

INFORME DE AUDITORÍA DEFINITIVO

AL SEÑOR
SECRETARIO DE OBRA PÚBLICA
DE LA PROVINCIA DE SALTA
ING. Don Juan Carlos Galarza
SU DESPACHO

En uso de las facultades conferidas por el Artículo 169° de la Constitución Provincial y el Artículo 30° de la Ley 7.103, la Auditoría General de la Provincia de Salta, procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la Secretaría a su cargo, en relación a la artículo 41 de la Ley 7070 y sobre los planes, obras y actividades que requieran de estudio de impacto ambiental y social o declaración jurada, teniendo en cuenta la información suministrada por ese organismo ante el requerimiento cursado oportunamente y de acuerdo con lo que se detalla a continuación.

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA

- Evaluación del cumplimiento de la normativa en materia ambiental por parte de la Secretaria de Obras Publicas en la ejecución de las obras públicas.
- Tiene carácter de **Auditoría de Legalidad**.
- Período auditado: enero de 2007 a julio de 2008.

2. MARCO LEGAL

El marco legal aplicable en términos generales para esta auditoria es:

- Constitución Nacional y Provincial
- Ley de Procedimientos Administrativos N° 5348

La normativa específica aplicable en materia ambiental para el ente auditado es:

- La Ley N° 7070
- Decreto 3097/00
- Resolución de la Secretaria de Medio Ambiente 2501/01
- Código de Agua, Ley N° 7.017.

3. ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA.

La labor de auditoría fue practicada de conformidad con las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Provincia de Salta, aprobadas por Resolución N° 61/01, de fecha 14 de Septiembre de 2001.

Para la obtención y análisis de las evidencias se aplicaron las siguientes técnicas y/o procedimientos de auditoría:

- Análisis de la Normativa vigente en la materia objeto de esta auditoria.
- Examen de documentos e información aportada por la Secretaria de Obra Publica de la Provincia.
- Revisión de la correlación entre expedientes y entre éstos y la correspondiente documentación respaldatoria.
- Comprobación de la información relacionada y su razonabilidad.
- Entrevistas a funcionarios y personal de la Secretaria de Obra Publica.

Las tareas propias del objeto de auditoría se desarrollaron entre el 15 de julio y el 15 de octubre de 2008.

4. ACLARACIONES PREVIAS

La ejecución de obras publicas, cualquiera sea su envergadura, repercute sobre diferentes componentes del territorio involucrado, manifestándose así efectos de la obra sobre el medio natural, la población y sus actividades y sobre otros tipos de infraestructura. Durante la construcción y operación, la obra está sujeta a la influencia de factores naturales y socioculturales que pueden incidir sobre su vida útil o sobre su funcionalidad.

En la actualidad el enfoque ambiental también enfatiza la necesidad de la aplicación de un marco conceptual y metodológico que integren, en los Proyectos de Infraestructura, los aspectos y criterios ingenieriles y económicos con los sociales y ecológicos (...) se considera que los objetivos de las obras publicas son elevar la calidad de vida de la población y propender al uso racional, integrado y sostenido de los recursos. Corresponde entonces, desarrollar una gestión ambiental desde el inicio del proyecto y

mantenerla durante la vida útil de las obras. Esto es necesario a fin de minimizar los efectos negativos y maximizar los beneficios de esta obra. La correcta gestión ambiental debe contribuir también al mejoramiento del diseño y funcionalidad de la obra y a la reducción de sus costos globales, minimizando imprevistos, atenuando conflictos y concurriendo a la preservación de la obra y del medio ambiente en el marco de una planificación integral.

5. ESTUDIO NORMATIVO PREVIO

La Ley de Protección del Medio Ambiente N 7.070, y su reglamentación, preveen que la Secretaría de Obras Públicas, como cualquier organismo público, deberá velar por el cumplimiento de una serie de requisitos comunes a todos los planes, proyectos y obras que posibilitan que la Autoridad de Aplicación ejerza un control sobre el cumplimiento de los recaudos necesarios para la preservación del Medio Ambiente y que se encuentran contemplados en el capítulo VI de la Normativa citada.

Así el artículo 46¹ de la Ley 7070 establece que el Certificado de Aptitud Ambiental que extiende el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable es una condición necesaria e ineludible para que los Organismos Públicos den curso a los planes proyectos u obras que, de acuerdo a la normativa citada, requieren del estudio de impacto ambiental, o bien de la declaración jurada de aptitud ambiental, según el caso.

