

INFORME DEFINITIVO
AUDITORÍA DE GESTIÓN
MUNICIPIO SAN JOSÉ DE METÁN
Expediente N° 242-1945/08
Código de Proyecto IV-18-08

Señor Intendente
Municipalidad de San José de Metán
Dn. Roberto Gramaglia
Su Despacho

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo N° 169 de la Constitución Provincial y artículo N° 30 de la Ley N° 7.103, la Auditoría General de la Provincia procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la Municipalidad de San José de Metán, sobre la base de la información suministrada por ese Organismo y la legislación vigente.

1. Objeto de Auditoría

La gestión ambiental realizada por la administración del Municipio de San José de Metán, conforme a lo dispuesto por la Ley Provincial N° 7.070, de Protección del Medio Ambiente de la Provincia de Salta y el Decreto Reglamentario N° 3.097/00, correspondiente al ejercicio año 2.007. Los trabajos de auditoría fueron ordenados mediante la Resolución A.G.P. N° 15/08.

1.1. Objetivos

1.1.1. Evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 7.070 de Medio Ambiente en general.

1.1.2. Evaluar el grado de cumplimiento de lo establecido normativamente respecto a la disposición final de los residuos domiciliarios.

2. Alcance del Trabajo de Auditoría

2.1. Consideraciones generales

El relevamiento fue realizado de conformidad con las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa, establecidas en la Resolución N° 61/01 de la Auditoría General de la Provincia de Salta, aplicándose procedimientos de auditoría con la extensión que se ha considerado necesaria en las circunstancias.

2.1.2. Procedimientos

- Revisiones conceptuales.
- Comprobaciones globales de razonabilidad.
- Examen de documentación.
- Comprobación de la información relacionada.
- Entrevistas a funcionarios de distintas áreas.

2.1.3. Marco normativo

2.1.4. De generación externa

- Constitución de la Provincia de Salta
- Ley Provincial N° 7.103 - Sistema, Función y Principios del Control No Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Pública
- Ley Nacional N° 25.675, General del Ambiente.
- Ley Nacional N° 25.831 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.
- Ley Provincial N° 5.348, de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Salta.
- Ley Provincial N° 7.070, de Protección del Medio Ambiente de la Provincia de Salta y su Decreto Reglamentario N° 3.097/00.
- Ley Provincial N° 7.191 modificatoria de la Ley N° 7.070.
-

2.1.5. De generación interna

- Carta Orgánica Municipal aprobada por Ley N° 6.566

- Ordenanza Municipal N° 419/87, que regula en el Municipio el uso de plaguicidas y agroquímicos destinados al control de plagas, tanto en la producción agropecuaria como de uso doméstico o sanitario.
- Ordenanza Municipal N° 1.752/97, que establece el valor de las multas para sancionar a aquellos que arrojan basura o cualquier tipo de desechos en lugares prohibidos.
- Ordenanza Municipal N° 2.815/06, que prohíbe el estacionamiento y permanencia en la vía pública, de pulverizadores autopropulsados o de arrastre destinados a la aplicación de productos químicos.
- Ordenanza Municipal N° 2.836/06, que reglamenta la aplicación de productos fitosanitarios utilizados en el control de plagas en la actividad agropecuaria.
- Ordenanza Municipal N° 2.939/07, que previene la posible contaminación del medio ambiente por la futura explotación minera en el Departamento de Metán.
- Ordenanza Municipal N° 2.943/07, que prohíbe en la jurisdicción de San José de Metán la explotación a cielo abierto de minerales como uranio, cobre, plata y oro.
- Resolución Departamento Ejecutivo N° GG 0350, que reglamenta los trámites de habilitación de apertura de toda actividad comercial, industrial y/o de servicios dentro del ejido urbano de la ciudad de Metán.

3. Aclaraciones Previas

3.1. Se ha observado que dentro de las competencias indicadas en el punto 15 del artículo 176 de la Constitución Provincial, el Municipio ha emitido ciertos instrumentos que de alguna manera abordan cuestiones relacionadas al medio ambiente, tales como:

- Ordenanza N° 2.443/02 por la que se aprueba el Convenio de Cooperación suscripto con la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia.
- Ordenanza N° 2.623/04 por la que se autoriza al Departamento Ejecutivo Municipal a realizar los gastos para el estudio de evaluación de impacto ambiental y social, atento a lo dispuesto por el Título III, Capítulo V, Sección II, Artículo 43 de la Ley N° 7.070.
- Ordenanza Municipal N° 419/87. Regulación de acciones relacionadas con plaguicidas.

