



Auditoría General
de la Provincia de Salta

SALTA, 17 de marzo de 2026

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15
AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

VISTO lo tramitado en el Expediente N° 242-7850/20 y Correspondes 1, 2, 3, 5 y 6 de la Auditoría General de la Provincia - Auditoría de Aplicación del Fondo de Reparación Histórica (FRH) - Ley N° 7.691, en obras ejecutadas por a) Secretaría de Obras Públicas de la Provincia de Salta b) Secretaría de Asuntos Municipales c) Dirección de Vialidad de Salta d) COSAySA e) Poder Judicial - Cód. de Proyecto N° IV-02-20 modificado por Res. AGPS 102/20; 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 y conforme lo dispuesto por la Ley N° 7.103, se ha efectuado una Auditoría en las entidades ejecutoras de las obras públicas financiadas con el Fondo de Reparación Histórica que se detallan a continuación: Secretaría de Obras Públicas (dependiente del Ministerio de Infraestructura), Ex - Secretaría de Asuntos Municipales (actualmente Secretaría del Interior dependiente de la Coordinación de Enlace y Relaciones Políticas de la Gobernación), Dirección de Vialidad de Salta (D.V.S.) Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. (Co.S.A.ySa. - Aguas del Norte) y Poder Judicial de la Provincia de Salta y que tuvo como objetivo la "Aplicación del Fondo de Reparación Histórica (FRH) - Ley N° 7.691, en obras ejecutadas por las entidades: a) Examen del cumplimiento normativo de los respectivos procesos de selección, adjudicación, contratación, ejecución, recepción y pago de las obras financiadas con dicho fondo. b) Examen de la registración de lo ejecutado en la cuenta "Construcciones" y su exposición en los Estados de Ejecución Presupuestaria de Gasto por Objeto. - Período auditado: años 2012 al 2019, o hasta el período en que termine la financiación con el FRH.

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Que por Resolución A.G.P.S N° 32/2020 se aprobó el Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la Auditoría General de la Provincia - Año 2020, correspondiendo la presente auditoría al Proyecto IV-02-20, que luego fue modificado por Resolución AGPS 102/20.

Que con fecha 18 de febrero de 2.026, el Área de Control N° IV remitió a la Presidencia el Informe Definitivo correspondiente.

Que el Informe Definitivo ha sido emitido de acuerdo con el objeto estipulado, con los alcances y limitaciones que allí constan, habiéndose notificado oportunamente el Informe Provisorio a los entes auditados a fin de conceder la oportunidad de formular las aclaraciones, observaciones y/o comentarios que estime convenientes dentro del plazo establecido.

Que, puestas las actuaciones a consideración del Auditor General Presidente, Dr. Gustavo Adolfo Ferraris, expresó:

Disiento con el Informe producido por el Área de Control N° IV actuante, bajo su exclusiva responsabilidad, en tanto considero que el trabajo desarrollado no ha observado -entre otros aspectos- adecuadamente las normas técnicas previstas en la Resolución AGPS N° 61/01 de Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa, particularmente en lo relativo a la planificación específica, determinación de significatividad y riesgo, definición de procedimientos, obtención y evaluación de evidencia suficiente y adecuada, comunicación de los resultados y atributos formales del informe y consecuencia de ello, planteo formal disidencia respecto de la opinión final a la que arribara el informe venido en vista.-

Las mencionadas normas profesionales tienen un propósito doble: Por un lado, proporcionar un parámetro de referencia para la auditoría externa del sector público de la Provincia de Salta y por otro, reforzar la confianza de los usuarios en las conclusiones de los informes.

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Las deficiencias advertidas por esta Presidencia no constituyen meras cuestiones formales sino incumplimientos sustantivos que comprometen la razonabilidad técnica de las conclusiones arribadas.

1.- Incumplimientos en la Planificación Específica

A.III.a.2 - Res. AGPS 61/01

1.1 Insuficiencia en el estudio del ente auditado - Falta de identificación de las partes responsables - A.III.a.2. b) - Res. AGPS 61/01

Disiento con la exclusión efectuada por el Área Actuante de no considerar como parte responsable dentro del entramado institucional del Fondo de Reparación Histórica a la Unidad Coordinadora del Fondo creada por Decreto 1123/2012.-

Esto, por cuanto los auditores a cargo de la tarea no se adecuaron a los requerimientos establecidos en la Resolución AGPS N° 61/2001 de Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa, en lo concerniente a la identificación clara de las partes responsables en la materia objeto de control.

Dicha norma exige, en la etapa de planificación, la determinación precisa de: la parte responsable (quien tiene la obligación de cumplir con el marco normativo aplicable), como condición necesaria para delimitar el objeto, el alcance y los criterios de auditoría, así como para estructurar adecuadamente la evaluación de riesgos y la obtención de evidencia.

En el caso bajo análisis, si bien el presupuesto asignado al Fondo de Reparación Histórica fue ejecutado materialmente por cinco (5) entes - Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Asuntos Municipales, COSAySA, Dirección Provincial de Vialidad y Poder Judicial, el proceso de auditoría omitió considerar el rol sustantivo

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

asignado a la Unidad Coordinadora del Fondo de Reparación Histórica del Norte de la Provincia de Salta (UCF).-

Dicha norma atribuyó a esa Unidad Coordinadora competencias específicas que inciden directamente en la materia auditada, a saber: coordinar con los Municipios y organismos intervinientes el inicio y ejecución de las obras previstas en la Ley N° 7.691, supervisar la efectiva realización de las obras, actuar como órgano de enlace ante la Comisión Bicameral de Seguimiento.

Estas funciones no revistieron un carácter meramente formal ni accesorio, sino que configuraron responsabilidades directivas sustantivas vinculadas a la adopción de decisiones estratégicas sobre la aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento, la coordinación interjurisdiccional, la supervisión y la articulación institucional del programa.

Tales atribuciones fueron ejercidas por los distintos titulares de la Unidad Coordinadora, materializándose en la suscripción de convenios, actas de rescisión, instancias de supervisión de obras y otras intervenciones decisorias en la ejecución del Fondo.

En consecuencia, son ellos quienes deben rendir cuentas sobre la utilización de los fondos que les fueron confiados.

En definitiva, cuando se administran recursos públicos, la rendición de cuentas no constituye una formalidad administrativa, sino una exigencia esencial del sistema republicano y una condición indispensable para la tutela del interés público.