Ahora bien, según el artículo anteriormente citado, para que la Autoridad de Aplicación extienda el Certificado de Aptitud Ambiental, es necesaria la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (Sección II) o bien una Declaración Jurada de Aptitud Ambiental (sección III).

En la reglamentación a la Sección I se determinan los casos en que procede incluir la iniciativa en uno u otro procedimiento, de tal forma que en el primer párrafo del artículo

¹ **Artículo 46°:** *“La Autoridad Competente emitirá un Certificado de Aptitud Ambiental, sólo en aquellos casos en que las iniciativas satisfagan los aspectos contemplados en las secciones I y II ó III del presente Capítulo.*

El Certificado de Aptitud Ambiental será condición necesaria para que los organismos públicos habiliten la iniciativa correspondiente”.

64² del Decreto Reglamentario de la Ley 7070 (Dec. N° 3097/00) establece que en su Anexo I se determinan las actividades para las cuales será necesario el estudio de Impacto Ambiental y Social.

El artículo 65³ del Reglamento manifiesta que en aquellos casos no previstos en el Anexo I bastará la Declaración Jurada de Aptitud Ambiental, siendo la viabilidad de este procedimiento de interpretación restrictiva para los organismos públicos.

El segundo párrafo del artículo 66⁴ dispone que los proyectos de aquellas actividades no previstas en el Anexo I deberán ser presentadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable a fin de que este determine la necesidad de presentar un estudio de Impacto Ambiental o en su defecto, una Declaración Jurada de Aptitud Ambiental según sean las características del proyecto de la obra a ejecutarse.

² Art. 64: De Las Disposiciones Comunes (reglamentario Art. 38 Ley 7070)

“El Anexo I de este Reglamento determina las actividades que requieren Estudio de Impacto Ambiental y Social. La enumeración dada en el mismo es meramente enunciativa, pudiendo la Autoridad de Aplicación ampliar o completar dicho catálogo de actividades a través de una Resolución dictada al efecto.”

³ Art. 65: De Las Disposiciones Comunes (reglamentario Art. 38 Ley 7070)

“Las actividades no incluidas en el Anexo I del presente reglamento, ni alcanzados por una Resolución ampliatoria de la Autoridad de Aplicación, estarán sujetas al procedimiento de Declaración Jurada de Aptitud Ambiental. La selección de dicho procedimiento será de interpretación restrictiva para todos los organismos de la Administración.”

⁴ Art. 66: De Las Disposiciones Comunes (reglamentario Art. 38 Ley 7070)

Los proyectos de actividades no incluidos en el Anexo I, deberán presentar una guía de aviso de proyecto de acuerdo a lo especificado en el Anexo II de este Reglamento. El Organismo de Aplicación determinará en cada caso, la necesidad de presentación de un Estudio de Impacto Ambiental y Social o Declaración Jurada de Aptitud Ambiental, según las características del proyecto.-

Los diversos organismos de la Administración que en el ámbito de su competencia debieran exigir un Estudio de Impacto Ambiental y Social, estarán obligados, cuando la actividad, plan, proyecto u obra no estuviere expresamente incluido en el Anexo I, a requerir la previa intervención de la Autoridad de Aplicación de la Ley 7070, a los fines indicados en el párrafo anterior.”

Por otro lado, la normativa citada establece otros recaudos tendientes al cumplimiento de sus fines. Según lo prescriben los artículos 47^{o5} y 48° de la Ley, paralelamente con la extensión del Certificado de Aptitud Ambiental, la Autoridad de Aplicación deberá emitir un dictamen técnico donde se pone de manifiesto su valoración sobre aspectos fundamentales sobre la obra en cuestión y su incidencia en el medio ambiente. Además de lo exigido anteriormente, la ley de Protección del Medio Ambiente establece que para los casos en que sea necesario el Estudio de impacto ambiental, es obligación para el organismo competente, convocar a una Audiencia Pública a los fines de brindar

⁵ **Artículo 47°.-** “Para las iniciativas que requieran el procedimiento contemplado en la Sección II, el Certificado de Aptitud Ambiental deberá ser acompañado por un dictamen técnico emitido por la Autoridad Competente, contemplando los siguientes aspectos:

- a) El impacto ambiental y social de las acciones propuestas;
- b) La incidencia ambiental y social adversa e inevitable en el supuesto de que la iniciativa sea autorizada;
- a) Alternativas a la iniciativa considerada y las razones de su desestimación;
- b) Relación entre usos del ambiente en el corto plazo, como consecuencia de la iniciativa, y la sustentabilidad de su productividad en el largo plazo con y sin la iniciativa autorizada;
- c) En caso de que la iniciativa sea autorizada, indicando cualquier efecto irreversible en el ambiente y en la salud, la seguridad y la propiedad de las personas;
- d) Indicación del grado de preocupación social respecto de la iniciativa y de conflictos actuales y posibles relacionados a la misma.”