- Ordenanza Municipal N° 1.752/97. Establece sanciones a aplicar a acciones derivadas, entre otros, del manejo de los residuos domiciliarios.
- Ordenanza Municipal N° 2.815/06. Regula cuestiones de circulación y estacionamiento en la vía pública de elementos relacionados con las pulverizaciones.
- Ordenanza Municipal N° 2.836/06. Creación zona de interfase de 200 mts.
- Ordenanza Municipal N° 2.939/07. Declara área protegida.
- Ordenanza Municipal N° 2.943/07. Prohibición explotación a cielo abierto de minería.
- Resolución DEM N° GG0350. artículo 4, determina intervención de la Subgerencia de Medio Ambiente. y Servicios Públicos.
- El ente auditado mediante Nota Externa N° 337/09 de fecha 24/09/09 efectuó aclaraciones y comentarios sobre el Informe Provisorio que le fuera notificado, los mismos no fueron tenidos en cuenta por cuanto no modifican la cuestión de fondo.

3.2. El Municipio ha encarado un ambicioso emprendimiento destinado al tratamiento de los residuos sólidos urbanos provenientes de las tareas cotidianas de recolección. El mismo, que no cuenta con similares en la zona sur de la Provincia, es el resultado también de numerosas acciones llevadas a cabo con diversos organismos relacionados al manejo ambiental.

Respecto al emprendimiento de tratamiento de residuos sólidos urbanos y al estado general del ambiente:

- El estudio de impacto ambiental y social y el proyecto de residuos sólidos urbanos que se implementó fue remitido a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Fueron remitidos a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable los informes solicitados por ella, sobre estado general del ambiente en la ciudad e informe anual de la Subgerencia de Medio Ambiente y Servicios Públicos.

- Se tomó vista de documentación escrita (memoria descriptiva, pliegos generales, pliegos particulares, etc.) y gráfica (planos, planillas, etc.), sobre proyecto de tratamiento /de residuos sólidos.
- Se observó documentación administrativa y técnica sobre la gestión relacionada con la ejecución, aprobación y puesta en marcha del proyecto.
- Se elaboró un proyecto de reciclado y operación integral de residuos formulado por la Universidad Tecnológica Nacional, el que no fue puesto en práctica por falta de financiamiento.
- Se tomó vista de la documentación escrita (memoria descriptiva, pliegos generales, pliegos particulares, etc.) y gráfica (planos, planillas, etc.), documentación administrativa y técnica de la gestión relacionada con la ejecución, aprobación, puesta en marcha y seguimiento del proyecto de reciclaje de materiales provenientes de los residuos domiciliarios de la ciudad.

Cabe aclarar que la dependencia responsable del control y seguimiento de las tareas de monitoreo por parte de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia, es la Subgerencia de Medio Ambiente y Servicios Públicos, cuyas funciones están especificadas en el manual de funciones del que se tomó vista.

- El Municipio firmó el Convenio de fecha 02/12/02, aprobado por Ordenanza Municipal N° 2.443/02 de fecha 19/12/02, suscripto con la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia, para que ésta lleve a cabo tareas de monitoreo y control de los proyectos de rellenos sanitarios públicos.
- No obstante las observaciones que se formulan mas adelante en el apartado 4., cabe aclarar, que se ha comprobado que el Municipio ha efectuado acciones tendientes al cumplimiento de la legislación vigente, las que en su conjunto no alcanzan a constituir un sistema de gestión integrado e integral.

4. Observaciones

El ente auditado no cumple con lo dispuesto en Ley N° 7.070 y el Dcto. N° 3.097/00 en los artículos que se indican en los apartados siguientes:

4.1. En el Presupuesto anual correspondiente al ejercicio financiero año 2.007 y que fuera aprobado por Ordenanza Municipal N° 2.864/06, no se han previsto partidas presupuestarias que contemplen erogaciones destinadas a cumplir con las funciones, atribuciones y obligaciones que la legislación vigente asigna al municipio. Esto indica que todas las erogaciones ocasionadas por el emprendimiento del tratamiento de residuos no se encuentran adecuadamente registradas.