En esquemas complejos de gestión pública, los órganos de coordinación y supervisión resultan determinantes en la configuración de los riesgos sistémicos identificados.

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

En consecuencia, el Informe elaborado por el área actuante resultó incompleto, parcial e insuficiente al no identificar expresamente a la Unidad Coordinadora del Fondo como parte responsable dentro de la organización institucional del Fondo de Reparación Histórica, no emitiendo opinión alguna sobre las responsabilidades que le cabían en su rol estratégico en la aplicación de los recursos obtenidos mediante el endeudamiento del Fondo de Reparación Histórica.

1.2 Insuficiencia en el Relevamiento y Evaluación del Control Interno. - A.III.a.2. c) - Res. AGPS 61/01

1.2.1 Modelo de Funcionamiento

Asimismo, no comparto el relevamiento y evaluación del control interno realizada por el Área actuante, ya que no aborda de una manera específica y transversal la adecuación del modelo de organización administrativa y de gestión adoptado para la ejecución de obras financiadas con recursos provenientes del endeudamiento del Fondo de Reparación Histórica, en relación con los principios de buena administración, eficiencia, razonabilidad y tutela del interés público.

Por el contrario, el Informe elaborado por los auditores actuantes separa individualmente el relevamiento y evaluación del control interno operante en los cinco organismos que ejecutaron el presupuesto destinado a las obras del Fondo, calificándolo como regular en la Secretaría de Obras Públicas, COSAySA y Secretaría de Asuntos Municipales y como fuerte en la Dirección de Vialidad y Poder Judicial sin analizar el modelo en su conjunto que como se ver infra, revela muchas deficiencias en su desarrollo.-

1.2.2 Controles clave en funciones técnicas

Disiento con la labor llevada a cabo en este tópico, ya que no evaluó de manera suficiente el adecuado funcionamiento de las áreas

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

técnicas intervinientes en la ejecución de las obras auditadas, circunstancia que resultaba determinante para definir la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos sustantivos aplicados, máxime teniendo en cuenta la atomización de controles producidos por el modelo de gestión adoptado.

La fiscalización técnica constituye el núcleo del sistema de control interno en materia de obra pública, en tanto es el que asegura la correspondencia entre ejecución física y financiera, la calidad constructiva, el cumplimiento de plazos y la adecuada certificación de avances.

En consecuencia, cualquier debilidad en su diseño o funcionamiento incrementa sustancialmente el riesgo de incorrecciones materiales en la información físico-financiera.

Sin embargo, el Informe no contiene un análisis específico respecto de: la efectiva presencia y actuación de los inspectores de obra, la calidad y periodicidad de los informes técnicos, la trazabilidad entre partes diarios, mediciones y certificados, la intervención técnica en ampliaciones de plazo y redeterminaciones ni la actuación frente a paralizaciones prolongadas o desvíos contractuales, situación particularmente importante frente al elevado porcentaje de obras previstas y no terminadas (52%).

La omisión de esta evaluación impidió identificar debilidades estructurales en el control técnico que, de haber sido consideradas como factores de riesgo relevantes, debieron haber motivado la ampliación de los procedimientos sustantivos, algunos de los cuales se especifican en el punto 1.4 siguiente.

1.2.3 Comprensión de los sistemas administrativos y contables

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Disiento con la evaluación realizada por el equipo actuante, particularmente por no analizar ni valorar los circuitos contables y presupuestarios aplicables a las registraciones efectuadas por los entes auditados, ya que se aplicaron de manera deficiente los procedimientos orientados a comprenderlos y probar el diseño e implementación de los controles.

Dicha omisión impidió identificar distorsiones relevantes en la etapa del pagado y en la afectación del gasto.

Ejemplo de ello es el pago que efectuó COSAySA por cuenta y orden de la Provincia de \$ 5.339.501,00 el 1/3/2013 a la contratista MEGA S.R.L. en concepto de anticipo financiero de la Obra Nueva planta depuradora de líquidos cloacales de Pichanal y que, recién el 31/12/2013, se registró en el curso de acción de la obra, pero como pagado al proveedor "COSAySA". (véase punto 1.4.4).

De igual manera, la afectación del gasto en la cuenta Construcciones por la obra "Ruta Prov. N° 54: Obra básica y obras de arte y pavimento - Dptos. San Martín y Rivadavia" en el año 2012, no revela información veraz, ya que no representa en su totalidad avance físico, sino el pago de un anticipo financiero, por lo que se encuentra sobre valuada en \$ 36.164.334,92 (véase punto 1.4.2.5)

1.3 Determinación de Significatividad, Importancia y Riesgo (A.III.a.2.d)

Disiento respecto de la determinación de la importancia relativa, significatividad y riesgo efectuada por el equipo auditor, por cuanto no se advierte una evaluación integral de los fenómenos detectados, limitándose el análisis a parámetros predominantemente cuantitativos sin considerar adecuadamente la dimensión estructural y cualitativa de los desvíos observados.

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

En auditoría gubernamental, la correcta determinación de la importancia, significatividad y riesgo constituye una etapa central que define el foco, la profundidad y la suficiencia del trabajo. En ese sentido:

- **Importancia relativa (materialidad):** determina qué asuntos tienen entidad suficiente para influir en las decisiones de quienes utilizan el informe (autoridades, legisladores, ciudadanía).

No se define solo por el monto involucrado, sino también por la naturaleza del hecho y su impacto institucional;

- **Significatividad:** refiere al peso o relevancia del desvío dentro del universo analizado. Un fenómeno puede ser significativo cuando es reiterado, estructural o afecta el cumplimiento de objetivos públicos, aun cuando individualmente no represente grandes cifras;

- **Riesgo de auditoría:** es la probabilidad de que existan errores, irregularidades o ineficiencias no detectadas que puedan distorsionar la conclusión del informe.

No se trata únicamente de medir montos, sino de identificar hechos capaces de afectar el cumplimiento de políticas públicas y la confiabilidad de las conclusiones del informe.

1.3.1 Obras no terminadas: riesgo estructural no tratado con la profundidad requerida.-

El universo auditado estuvo compuesto por 176 obras programadas de ejecutar con el Fondo de Reparación Histórica, de las cuales:

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

- 84 se terminaron con recursos del Fondo (48%)
- 92 no se terminaron con recursos del Fondo. (52%)

Esto implica que más de la mitad del total de obras previstas no alcanzo su finalización.