Artículo 48°.- “Para las iniciativas que requieran el procedimiento contemplado en la Sección III, el Certificado de Aptitud Ambiental deberá ser acompañado por un dictamen técnico emitido por la Autoridad Competente, contemplando los siguientes aspectos:

- a) Que lo prescripto en los Artículos 43 y 44 no es aplicable a la iniciativa cuya autorización es solicitada;
- b) Que no existe una preocupación social significativa respecto de la iniciativa;
- c) Que los recursos de dominio público provincial no se encuentren comprometidos o afectados por la iniciativa.”

información y publicidad, junto con la posibilidad abierta de recibir y contestar observaciones por parte de cualquier interesado⁶.

Por último, los estudios de Impacto Ambiental y Declaración Jurada de Aptitud Ambiental mencionados en los párrafos precedentes deberán ser realizados por profesionales habilitados e inscriptos en el Registro de Consultores previstos el artículo 41° de la ley 7070 y por la Resolución 25/01 de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable⁷.

Por el estudio de la normativa ambiental aplicable al objeto de esta auditoría se observa un esquema procedimental que puede ser descripto brevemente de la siguiente forma:

Para habilitar las iniciativas correspondientes, los organismos públicos deberán contar con el Certificado de Aptitud Ambiental, el cual es extendido por la Autoridad de Aplicación a partir de la presentación del Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Aptitud Ambiental, según corresponda en base a lo siguiente.

Para las actividades comprendidas en el Anexo I de la Reglamentación, será necesaria la presentación del E.I.A. Para las actividades no comprendidas en el Anexo I corresponde una D.J.A.A. Al exigirse la D.J.A.A. por exclusión de los casos de E.I.A. se determina que no existe actividad que no necesite del primero o del segundo en su defecto, y en consecuencia, del Certificado de Aptitud Ambiental.

⁶ **Artículo 49°.-** *Con anterioridad a la emisión de un Certificado de Aptitud Ambiental para la habilitación de iniciativas contenidas en la Sección II del presente Capítulo, el organismo público competente deberá previamente convocar dentro de los 10 (diez) días de emitido o recibido el dictamen técnico, a una audiencia pública, cuya modalidad se establecerá por vía reglamentaria, en la cual se pondrá a disposición toda la información relativa a la misma, y agregada en el respectivo expediente administrativo. Durante su transcurso se recibirán las observaciones que pueda formular cualquier persona física o jurídica, así como otros organismos públicos de la Provincia, que pudieren verse afectados por la iniciativa. Dichas observaciones deberán ser contestadas en el término de 5 (cinco) días.*

⁷ **Artículo 41°.-** *“El Poder Ejecutivo instrumentará, por medio de la reglamentación, un Registro de Profesionales acreditados para preparar y certificar Estudios de Impacto Ambiental y Social, Declaración Jurada de Aptitud Ambiental e informes auditados para fundamentar los pedidos de autorización correspondientes.”*

La decisión acerca de si el plan, proyecto u obra se encuentra excluida del Anexo I, recae sobre la Autoridad de Aplicación, la que deberá considerar que la exclusión y, en consecuencia, la viabilidad de la D.J.A.A. son de interpretación restrictiva.

La oportunidad de la decisión se presenta cuando el Organismo competente considera que la actividad se encuentra excluida y requiere la previa intervención de la Autoridad de Aplicación a los fines de determinar la necesidad o no del E.I.A.

Por el análisis legal precedente se concluye que todo proyecto, plan u obra, sin importar su envergadura, deberá contar necesariamente con la intervención previa de la Autoridad de Aplicación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable) y su aprobación mediante la extensión del Certificado de Aptitud Ambiental.