4.2. Se observa que la Administración Municipal no ha implantado un sistema de gestión destinado a que, tanto sus funcionarios como los diferentes procedimientos, observen el cumplimiento de las normas dictadas y que se dicten en materia ambiental, excepto lo que corresponde y se indica en el punto 3.1. anterior. No obstante los instrumentos legales dictados y enumerados en dicho punto, se considera que el actual funcionamiento no constituye un sistema de gestión integrado.

Ley N° 7.070 - Art. 2°.- La presente Ley conforme al Artículo 30 y Capítulo VIII, Título II, de la Constitución de la provincia de Salta, tiene por objeto establecer las normas que deberán regir las relaciones entre los habitantes de la provincia de Salta y el medio ambiente en general, los ecosistemas, los recursos naturales, la biodiversidad, en particular la diversidad de ecosistemas, especies y genes, el patrimonio genético y los monumentos naturales, incluyendo los paisajes; a fin de asegurar y garantizar el desarrollo sustentable, la equidad intra e inter generacional y la conservación de la naturaleza; sin perjuicio de las materias que se rigen por leyes especiales.

Dcto. N° 3.097/00 - Art. 3: (reglamentario Art. 2 Ley 7070).- Las normas sustanciales y los preceptos adjetivos que los poderes públicos constituidos arbitren en materia ambiental, son de aplicación obligatoria en todo el territorio provincial, sin perjuicio de las normas complementarias que en cada caso dicten los respectivos municipios en la esfera de su competencia y con arreglo a los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución y en la Ley de Protección del Medio Ambiente.

4.3. Se observa que la administración municipal no ha implantado un sistema de gestión que tenga como objetivo que toda información de carácter ambiental que posea el Municipio como consecuencia lógica de sus variadas actividades, procedimientos, etc., sea objeto de planeadas tareas, para lograr que la misma además de ser recopilada y adecuadamente mantenida, sea permanentemente actualizada, para que su utilización pueda resultar significativa por parte de los diferentes agentes involucrados en la gestión ambiental.

Ley N° 7.070 - Art. 6°.- El Poder Ejecutivo Provincial, a través de la Autoridad de Aplicación, instrumentará el Sistema de Información Ambiental, en coordinación con los municipios de la Provincia. Dicho sistema deberá reunir toda la información existente en materia ambiental, que se mantendrá actualizado y se organizará con datos físicos, económicos, sociales, legales y toda información vinculada con los recursos naturales y con el ambiente en general de la Provincia.

Dcto. N° 3.097/00 - Art. 7: Sistema Provincial de Información Ambiental (reglamentario Art. 6 Ley 7070).- El Organismo de Información y Educación Ambiental dependiente de la Autoridad de Aplicación, tendrá a su cargo la recopilación de toda la información ambiental disponible en los distintos organismos provinciales, municipales, universidades, organismos no gubernamentales y dependencias nacionales con representación en la Provincia, para su procesamiento.-

4.4. Se observa que la administración municipal no ha implantado un sistema de gestión destinado a realizar actividades comunes con otras jurisdicciones debido a diferentes razones tales como: geográficas, técnicas y económicas.

Ley N° 7.070 - Art. 18°.- Las normativas dictadas por los Municipios con arreglo a las competencias reconocidas en la Constitución Provincial, se ajustarán a los principios y derechos establecidos en esta Ley. Los Municipios, de común acuerdo con la Provincia, concertarán la realización de actividades comunes destinadas a coordinar acciones favorables al medio ambiente y al tratamiento conjunto de cuestiones interjurisdiccionales.

4.5. Se observa que la administración municipal no ha implantado un sistema de gestión destinado a que los agentes municipales manejen los recursos naturales de acuerdo a los principios enumerados en la legislación, como así también, en lo referente a la obligación que compete a los funcionarios de denunciar ante la autoridad competente cualquier transgresión a la legislación.

Ley N° 7.070 - Art. 63°.- Los funcionarios que están provistos de poderes encuadrados en las previsiones de esta Ley, deberán manejar los Recursos Naturales de acuerdo a los principios enumerados en el Artículo 4 de la presente.

Ley N° 7.070 - Art. 129°.- Los funcionarios y empleados públicos, deberán denunciar ante la Autoridad Competente cualquier transgresión a la presente Ley. La omisión dolosa o culposa de este deber, será considerada falta grave. Los funcionarios y empleados públicos que no cumplieren sus obligaciones, en la aplicación y el control de la presente Ley y de otras leyes ambientales vigentes, incurrirán en falta grave. En ambos supuestos los funcionarios y empleados podrán ser sancionados con apercibimiento, suspensión, cesantía o exoneración, según la gravedad del caso.