Luego, desde el punto de vista financiero:

- \$ 251.822.368,44 se afectaron a obras terminadas con el financiamiento del fondo. (24%)
- \$ 796.196.889,44 se afectaron a obras no terminadas con el financiamiento del fondo. (76%)

Desde esta óptica, solo el 24% de los fondos provenientes del endeudamiento se volcaron en obras concluidas, siendo que el 76 % restante se afectó a obras que se encuentran paralizadas, en curso por tiempo indeterminado o rescindidas sin cierre formal.

Concepto	Cantidad	%	Monto Ejecutado	%
Obras Terminadas Financiadas con el Fondo	84	48%	\$ 251.822.368,44	24%
Obras no Terminadas con Financiamiento del Fondo	92	52%	\$ 796.196.889,44	76%
Total de Obras Programadas	176	100%	\$ 1.048.019.257,88	100%

Fuente: Sistema de Información Financiera de la Provincia JDEdws y documentación de los entes ejecutores.

Cuando más de la mitad de los proyectos no se concluyen, el fenómeno adquiere carácter estructural y no meramente incidental. Desde el punto de vista técnico:

- Es material, porque impacta directamente en la eficacia de la política pública, que necesitará de más recursos para satisfacer el interés público comprometido.

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

- Es significativo, por su magnitud cuantitativa.
- Configura alto riesgo, por la posible existencia de fallas sistémicas en planificación, ejecución o control.

Sin embargo, no surge del informe una justificación metodológica suficiente que acredite una ampliación del alcance acorde al nivel de riesgo identificado.

Cuando el desvío afecta a la mayoría del universo, la lógica técnica impone intensificar procedimientos, profundizar análisis causal y evaluar impacto financiero agregado.

1.3.2 Obras terminadas: riesgo financiero no abordado en contexto inflacionario.-

En la Secretaría de Asuntos Municipales se finalizaron 31 obras, de las cuales:

- 77% concluyeron exactamente por el monto estimado en 2012 en la Ley N° 7.691.
- 6% presentaron variaciones de hasta $\pm 1\%$.
- 16% registraron variaciones mayores.

En consecuencia, el 83% de las obras terminó sin variaciones significativas respecto del presupuesto histórico, pese a haberse ejecutado en ejercicios posteriores caracterizados por alta inflación y variaciones sustanciales de costos, dato que representa una señal de alarma respecto de cómo se financiaron esas obras.

La comparación con otros organismos refuerza la anomalía:

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

- En COSAySA, solo el 17% finalizó por monto exacto.
- En la Secretaría de Obras Públicas, apenas el 6%, registrándose allí un 87% con variaciones mayores.

Concepto	Total	Secretaría de Asuntos Municipales		COSAySA		Secretaría de Obras Públicas	
Por monto Exacto al Proyectado en Ley	28	24	77%	1	17%	3	6%
Con variaciones en más o menos 1%	6	2	6%	1	17%	3	6%
Con variaciones en más o menos entre 7% y 20%	50	5	16%	4	67%	41	87%
Total Obras Terminadas	84	31		6		47	

Fuente: Sistema de Información Financiera de la Provincia JDEdws y documentación de los entes ejecutores.

Este hecho - cuasi milagroso - producido en un único organismo configura un patrón atípico que debía activar procedimientos específicos orientados a:

- Verificar la adecuada aplicación de redeterminaciones de precios.
- Analizar la razonabilidad de certificaciones.
- Evaluar posibles compensaciones o subregistros.
- Contrastar precios unitarios y alcances reales.

La coincidencia sistemática con el presupuesto original, en un contexto inflacionario, no puede interpretarse automáticamente como eficiencia en la gestión; por el contrario, constituye un indicador objetivo de riesgo que exigía tratamiento específico.

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

En ambos planos –obras no terminadas y ejecución financiera de obras terminadas– se advierte una insuficiente ponderación de la importancia relativa y del riesgo.

- En el primer caso, el fenómeno predominante (52% de incumplimiento físico y 76% de incumplimiento financiero) no fue abordado con la profundidad que su magnitud imponía.

- En el segundo, un patrón financiero estadísticamente atípico no fue tratado como indicador de riesgo sustantivo.

La evaluación de riesgo no puede reducirse a una lectura aritmética de montos ejecutados. Debe incorporar análisis contextual, comparativo y estructural.

La omisión de estos elementos impide sostener técnicamente que el riesgo de auditoría haya sido reducido a un nivel aceptablemente bajo y debilita la solidez de las conclusiones alcanzadas.

Por lo expuesto, dejo expresada mi disidencia respecto de la insuficiencia metodológica en la determinación de la importancia relativa, significatividad y riesgo en el trabajo efectuado por el Área de Control N° IV actuante.

1.4 Determinación de los Procedimientos a Aplicar (A.III.a.2.e)

La Resolución A.G.P.S. N° 61/2001 exige definir naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos en función del riesgo, a fin de reducirlo a un nivel aceptablemente bajo.

En el presente caso, los procedimientos enunciados no evidencian haber sido diseñados con base en una evaluación de riesgo formal ni aplicados con la profundidad necesaria, por lo que no

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

comparto tampoco en este punto lo actuado por el Área de Control N° IV.

No surge determinación clara de extensión de pruebas ni validaciones técnicas suficientes que respalden las conclusiones emitidas ya que la mera enumeración de tareas no satisface la exigencia normativa.

En particular, se advierte la omisión o deficiente aplicación de los siguientes procedimientos:

1.4.1 Verificación del cumplimiento de la ejecución de las obras planificadas.

No comparto que el equipo auditor no haya diseñado y aplicado procedimientos destinados a verificar el cumplimiento del Plan de Obras aprobado por la Ley N° 7.691, mediante la revisión integral de los actos administrativos y registros presupuestarios que dispusieron el inicio, priorización, postergación o sustitución de las obras incluidas en el Anexo de la mencionada norma.

A tal efecto, no se identificaron ni analizaron los decretos, resoluciones y/o decisiones del Poder Ejecutivo que hayan determinado la oportunidad de ejecución de cada obra, así como aquellas que hubieran dispuesto reasignaciones de fondos provenientes de los Títulos de Deuda emitidos, comprobando:

a) que tales decisiones se encuentren formalmente documentadas;

b) que las reasignaciones se hayan efectuado exclusivamente entre obras incluidas en el Anexo de la Ley; y

c) que exista correspondencia entre dichas decisiones, la ejecución presupuestaria registrada y el avance físico-financiero de las obras, a fin de asegurar la trazabilidad en la aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento.

