fin de obtener un conocimiento general de la situación del I.P.V. y H., en particular de las distintas Áreas que lo integran y que, conforme misiones y funciones, deban intervenir en la confección y ejecución de convenios. A tal fin, se procederá a la toma de contacto directo con el Instituto, con el objeto de solicitar la información pertinente y su respaldo con la normativa correspondiente.

III.1.1 En relación a la situación general

III.1.1.a) Conocimiento del Instituto a auditar

Objetivo específico: Obtener una inteligencia apropiada de la situación general del I.P.V. y H. en relación con el objeto de la presente Auditoría. Ello significará la recopilación de información, y la documental que acredite su existencia, a fin de determinar lo siguiente:

1. Ley orgánica de creación y sus normas reglamentarias;

2. Resoluciones aprobatorias de la estructura interna del I.P.V. y H. y organigramas. En particular, de las estructuras orgánicas involucradas en la redacción, concreción y ejecución de convenios referidos a soluciones habitacionales;

3. Manuales de procedimientos administrativos y similares;

4. Descripción e individualización del proceso de selección de beneficiarios y sus correspondientes adjudicaciones de soluciones habitacionales y/o viviendas según corrresponda;

5. Todo otro que se estime pertinente durante el desarrollo de la auditoría.

III.1.1.b) Conocimiento de Áreas competentes

Objetivo específico: Obtener una noción apropiada de cuales son las áreas que deben intervenir en la elaboración y ejecución de convenios que tengan por objeto la generación de suelo urbano para el proyecto, desarrollo y ejecución de planes de vivienda; así como el otorgamiento de soluciones habitacionales por parte del I.P.V. y H. A partir de allí se procederá a la recopilación de la siguiente información, con respaldo en la normativa correspondiente (de ser ello posible):

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
Nº 962

6. Determinación de la cantidad de agentes y distribución en la estructura orgánica (direcciones y jefaturas) de las Áreas del I.P.V. y H., correspondientes;

7. Manual de misiones y funciones de las mismas;

8. Manuales de procedimientos administrativos y similares. En particular, la vinculación existente en el proceso de tramitación y ejecución de los convenios entre las distintas Áreas;

9. Cantidad de personal en relación de dependencia que integra esas Áreas, indicando respecto de cada agente su situación de revista, calificación profesional, antigüedad en el organismo y en el sector que ocupa;

10. Identificación de la división de funciones o tareas desarrolladas y los controles establecidos formal e informalmente, su obligatoriedad, áreas intervinientes, momentos de realización y la existencia de constancias escritas de su realización, así como responsabilidades en materia de su competencia;

11. Todo otro que se estime pertinente durante el desarrollo de la auditoría.

III.1.2 En relación a la situación particular

Este diagnóstico permitirá identificar los convenios suscriptos durante el año 2019, específicamente durante el primer semestre, cuyos objetos hayan sido redactados en términos similares a los que se encuentran incorporados en el expediente TCP-VA Nº 289/2019, y los grados de avance en la consecución de dichos objetos.

Finalizada esta etapa de relevamiento, se confeccionará un Informe Parcial que determinará, en virtud de la identificación de los distintos convenios, la necesidad o no de proceder a la etapa de Ejecución a través de la técnica de muestreo. Asimismo, a partir de las conclusiones generales y particulares arribadas, podrán incluirse sugerencias con el fin de mejorar el desempeño del Instituto.

III.1.2.a) Conocimiento de los Convenios

Objetivo específico: Obtener una inteligencia apropiada de la situación de los distintos convenios suscriptos en el período indicado en el punto anterior. A tal fin, se procederá a requerir al Instituto que brinde la correspondiente información, utilizando para ello un cuestionario descriptivo que contendrá los siguientes:

- Convenios de Financiamiento de Obra Gestión Privada, en el marco de la Ley provincial Nº 1273 y su estado de ejecución según las cláusulas operativas insertas en los mismos; específicamente el cumplimiento de los recaudos legales necesarios para su firma y en especial la intervención de las Áreas competentes y el cumplimiento por parte de los postulantes

propuestos por las organizaciones, de los requisitos necesarios para acceder a un beneficio.

- Confección y en su caso estado de ejecución de los contratos particulares derivados de los convenios de financiamiento; específicamente el cumplimiento de los recaudos legales necesarios para su firma y en especial la intervención de las Áreas competentes y el cumplimiento por parte de los postulantes propuestos por las organizaciones, de los requisitos necesarios para acceder a un beneficio.