Dcto. N° 3.097/00 - Art. 228: Disposiciones Generales (reglamentario Art. 129 Ley 7070) Para los supuestos previstos en el art. 129 , se aplicarán los regímenes de Empleo Público que en cada caso corresponda y el Procedimiento de Investigaciones Administrativas vigente.-

4.6. Se observa que la administración municipal no ha implantado un procedimiento de gestión relacionado con el diseño de un sistema provincial de manejo de la calidad del aire y el inventario de emisores de contaminantes atmosféricos.

Dcto. N° 3.097/00 - Art. 136: De la atmósfera y su contaminación (reglamentario Art. 88 Ley 7070).- A los fines de los incs. a) y b), La Autoridad de Aplicación coordinará,

con el Ministerio de Salud Pública, la Secretaría de Transporte o la autoridad que haga sus veces, las Autoridades Municipales y las Universidades, el diseño de un sistema provincial de manejo de la calidad del aire y el inventario de emisores de contaminantes atmosféricos.

A los efectos del inc. c), La Autoridad de Aplicación deberá incorporar dentro de alguna de las áreas protegidas clasificadas según el Art. 98 de la ley 7070 a las áreas consideradas de excepcional pureza atmosférica llamadas Prístinas.

5. Recomendaciones

5.1. Introducción

Atento a las observaciones efectuadas, en el informe precedente, a partir de las cuales surge claramente que el Departamento Ejecutivo no ha implantado sistemas de gestión orientados a cumplir con las funciones, obligaciones y atribuciones que la legislación medio ambiental vigente les asigna, es que se efectúan las siguientes recomendaciones. Cabe aclarar que la legislación vigente, a que se hace referencia, fundamentalmente está referida a las dos leyes siguientes:

a) Ley N° 7.070 de la Provincia de Salta del 27/01/00 de Protección del Medio Ambiente. Reglamentada por el Decreto Provincial N° 3.097/01.

b) Ley Nacional N° 25.675 del 28/11/02 . Política Ambiental Nacional.

Estas leyes, con nueve (9) y siete (7) años de vigencia, se complementan con un plexo normativo bastante amplio, tanto nacional como provincial.

En este contexto, a los Municipios de la Provincia, les cabe una gran responsabilidad y por ende a sus administradores.

Si bien es cierto, la autoridad para la aplicación de la legislación, no recae directamente sobre ellos, es innegable que deben desempeñar un rol protagónico en otros aspectos relacionados con:

- a) La difusión de la legislación vigente.
- b) La difusión de las acciones que producen efectos dañosos y de carácter irreversible al medio ambiente, y están penadas por las leyes vigentes.
- c) Efectuar las denuncias sobre acciones ilegales, que se desarrollen en áreas de su incumbencia, a los organismos con competencia legal en el tema.
- d) El tratamiento y disposición de los residuos domiciliarios.

Cabe destacar la notable evolución que ha tenido la problemática ambiental en los últimos 20 años. Este proceso ha desembocado, hoy, en una unánime opinión respecto a que la problemática ambiental debe sustentarse en la ejecución de políticas ambientales sujetas al cumplimiento de

principios establecidos en la misma legislación. Estas deben poner especial énfasis en dos de ellos:

LEY 25.675 - POLITICA AMBIENTAL NACIONAL

Principios de la política ambiental

Art. N° 4

En lo atinente dice:

"....."

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente".

"....."

Ambos principios constituyen verdaderos "*puntos de apalancamiento*", tanto del sistema normativo como para la eficiencia, economía y eficacia de los sistemas de gestión que se diseñen.

La falta de implantación de sistemas de gestión ambiental, por parte de la administración municipal, genera inexorablemente daños ambientales en muchos aspectos. Los efectos negativos sobre el ambiente, que producen estas conductas desprolijas, suelen ser percibidos a largo plazo, razón por la cual son subestimados en el presente. El pasivo ambiental que se genera hoy inevitablemente generará un alto costo a largo plazo y probablemente sea irreversible desde el punto de vista ambiental.