Resulta particularmente relevante la omisión de verificar la existencia de actos administrativos que justifiquen la no ejecución de determinadas obras incluidas en el Plan (8 obras) o su

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

financiamiento con fuentes distintas a los recursos provenientes del endeudamiento. (3 obras).

OBRAS NO EJECUTADAS	Localidad	Monto Estimado s/Ley N° 7.691
Optimización del servicio de agua Barrio Sector 5	Salvador Mazza	\$ 2.000.000,00
Nuevo Colegio Secundario Padre Lozano	Embarcación	\$ 3.300.000,00
Construcción pasarela peatonal sobre Ruta Nacional N° 34	Embarcación	\$ 750.000,00
Desagües Pluviales en la Ciudad de San R. de la Nueva Orán - 1° Etapa	San Ramón de la Nueva Orán	\$ 10.000.000,00
Nuevo Puesto Sanitario en San Andrés	San Ramón de la Nueva Orán	\$ 750.000,00
Construcción del Instituto de Arte y Cultura	Tartagal	\$ 10.000.000,00
Ampliación redes de cloacales en diversas calles**	Pichanal	\$ 5.000.000,00
Red Cloacal barrio Las Palmeras y La Misión**	Colonia Santa Rosa	\$ 1.700.000,00
	TOTAL	\$ 33.500.000,00

Fuente: Sistema de Información Financiera de la Provincia JDEdws

OBRAS EJECUTADAS SIN FINANCIAMIENTO DEL FRH	Localidad	Monto Estimado s/Ley N° 7.691
Nuevo Edificio para el Instituto Terciario N° 6023 de S. R. N. Orán	San Ramón de la Nueva Orán	\$ 6.000.000,00
Colegio Secundario N° 5032 "A.J. Lacroze"	Colonia Santa Rosa	\$ 5.000.000,00
Mejoras y Ampliación en Planta Tratamiento Líquidos Cloacales	Salvador Mazza	\$ 3.000.000,00
	TOTAL	\$ 14.000.000,00

Fuente: Sistema de Información Financiera de la Provincia JDEdws

La ausencia de este procedimiento impide evaluar la legalidad y razonabilidad de las decisiones adoptadas en la administración de los recursos obtenidos mediante endeudamiento público.



RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

CONCEPTO	TODAS LAS JURISDICCIONES		MIN INFRAEST (COSAYSA)		MIN INFRAEST (SEC OB PUB) -SEC- AS. MUN.		MIN INFRAEST (SEC OB PUB)		VIALIDAD		P JUDICIAL	
	CANT.	FINANCIADO CON FRH \$	CANT.	FINANCIADO CON FRH \$	CANT.	FINANCIADO CON FRH \$	CANT.	FINANCIADO CON FRH \$	CANT.	FINANCIADO CON FRH \$	CANT.	FINANCIADO CON FRH \$
OBRAS TOTALES	176	\$ 1.048.019.257,88	39	\$ 171.514.303,00	62	\$ 137.137.239,00	72	\$ 325.622.268,00	2	\$ 409.044.592,00	1	\$ 4.700.855,88
OBRAS TERMINADAS FINANCIADAS CON EL FONDO	84	\$ 251.822.368,44	6	\$ 16.059.963,44	31	\$ 83.807.710,00	47	\$ 151.954.695,00	0	\$ 0,00	0	\$ 0,00
OBRAS NO TERMINADAS CON FINANCIAMIENTO DEL FONDO	92	\$ 796.196.889,44	33	\$ 155.454.339,56	31	\$ 53.329.529,00	25	\$ 173.667.573,00	2	\$ 409.044.592,00	1	\$ 4.700.855,88
OBRAS TERMINADAS FINANCIADAS CON VARIAS FUENTES	23	\$ 578.602.282,37	3	\$ 3.988.162,49	10	\$ 28.652.163,00	7	\$ 132.216.509,00	2	\$ 409.044.592,00	1	\$ 4.700.855,88
OBRAS SIN FINANCIAMIENTO DE FONDO	3	\$ 0,00	1	\$ 0,00	0	\$ 0,00	2	\$ 0,00	0	\$ 0,00	0	\$ 0,00
OBRAS NO TERMINADAS	58	\$ 217.594.607,07	27	\$ 151.466.177,07	20	\$ 24.677.366,00	11	\$ 41.451.064,00	0	\$ 0,00	0	\$ 0,00
Recindidas	15	\$ 22.948.973,00	1	\$ 9.000.000,00	14	\$ 13.948.973,00	0	\$ 0,00	0	\$ 0,00	0	\$ 0,00
Paralizada	7	\$ 20.423.309,59	6	\$ 19.654.309,59	1	\$ 769.000,00	0	\$ 0,00	0	\$ 0,00	0	\$ 0,00
En curso	36	\$ 174.222.324,48	20	\$ 122.811.867,48	5	\$ 9.959.393,00	11	\$ 41.451.064,00	0	\$ 0,00	0	\$ 0,00
OBRA NO EJECUTADA	8	\$ 0,00	2	\$ 0,00	1	\$ 0,00	5	\$ 0,00	0	\$ 0,00	0	\$ 0,00



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

1.4.2 Verificación del cumplimiento de plazos, aplicación de multas e impacto en los costos.

No se advierte que se hayan diseñado - ni aplicado con la profundidad necesaria - procedimientos para evaluar la razonabilidad de los plazos contractuales ni para analizar de manera específica las demoras en el inicio o en la continuidad de la ejecución, aspectos que forman parte sustancial del examen del cumplimiento de los contratos de obra.

Esta insuficiencia adquiere particular relevancia en aquellos casos en los que las obras se encuentran paralizadas o han sido objeto de rescisión contractual, aspecto ya señalado en párrafos anteriores.

Al respecto, el Informe elaborado por el Área de Control N° IV es evasivo en formular conclusiones específicas que permitan vincular dichas situaciones con el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la eventual responsabilidad de las partes intervinientes ni su impacto en la ejecución económica y financiera de las obras.