6.- OBSERVACIONES DERIVADAS DEL ESTUDIO NORMATIVO

- La normativa vigente muestra un tratamiento indiscriminado e infundado respecto de los estudios de impacto Ambiental en las Obras Públicas.
- Las Obras Públicas se realiza en función de interés público, de igual jerarquía al interés que rige la protección del medio ambiente.
- Por ello debe construirse un mecanismo coordinado y armónico que permita con celeridad, razonabilidad y proporcionalidad la satisfacción de ambos.
- En el sistema normativo vigente, el interés ambiental se impone manifiestamente (extremadamente) al punto de poner en riesgo la celeridad y legalidad del interés público en que se construyan escuelas, centros de salud, caminos viviendas y toda otra infraestructura social.
- Las fallas más notorias detectadas en la normativa ambiental, respecto de la obra pública son:
 - i. La enumeración del Anexo I del Decreto Reglamentario N° 3097/00 es extremadamente amplia e indefinida.
 - ii. No es claro quien define qué corresponde hacer respecto de actividades no contempladas en el Anexo I del Decreto 3097/00 (si es necesario un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración Jurada de Aptitud Ambiental). El último párrafo del artículo 65° establece que la selección

de dicho procedimiento corresponde a los organismos de la administración y en la segunda parte del primer párrafo del artículo 66° se establece que lo determinará el organismo de aplicación.

- iii. No existe la posibilidad a favor de la Autoridad de Aplicación, de decidir que una actividad no necesita evaluación alguna, ni E.I.A. ni D.J.A.A.
- iv. Existe contradicción entre el artículo 39° de la Ley N° 7.070 y el 67°, segundo párrafo de Decreto Reglamentario N° 3097/00.

7.- SITUACION DE HECHO

Conforme surge de la información remitida por la secretaria de Obra Publica, de 561 obras públicas realizadas en el periodo auditado solamente 17 cumplen con lo exigido en el artículo 38° y 46° de la ley 7070 y sus reglamentarias.

8. OBSERVACIONES

Del análisis de la documentación aportada por el Ente Auditado como así también de lo concluido en las distintas entrevistas mantenidas con los empleados de las diversas Áreas, se puede concluir lo siguiente:

- La Secretaría de Obras Públicas no cumple con los procedimientos y las acciones de fondo, exigidos por la ley 7070 y su reglamentación en lo referente a la exigencia del Certificado de Aptitud Ambiental (Artículo 38 de la Ley 7070 y artículos 62, 63, 64, 65 y 66 del Decreto Reglamentario N 3097/00), conforme lo manifiestan expresamente a fs. 31, párrafo quinto, en contestación a lo requerido en fecha 25 de Septiembre de 2008 de fs. 27/28, ni con los estudios de impacto ambiental exigidos por el Código de Aguas, Ley N° 7.017, artículo 232, inc. f.
- Si bien el ente auditado no es el responsable del Registro de Consultores, carece de toda información respecto al mismo, dado que en ambas contestaciones a la información requerida, no dio respuesta alguna sobre los profesionales habilitados para realizar Estudios de Impacto Ambiental o Declaraciones Juradas de Aptitud de Ambiental.
- La Secretaría de Obras Públicas excede el ámbito de su competencia al decidir cuales son las obras públicas que requieren estudio de impacto ambiental, y

cuales no, con la pretensión de atribuirse la facultad de determinar cuales son las obras que pudieran causar daño ambiental, conforme lo manifiestan expresamente a fs. 31, párrafo quinto y sexto, en contestación a lo requerido en fecha 25 de Septiembre de 2008 de fs. 27/28, justamente sin recurrir a la realización de los estudios y recaudos ambientales, exigibles legalmente.

- Además de lo observado anteriormente, dichas decisiones de la Secretaría auditada, no son exteriorizadas mediante el acto administrativo correspondiente, ni mucho menos son objeto de dictamen técnico – jurídico o motivación alguna.
- El ente auditado no realizó diligencia alguna, tendiente a obtener por parte de la Autoridad de Aplicación de la Ley 7.070 una reglamentación que abrevie o sintetice los procedimientos legales ambientales para la obra pública, facultad prevista expresamente en el artículo 80º del Decreto Reglamentario N° 3.097, limitándose en cambio a incumplir la norma invocando factores negativos de estructura y capacitación.
- La Secretaría de Obras Públicas no cuenta con disposiciones que contemplen un circuito administrativo interno o procedimiento que garanticen o permitan tener la certeza de que en toda licitación o contratación de obra pública se cumplimentó con la normativa ambiental vigente.
- No hay registro de reuniones o tratativas entre el ente auditado y el ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable tendientes a generar un ámbito de trabajo coordinado a fin de cumplir con lo normado por la Ley de Protección del Medio Ambiente y su Reglamentación.
- El ente auditado no cuenta con los recursos humanos necesarios para realizar las tareas de control y gestión exigidos por la normativa vigente. Tampoco surge de la documentación analizada que tenga un plan de capacitación para los agentes dependientes de esa Secretaria vinculados a temas ambientales.
- No se advierte voluntad en el ente auditado de subsanar las falencias apuntadas.

9. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta que la competencia asignada a éste Órgano de Control presenta características correctivas, se formulan las siguientes recomendaciones:

- a.** Deslindar y asignar las responsabilidades administrativas en los funcionarios correspondientes por las falencias observadas.
- b.** Tener presente que las formalidades del procedimiento de licitación pública coadyuvan a resguardar la transparencia de la misma.
- c.** Que el incumplimiento de cualquier requisito exigido por la normativa en los procedimientos de licitación, derivan en la nulidad de los contratos suscriptos en virtud de los mismos y pueden ocasionar grandes perjuicios económicos al estado provincial.
- d.** El ente auditado debería requerirle a la autoridad de aplicación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable) el Registro de Consultores y coordinar con dicho organismo el procedimiento a seguir para garantizar que en toda licitación o contratación de obra pública se cumpla con lo exigido por la normativa Ambiental.
- e.** Luego de realizado lo establecido en el párrafo anterior, el ente auditado debería designar, en el Manual de Misiones y Funciones, la persona o personas responsables y los circuitos administrativos internos para tales efectos.
- f.** De acuerdo a lo manifestado por el propio ente auditado, debería conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable crear una comisión de especialistas en temas ambientales y de Obra Pública para que analicen la normativa vigente y propongan las modificaciones que consideren necesarias para cumplir con lo exigido en materia ambiental pero con mayor celeridad y eficiencia.

10.- OPINION:

De la auditoría de legalidad realizada en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas surge que el ente auditado no cumple con las especificaciones de la Ley 7070 y su reglamentación relativa a los estudios de impacto ambiental.

Las tareas de campo del presente informe finalizaron el día 21 de octubre de 2008.

SALTA, 20 de enero de 2.009

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 08

AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

VISTO lo tramitado en el Expediente N° 242-1917/08 – Auditoría de Legalidad en la Secretaría de Obras Públicas,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 169 de la Constitución Provincial pone a cargo de la Auditoría General de la Provincia el control externo posterior de la Hacienda Pública Provincial y Municipal;

Que en cumplimiento del mandato constitucional, lo concordantemente dispuesto por la Ley N° 7.103 y de acuerdo a la normativa institucional vigente, se ha efectuado una Auditoría de Legalidad en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas, que tuvo como objetivo: Evaluación del cumplimiento de la normativa en materia ambiental por parte de la Secretaría de Obras Públicas en la ejecución de las obras públicas – Período auditado enero de 2.007 a julio de 2.008;

Que la misma fue autorizada mediante Resolución A.G.P.S. N° 08/08, incorporándose al Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la Auditoría General de la Provincia – Año 2.008 aprobado por Resolución A.G.P.S. N° 15/08, correspondiendo la presente auditoría al Proyecto I-05-08 del mencionado Programa;

Que el Área de Control N° I, emitió Informe Definitivo correspondiente a la Auditoría de Legalidad desarrollada en la Secretaría de Obras Públicas;

Que el Informe Definitivo ha sido emitido de acuerdo al objeto estipulado, con los alcances y limitaciones que allí constan, habiéndose notificado oportunamente el Informe Provisorio al ente auditado;

Que con fecha 14 de enero de 2.009 las presentes actuaciones son giradas a consideración del Señor Auditor General Presidente;

Que en virtud de lo expuesto, corresponde efectuar la aprobación del Informe mencionado, de acuerdo con lo establecido por el art. 42 de la Ley N° 7103 y los arts. 11 y 12 de la Resolución 55/01;

Que corresponde el dictado del instrumento legal pertinente;

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 08

Por ello,

***EL AUDITOR GENERAL PRESIDENTE Y EL AUDITOR GENERAL DEL
ÁREA DE CONTROL N° I DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA
PROVINCIA***

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°: APROBAR el Informe de Auditoría Definitivo elaborado por el Área de Control N° I correspondiente a la Auditoría de Legalidad desarrollada en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas, que tuvo como objetivo: Evaluación del cumplimiento de la normativa en materia ambiental por parte de la Secretaría de Obras Públicas en la ejecución de las obras públicas, tramitada en el Expediente N° 242-1917/08, que rola de fs. 99 a 108 de dichas actuaciones.

ARTÍCULO 2°.- NOTIFICAR a través del Área correspondiente el Informe de Auditoría y la presente Resolución Conjunta, de conformidad con lo establecido por la Resolución A.G.P. N° 55/01.

ARTÍCULO 3°.- Regístrese, comuníquese, publíquese, cumplido, archívese.

Dr. Nallar – Dr. Torino