Dentro del marco definido por la situación descripta precedentemente se realizan las recomendaciones siguientes:

5.2. Sistema de gestión – Cuestiones generales.

El Departamento Ejecutivo deberá diseñar e implantar un sistema de gestión, administrativo y técnico, cuyo objetivo sea el cumplimiento de la normativa medio ambiental vigente, poniendo especial énfasis en las cuestiones siguientes:

5.3. Participación

El sistema de gestión deberá promover activamente la participación, de todas las autoridades competentes, en el diseño de planes destinados a la protección ambiental. Igualmente deberá incentivar las conductas tendientes a que se efectúen las denuncias sobre acciones ilegales, que se desarrollen en áreas de su jurisdicción, a los organismos con competencia legal en el tema.

Estos planes deben surgir de la coordinación inter jurisdiccional con otros municipios y la provincia.

5.4. Capacitación

El sistema de gestión tendría que incluir los medios, suficiente y necesarios, para capacitar a sus funcionarios respecto a las cuestiones siguientes:

- a) El conocimiento y aplicación de la legislación vigente.
- b) El conocimiento y correcta interpretación de los conceptos contenidos en los principios de prevención y precautorio.
- c) El conocimiento y plena comprensión de las consecuencias, que sobre el medio ambiente, pueden tener acciones, propias del municipio o terceros, que se desarrollan en áreas de su jurisdicción.
- d) El conocimiento y plena comprensión de las acciones que no deben desarrollarse, en áreas de su jurisdicción, porque las mismas provocan efectos dañosos y de carácter irreversible al medio ambiente, y están penadas por las leyes vigentes.

5.5. Información

El sistema de gestión debiera garantizar los medios, suficientes y necesarios, para lograr:

- a) La obtención de información ambiental, de cualquier origen, relacionada con acciones o efectos que pudieran producirse o generarse en áreas de su jurisdicción.
- b) El libre y gratuito acceso a la información ambiental (obtenida en áreas de su jurisdicción) para toda persona física o jurídica en el marco de las disposiciones de la Ley Nacional N° 25.831.
- c) La formulación programas destinados informar y crear en la población la plena y absoluta conciencia, que el medio ambiente, es un patrimonio público, de altísimo valor material e indispensable para la vida humana y animal.

6. Conclusión

De acuerdo a lo expresado en el presente esta auditoría concluye que el grado de cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 7.070 de Protección del Medio Ambiente, en general, en una escala -: muy bajo, bajo, medio, medio alto, alto – es “medio alto”.

7. Fecha de finalización de las tareas de campo

Las tareas de campo en el Municipio de San José de Metán finalizaron el día 26/09/08.

8. Lugar y fecha de emisión del informe

Salta, 7 de junio de 2.010.

Ing. Marcelo Figueroa Galvez

Cr. Oscar Onelio Formento

SALTA, 14 de junio de 2010

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 50

AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

VISTO lo tramitado en el Expediente N° 242-1945/08 de la Auditoría General de la Provincia, caratulado Auditoría de Gestión a la Municipalidad de San José de Metán, y

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, cualquiera fuera su modalidad de organización;

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 Gestión Ambiental en el Municipio de San José de Metán – Período 2.007, que tuvo como objeto: 1) Evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 7.070 de Medio Ambiente en general 2) Evaluar el grado de cumplimiento de lo establecido normativamente respecto a la disposición final de los residuos domiciliarios;

Que por Resolución A.G.P.S. N° 15/08 se aprueba el Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la Auditoría General de la Provincia – Año 2.008, correspondiendo la presente al Código de Proyecto IV-18-08;

Que con fecha 07 de junio de 2.010 el Área de Control N° IV emitió Informe Definitivo correspondiente a la Auditoría de Gestión Ambiental en el Municipio de San José de Metán – Período 2.007;

Que el Informe de Auditoría 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 07 de junio de 2.010 se remitieron las presentes actuaciones a consideración del Sr. Auditor General Presidente;

Que en virtud de lo expuesto, corresponde dictar el instrumento de aprobación del Informe de Auditoría Definitivo, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 7.103 y por la Resolución N° 55/01 de la A.G.P.S.;

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 50

Por ello,

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

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°.- APROBAR el Informe de Auditoría Definitivo emitido por el Área de Control N° IV, correspondiente a la Auditoría de Gestión Ambiental en el Municipio de San José de Metán – Período 2.007, que tuvo como objeto: 1) Evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 7.070 de Medio Ambiente en general 2) Evaluar el grado de cumplimiento de lo establecido normativamente respecto a la disposición final de los residuos domiciliarios, obrante de fs. 122 a 132 del Expediente N° 242-1945/08.

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

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

Cr. Moreno – Cr. Muratore