En las obras Nueva Planta depuradora de líquidos cloacales Orán y Recambio de redes colectoras cloacales - Colectora Máxima-S.R.N. Orán, ejecutadas por COSAySA y adjudicadas a Constructora Norte S.R.L, el contrato se firmó el 12/11/2014 por un monto original de \$ 37.139.324,29 (~ USD 4.369.332,27).

La obra no pudo iniciarse por falta de expropiación del terreno - no obstante, se pagó el Anticipo Financiero de Obra el 18/12/2014, aspecto al que me referiré en particular en el punto 1.4.2 -, sancionándose la Ley de Expropiación el 4/7/2017, con toma de posesión el 4/9/2017.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

A partir de allí recién pudo elaborarse el acta de replanteo el 11/09/2017 y comenzó a correr el plazo contractual: 18 meses, con fecha prevista de finalización el 11/03/2019.

En síntesis, cobro el anticipo financiero a fines de 2014 y el replanteo de la obra es de setiembre de 2017.-

¿Cuál es el sentido de pagar el anticipo a sabiendas que la obra no iba a empezar?

A pesar de ello, el contrato fue rescindido recién el 11/03/2022, es decir, tres años después del vencimiento del plazo contractual y un total de 54 meses desde el inicio, triplicando el plazo originalmente pactado.

Otro caso, es el de las obras Construcción nueva toma de aducción embalse El Limón; Ampliación Panta Potabilizadora Itiyuro, Reparación y Mantenimiento Electromecánico planta Itiyuro, Sistema de Flotación para eliminación de algas, Reemplazo cañería impulsión 650 a cisternas, ejecutadas por COSAySA y adjudicadas a Juan Pedro Garín Construcciones, por un monto original del contrato de \$ 49.993.151,40 (~ USD 7.667.286), firmado el 30/12/2013.

Las obras no se iniciaron sino hasta el 23/7/2014, no obstante, se pagó el Anticipo Financiero de Obra el 7/1/2014 -en plena temporada estival -, elaborándose el acta de replanteo recién el 23/7/2014, donde comenzó a correr el plazo contractual de 15 meses, con fecha prevista de finalización el 23/10/2015.

No obstante, la obra continuó ejecutándose hasta el 18/03/2020, más de cuatro veces el plazo contractual originalmente previsto.

Situación similar, en lo referido al plazo del contrato, se dio en la obra Electrificación Tartagal - Tonono, ejecutada por la



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Secretaría de Asuntos Municipales y teniendo como contratista al Municipio de Tartagal, por un monto original del contrato de \$ 7.000.000 (~ USD 860.595,09), firmado el 30 de junio de 2014, sin que al momento de su celebración existiera una definición técnica suficiente del proyecto, elemento esencial en toda contratación de obra pública, en tanto determina el objeto contractual, sus alcances técnicos y la razonabilidad de la ecuación económico-financiera.

Dicha indefinición fue oportunamente advertida por la Municipalidad de Tartagal, que puso en conocimiento de la Unidad Ejecutora del Fondo y de la Secretaría de Asuntos Municipales la insuficiencia presupuestaria y los defectos técnicos del convenio, a partir de los resultados de un procedimiento licitatorio realizado en abril de 2014 para subcontratar la obra en cuestión, del que resulto adjudicada la empresa Garín Construcciones.

De la apertura de sobres surgieron ofertas que evidenciaron una brecha sustancial entre el monto contractual y el alcance real de la obra proyectada, extremo que motivó la solicitud municipal de modificación del proyecto para reducir su extensión, manteniendo inalterado el monto contractual.

Pese al conocimiento efectivo de estas falencias de origen, las debilidades estructurales fueron consolidadas por decisiones de gestión posteriores.

En particular, se autorizó y efectuó el pago del anticipo financiero sin que se hubieran subsanado previamente los defectos técnicos señalados, y se fijó el inicio formal de la obra en un contexto de persistente indefinición del objeto contractual, lo que derivó en sucesivas adendas modificatorias y finalmente, en la imposibilidad material de ejecución de la obra, con fecha 9/11/2017 se formalizó la rescisión contractual, 3 años después del inicio de obra.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Considerando que el plazo contractual era de 180 días, al momento de la rescisión habían transcurrido más de seis veces el plazo originalmente previsto para su ejecución.

Estos desvíos no constituyen demoras menores o circunstanciales, sino incumplimientos sustanciales del cronograma contractual.

La magnitud temporal de los mismos configuraba un indicador objetivo de riesgo elevado que requería procedimientos específicos y análisis exhaustivo por parte del Área de Control actuante.

Situaciones similares se presentan con las obras:

- 1) Optimización sistema de redes de abastecimiento de agua potable en diversas zonas de Tartagal
- 2) Reemplazo y nuevas colectoras en diversas calles de la ciudad de Tartagal
- 3) Mejoras operativas y defensas en actual planta de tratamiento de líquidos cloacales de Tartagal
- 4) Red colectora y nueva planta depuradora zona Sur de Tartagal
- 5) Nuevas conexiones domiciliarias para desagües cloacales en diversos barrios de Gral. Mosconi
- 6) Ampliación red cloacal en diversos barrios de Gral. Mosconi
- 7) Nexos para la habilitación red distribuidora de agua potable desde Nueva Vespucio hasta Recaredo
- 8) Nueva planta depuradora de líquidos cloacales Orán
- 9) Recambio de redes colectoras cloacales - Colectora Máxima- S.R.N. Orán
- 10) Nueva planta depuradora de líquidos cloacales
- 11) Nuevos pozos de bombeo para Comunidad Solazuty Banda Norte Río Blanco



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

- 12) Ampliación de la red de agua potable para la Comunidad Kolla de Río Blanquito y Angosto del Paraná
- 13) Ampliación planta de tratamiento de líquidos cloacales, colectora máxima y sistema de bombeo
- 14) Reemplazo de colectora máxima existente sobre calle 20 de febrero
- 15) Nueva planta depuradora de líquidos cloacales
- 16) Ampliación redes de cloacales en diversas calles
- 17) Red Cloacal barrio Las Palmeras y La Misión

Sin embargo, no surge del informe:

- Evaluación del cumplimiento efectivo del plazo contractual.
- Análisis de las causas de la demora.
- Verificación de la existencia de prórrogas o suspensiones formalmente instrumentadas.
- Revisión de la eventual aplicación de multas por mora.
- Evaluación de la ejecución de garantías.
- Análisis del impacto financiero derivado de la extensión temporal.