- Convenios Marco de Cooperación y Coordinación de Acciones Conjuntas y su estado de ejecución según las cláusulas operativas insertas en los mismos; específicamente el cumplimiento de los recaudos legales necesarios para su firma y en especial la intervención de las Áreas competentes y el cumplimiento por parte de los postulantes propuestos por las organizaciones, de los requisitos necesarios para acceder a un beneficio;

- Confección y en su caso estado de ejecución de los contratos particulares derivados de los convenios marco de cooperación y coordinación de acciones conjuntas; específicamente el cumplimiento de los recaudos legales necesarios para su firma y en especial la intervención de las Áreas competentes y el cumplimiento por parte de los postulantes propuestos por

las organizaciones, de los requisitos necesarios para acceder a un beneficio;

12. Todo otro que se estime pertinente durante el desarrollo de la auditoría

III.2. EJECUCIÓN

A partir de las conclusiones arribadas en la etapa precedente, se procederá a la auditoría del universo de convenios en su totalidad o a través del sistema de muestreo.

Una vez elaborado el listado de convenios a auditar, se aplicará el siguiente procedimiento, que deberá ser programado en función al tiempo previsto en la resolución plenaria que apruebe el plan de trabajo que por el presente se proyecta.

III.2.1 Revisión de expedientes administrativos de los convenios generales

Objetivo específico: Obtener un conocimiento apropiado del sistema de respaldo de información relativa a los procesos de ejecución de los convenios. La documentación a analizar consistirá en la siguiente:

- Constatar la existencia de dictámenes y/o informes técnicos acerca de la procedencia de la firma de cada uno de los convenios;

- Verificar si los mismos han resultado favorables o contienen alguna objeción o sugerencia; y en su caso si las mismas fueron atendidas o, en caso contrario si se ha fundamentado su apartamiento;

- Corroborar si los convenios se están ejecutando, y si esa ejecución se está realizando en los tiempos habituales para estos tipos de convenio; o si por el contrario la burocracia interna o incluso la inacción de los funcionarios intervinientes ha provocado dilaciones irrazonables;

- Todo otro que se estime pertinente durante la ejecución de la auditoría.

III.2.2 Revisión de expedientes administrativos de los contratos particulares

Objetivo específico: Obtener un conocimiento apropiado de los eventuales beneficiarios, surgidos en virtud de los convenios celebrados entre el I.P.V. y H. y las distintas Asociaciones Civiles involucradas como contraparte, para lo cual se deberá constatar:

- Los listados actualizados presentados por cada una de las asociaciones firmantes, intervenidos por las áreas competentes;

- Las carpetas y/o expedientes donde conste la documentación presentada por cada uno de los beneficiarios conforme lo solicitado por el Instituto, acorde con la reglamentación vigente en la materia;

- Verificar, a través de los informes técnicos presentados por las áreas correspondientes, si la situación de cada uno de los beneficiarios se adecua a la reglamentación;

- Todo otro que se estime pertinente durante la ejecución de la auditoría.

III.3 INFORMES

Los informes tendrán como meta poner en conocimiento de este Tribunal de Cuentas los aspectos generales y particulares de la auditoría y precisando, en su caso, las irregularidades detectadas, sus posibles causas y consecuencias, como así también la sugerencia de soluciones, en cuanto fuera posible.

Durante el desarrollo de la presente Auditoría de Convenios se elaborarán tanto informes parciales como el informe final.

III.3.1 Informes Parciales

Se realizará un Informe Parcial, conforme lo estipulado por la Resolución Plenaria Nº 243/05, que pondrá de manifiesto la necesidad o no de muestreo y el avance en las tareas previas a la ejecución de la Auditoría. Con ellos se pretende plasmar los elementos de juicio válidos y suficientes reunidos

TRIBUNAL DE CUENTAS
FOLIO
Nº 265

que constituyan la razón de la opinión profesional que se manifieste, destacando las observaciones y recomendaciones correspondientes a los aciertos y falencias, con miras a la eficiencia y eficacia del sector.

Es necesario aclarar que en el caso de optar por la modalidad de muestreo para la ejecución de la Auditoría, esa muestra deberá resultar lo suficientemente significativa para permitir que se forme un juicio sobre la calidad y regularidad de las operaciones, lo que será plasmado en el informe correspondiente.

III.3.2 Informe Final

Por último, terminada la auditoría, se emitirá el Informe Final, en el que se dejarán plasmadas las conclusiones a que se arribe, debiendo incluir necesariamente el Informe Parcial emitido, con el agregado de una opinión global y la consecuente comunicación de observaciones y recomendaciones que se estimen pertinentes.

IV CONCLUSIÓN

Sin otras consideraciones que efectuar se acompaña el presente para la continuidad del trámite.

Dra. Patricia Bertolin
ABOGADA
Mat. Prov. Nº 461
Tribunal de Cuentas de la Provincia