Este último punto es particularmente importante ya que el préstamo fue originalmente tomado en moneda extranjera y posteriormente pesificado para su aplicación en el mercado interno.

Entre 2012 y 2017 –período en el que se aplicó el fondo– el tipo de cambio oficial pasó aproximadamente de \$ 4,95 por dólar a \$ 18,50 por dólar, lo que implica una depreciación acumulada del orden del 270%.

Este dato no es menor: significa que el valor en pesos necesario para mantener el mismo equivalente en dólares prácticamente se cuadruplicó en ese lapso.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

En tal contexto macroeconómico, cualquier extensión temporal en la ejecución de obras financiadas con dichos recursos altera sustancialmente la ecuación económico-financiera del contrato, impacta en la capacidad real de ejecución del presupuesto y expone al Estado a riesgos cambiarios y de eficiencia del gasto.

Sin embargo, no surge del trabajo efectuado por el Área de Control N° IV actuante que se haya cuantificado el efecto de la devaluación sobre los montos ejecutados ni evaluado si la demora en la aplicación de los fondos implicó pérdida de poder adquisitivo, mayores costos o afectación a la economía del proyecto.

La omisión de este análisis resulta particularmente relevante considerando que se trata de deuda pública en moneda extranjera, cuyo repago permanece nominado en dólares mientras la ejecución material se realiza en pesos. En consecuencia, el riesgo financiero asociado a la extensión temporal no fue adecuadamente abordado, comprometiendo la integralidad del examen.

La falta de análisis del cumplimiento de plazos y penalidades fue advertida por esta Presidencia - véase Informe de Supervisión de fecha 29/08/22, Acta de Auditoría Interna de fecha 26/01/2023 -, no compartiendo el criterio técnico expresado como justificación por el auditor principal actuante, en cuanto a que "las multas por incumplimiento de los plazos aplicadas a los contratistas no hacen al costo de las obras y, por ello, no fueron consideradas por esta auditoría" (fs. 160 Expte. N° 7850/20 Corresponde 1), por cuanto dicha postura luce completamente descontextualizada y desconoce elementos esenciales de la evaluación de la razonabilidad financiera y legalidad que rigen la revisión de contratos de obra pública.

1.4.3 Control de Anticipos de Obra



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

No se advierte en el Informe la aplicación de procedimientos específicos orientados a verificar la correcta liquidación, aplicación a su finalidad, descuento y registración contable de los Anticipos de Obra.

1.4.3.1 Otorgamiento

En las siguientes obras se verificó la existencia de plazos significativamente prolongados entre el pago del anticipo financiero y el primer certificado de obra, como medida de inactividad administrativa y operativa en los diversos proyectos de infraestructura ejecutados.

OBRA	EJECUTOR	FECHA ANTICIPO PAGADO	FECHA DEVENGADO PRIMER CERTIFICADO	DIAS DE DIFERENCIA	MONTO EN DOLARES del Anticipo
NUEVO GASODUCTO, ESTAC REDUCTORA DE PRESION Y RED DOMACNATURAL	SOP	19/11/2013	26/5/2015	553	171.616,79
INATALACIONES DOMIC DE GAS EN ESTABLEC PÚBLICOS (ESC HORO DE SALUD, COMIS)	SOP	19/11/2013	17/10/2014	332	34.040,26
CONSTR. DE UNA ESC. PRIMARIA EN B° VILLA SAGRADA - AGU	SOP	12/9/2012	11/4/2013	211	234.903,64
PLAYA DE TRANSFERENCIA DE CARGAS - SRN ORÁN	SOP	31/12/2013	17/7/2014	198	82.747,02
NUEVO COLEGIO SECUNDARIO EN MISION LA PAZ	SOP	29/11/2013	19/5/2014	171	113.843,65
NUEVO ACCESO URBANO POR CALLE NOUGUES - SRN ORÁN	SOP	31/12/2013	10/6/2014	161	48.831,18
ESTABLEC. PROPIOS PARA TERCARIO Y LA ESC P. NIÑOS DE CESPECIALES	SOP	23/10/2015	29/12/2015	67	96.727,23



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

OBRA	EJECUTOR	FECHA ANTICIPO PAGADO	FECHA DEVENGADO PRIMER CERTIFICADO	DIAS DE DIFERENCIA	MONTO EN DOLARES del Anticipo
NUEVA ESC EN B° 400 VIV COMUN. GUARANI - PICHANAL	SOP	3/12/2012	11/4/2013	129	154.090,72
AMPLIACIÓN HOSPITAL DE HIPÓLITO YRIGOYEN	SOP	2/9/2013	26/12/2013	115	35.140,78
NUEVO HOSPITAL CNEL JUAN SOLÁ	SOP	18/2/2015	24/4/2015	65	167.659,35
NUEVO COLEGIO SECUNDARIO MISION CHAQUEÑA - EMBARCA	SOP	25/9/2012	31/12/2012	97	123.143,80
NVO EDIF PARA ESCUELA N° 4798 DE EL CAÑAVERAL - S.V.EST	SOP	11/7/2012	3/10/2012	84	74.446,71
COMPLEJO DEPORTIVO PREDIO 62 HAS. H. YRIGOYEN	SAM	1/10/2015	29/12/2015	89	31.813,36
NUEVAS AREAS RECREATIVAS AGUAS ARRIBA PTE. PACKHAM-TART	SAM	4/12/2012	9/5/2013	156	61.728,40
PLAZA DE LA SALUD P/LOC. RIVAD., LA UNIÓN Y STA. ROSA	SAM	4/6/2015	1/10/2015	119	9.983,36
NUEVO CENTRO DE SALUD EN HICKMAN - EMBARCACIÓN	SAM	29/4/2013	15/10/2013	169	57.859,21
NUEVO ACCESO URBANO AV. GÜEMES- PICHANAL - ORÁN	SAM	28/5/2013	20/11/2013	176	512.333,97
CORD CUNETA EN LA LOCALIDAD DERIVADAVIA 3000 MTS - R. B	SAM	18/4/2013	15/10/2013	180	29.069,77
PLAY. DEPORT. EN DIVERSOS B° DE LA CIUDAD S.R. DE LA N ORÁN	SAM	15/2/2013	11/9/2013	208	59.820,54



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

OBRA	EJECUTOR	FECHA ANTICIPO PAGADO	FECHA DEVENGADO PRIMER CERTIFICADO	DIAS DE DIFERENCIA	MONTO EN DOLARES del Anticipo
NUEVO EDIFICIO ESCUELA PARAJE EL CHORRO - SALV. MAZZA	SAM	24/6/2014	19/2/2015	240	110.294,12
AMPL Y REFACC DEL HOSPITAL - URUNDEL	SAM	25/2/2014	5/11/2014	253	19.011,41
AMPLIACIÓN ESCUELA DE EDUCACIÓN TÉCNICA 5115 - EMBARCAC	SAM	24/6/2013	7/3/2014	256	167.753,96
CONSTRUCCIÓN EDIFICIO TERMINAL DE OMNIBUS EN LA LOCALIDRONEL JUAN SOLÁ	SAM	7/1/2015	10/9/2015	246	69.889,34
ELECTRIFICACIÓN TARTAGAL - TONONO	SAM	27/8/2014	27/5/2015	273	250.000,00
PLAYONES DEPORT. P/RIVADAVIA, LA UNION, STA. ROSA Y EL	SAM	4/2/2014	14/10/2014	252	37.406,48
AMPL Y REFACC DE LA COMISARIA - URUNDEL	SAM	6/1/2014	4/11/2014	302	22.744,50
DESAGÜES PLUVIALES PICHANAL - ORÁN	SAM	10/7/2013	13/6/2014	338	138.504,16
REFAC. Y AMPL. DE PUESTOS SANITARIOS DE CAP. PAGE, PLUMPATO, GOLGAO - RIV. B N	SAM	23/10/2013	14/10/2014	356	42.240,47
CONSTR. DEST. POLICIAL B° FERROVIARIO - S. MAZZA	SAM	18/12/2012	30/12/2013	377	49.079,75
NVO. CENTRO SALUD B° 400 VIV. COMUNIDAD GUARANI - PICHA	SAM	18/9/2012	30/9/2013	377	64.102,56
NUEVO MERCADO MUNICIPAL - ORÁN	SAM	31/7/2012	7/2/2014	556	163.398,69



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

OBRA	EJECUTOR	FECHA ANTICIPO PAGADO	FECHA DEVENGADO PRIMER CERTIFICADO	DIAS DE DIFERENCIA	MONTO EN DOLARES del Anticipo
CONSTR SUM MISIONES ABOR LA PUNTANA, CARMELO, HITO 1-SV	SAM	31/8/2012	9/5/2014	616	64.516,13
PORTICOS DE ENTRADA A RIVADAVIA Y LA UNIÓN	SAM	27/11/2014	23/9/2016	666	3.517,00
CONST. PUESTO SANITARIO LA SALVACIÓN - RIV. BANDA NO	SAM	5/12/2012	31/12/2014	756	21.604,94
MEJORAS OPERATIVAS Y DEFENSAS EN ACTUAL PTA. TRATAM. LICLOAC. TARTAGAL	COSAYSA	1/11/2012	6/6/2013	217	187.982,31
AMPL. PLANTA TRATAMIENTO DE LIQ. CLOCALES, COLECT. M Y SIST. BOMBEO - C. STA. ROSA	COSAYSA	1/3/2013	31/12/2014	670	415.340,20
REEMPL. COLECT. MAX. EXIST. S/CALLE 20 DE FEBRERO C.S.R	COSAYSA	1/3/2013	23/10/2014	601	88.819,21
NUEVA PLANTA DEPURADORA DE LIQUIDOS CLOCALES - PICHANA	COSAYSA	1/3/2013	23/10/2014	601	1.057.326,93
AMPLIACIÓN RED DE AGUA POTABLEEN STA. VICTORIA-"LA ESPE Y CAÑAVERAL"	COSAYSA	5/3/2014	29/6/2015	481	22.784,81
CONSTRUCCIÓN DE SIST. DE REDESCLOCALES DOMICILIARIAS Y CTORAS	COSAYSA	5/3/2014	13/7/2015	495	51.248,06
SISTEMA DE TRATAMIENTO DE LÍQUIDOS CLOCALES SANTA VICTORIA	COSAYSA	5/3/2014	29/6/2015	481	157.612,70
MEJORAS POR OSMOSIS INVERSA Y NUEVO POZO EN LOS BLANCOSVADAVIA BN	COSAYSA	4/7/2014	31/12/2014	180	36.763,45



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

OBRA	EJECUTOR	FECHA ANTICIPO PAGADO	FECHA DEVENGADO PRIMER CERTIFICADO	DIAS DE DIFERENCIA	MONTO EN DOLARES del Anticipo
CONST. TANQUE ELEVADO PARA LA UNIÓN - RIV. BANDA SUR	COSAYSA	14/5/2014	30/6/2015	412	15.312,33
REDES CLOACALES Y PLANTAS DE TRATAM. LIQ. CLOACALES P/RVIA Y LA UNION 1°ET.	COSAYSA	14/5/2014	7/9/2016	847	248.335,06
CONSTRUCCION DE PLANTA POTABILIZ. DE AGUA EN RIVADAVIA	COSAYSA	14/5/2014	31/12/2015	596	107.627,39
CONST DE NUEVA TOMA DE ADUCCION EMBALSE EL LIMON Y AMPLN PLANTA POTAB ITIYURO	COSAYSA	7/1/2014	11/9/2014	247	2.272.415,97
Nueva planta depuradora de líquidos cloacales Orán	COSAYSA	29/12/2014	3/5/2018	1221	1.008.433,00
Recambio de redes colectoras cloacales - Colectora Máxima- S.R.N. Orán	COSAYSA	29/12/2014	16/5/2019	1599	293.178,84

Fuente: Sistema de Información Financiera de la Provincia JDEdws. Los valores se expresan en montos aproximados en dólares para facilitar su comparabilidad.

Se destaca como caso crítico de demora la obra "Recambio de redes colectoras cloacales - Colectora Máxima - S.R.N. Orán", ejecutada por COSAySA, donde el Anticipo Financiero, por un valor aproximado de USD 293.178,84, fue abonado el 29/12/2014, mientras que el primer certificado de obra se registró recién el 16/05/2019, es decir, 1599 días después (aproximadamente 4 años y 4 meses).

De igual modo, la obra "Nueva planta depuradora de líquidos cloacales Orán", ejecutada también por COSAySA y adjudicada a la misma empresa -Constructora Norte-, registra el pago del anticipo financiero el 29/12/2014, por un monto aproximado de USD 1.008.433,00, mientras



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

que el primer certificado de obra se emitió recién el 03/05/2018, es decir, 1221 días después (aproximadamente 3 años y 4 meses).

En el mismo sentido se comportó la obra "Redes Cloacales y Plantas de Tratamiento de Líquidos Cloacales para Rivadavia y La Unión - 1° Etapa", adjudicada a la empresa Eco Suelo S.A. y ejecutada por COSAySA, en la cual el anticipo financiero fue abonado el 14/05/2014 por un monto aproximado de USD 248.335,06, mientras que el primer certificado de obra se registró recién el 07/09/2016, es decir, 847 días después (aproximadamente 2 años y 4 meses).

En el caso de obras gestionadas por la Secretaría de Obras Públicas, la mayor brecha de inmovilización se dio en la obra Nuevo gasoducto, estación reductora de presión y red domiciliaria de gas natural, adjudicada a la empresa MEGA S.R.L., cuyo anticipo financiero se registró el 19/11/2013 por un monto de USD 171.616,79 y la primera certificación se registró el 26/05/2015, 553 días después (aproximadamente 1 año, 6 meses y 7 días), duplicando la brecha de tiempo que se produce para obras ejecutadas en establecimientos escolares.

Por último, se destacan los mayores desembolsos con demoras entre 5 y 9 meses para la primera certificación:

- Construcción de nueva toma de aducción Embalse el Limón y ampliación planta potabilizadora Itiyuro, por USD 2.272.415,97, con demora de 247 días.
- Nueva planta depuradora de líquidos cloacales - Pichanal, por USD 1.057.326,93 con demora de 601 días.
- Nuevo acceso urbano Av. Güemes- Pichanal - Orán, por USD 512.333,97 por 176 días.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

El anticipo financiero tiene por finalidad facilitar el inicio inmediato de la obra y su recuperación debe producirse progresivamente a través de los certificados posteriores.

Cuando el pago se efectúa con amplia antelación al avance físico certificado, se desvirtúa su naturaleza jurídica y económica, convirtiéndose en una transferencia anticipada de fondos sin correlato con la ejecución contractual.

1.4.3.2 Aplicación de fondos sin ejecución física de obra ni activación de garantías

Se verificó que, respecto de las siguientes obras financiadas con recursos provenientes del fondo, únicamente se registró el pago del anticipo financiero al contratista, no constatándose ejecución física certificada ni avance material de los trabajos.

OBRAS SIN AVANCE FISICO	EJECUTOR	FECHA DE PAGO ANTICIPO FINANCIERO	Monto en Dólares
NUEVO CENTRO DE SALUD B° TARANTO - SRN ORÁN	SAM	02/08/2013	\$ 54.054,00
NUEVA PLANTA DEPURADORA LIQUIDOS CLOACALES - H.YRIGOYEN	COSAYSA	31/12/2013	\$ 300.399,00
NVOS. POZOS DE BOMBEO P/COMUN.SOLAZUTY Y BANDA NORTE RINCO - ORAN	COSAYSA	31/12/2013	\$ 71.280,00
REFUNCIONALIZACIÓN COMPLEJO DEPORTIVO "NICOLAS VUJOVICH	SAM	05/03/2014	\$ 76.243,00
CONSTRUCCIÓN DE SIST. DE REDES CLOACALES DOMIC. Y COLEC-RIVADAVIA BN	COSAYSA	02/07/2014	\$ 110.163,00
CONSTRUCCIÓN TERMINAL DE OMNIBUS - MOSCONI	SAM	20/08/2014	\$ 136.593,00
REEMPLAZO DE REDES Y AMPLIACIÓN RED CLOACAL - SALV. MAZ	SAM	26/10/2015	\$ 63.559,00
REEMPLAZO REDES DISTRIBUIDORAS EN DIVERSOS SECTORES - SZA	SAM	28/10/2015	\$ 19.903,00
CANALES DE DESAGÜES PLUVIALES EN SECTOR NORTE S/ RIO TAL	SAM	17/03/2016	\$ 61.184,00

Fuente: Sistema de Información Financiera de la Provincia JDEdws. Los valores se expresan en montos aproximados en dólares para facilitar su comparabilidad.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

La situación descripta implica la afectación de recursos con destino específico sin contraprestación efectiva, generando riesgo cierto de perjuicio patrimonial y desnaturalización del objeto del financiamiento.

1.4.3.3 Descuentos y devoluciones de anticipos

Corresponde señalar que los anticipos financieros otorgados fueron reintegrados (cuando ello sucedió) en obras rescindidas o compensados en obras terminadas, a valores históricos y sin un mecanismo de actualización, generando una inequidad sustancial en perjuicio de la Administración.

Mientras el Estado asumió íntegramente el riesgo inflacionario derivado del financiamiento anticipado, los contratistas restituyeron -en muchos casos- los fondos sin actualización alguna y simultáneamente, obtuvieron la redeterminación del contrato bajo el argumento de preservar la ecuación económico-financiera, con excepción de los contratos efectuados con los Municipios por la Secretaria de Asuntos Municipales, que no se redeterminaron.

Esta asimetría trasladó de manera unilateral el riesgo inflacionario al Estado, desnaturalizó la finalidad del anticipo financiero y resultó incompatible con los principios de razonabilidad, equidad y buena administración del erario público, comprometiendo seriamente la tutela del interés fiscal y la correcta utilización de los recursos provenientes del endeudamiento público.

No obstante, no obra análisis alguno en el Informe elaborado por el equipo auditor- legal ni contable - sobre los descuentos de anticipos financieros en obras terminadas ni sobre su devolución en las rescindidas, circunstancia que no comparto en absoluto.

Simplemente el Informe expresa una recomendación a la Secretaría del Interior para que instrumente los medios necesarios a



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

fin de hacer cumplir a los Municipios contratantes de las obras financiadas con el Fondo de Reparación Histórica, las cláusulas de rescisión de los contratos, en particular a la que se refiere a la devolución de los fondos transferidos en el caso de rescisión de los contratos.

Nada dice el informe, por ejemplo, del saldo de anticipo financiero a recuperar por las obras 1) Nueva planta depuradora de líquidos cloacales Orán y 2) Recambio de redes colectoras cloacales - Colectora Máxima- S.R.N. Orán de \$ 42.080.420,06 calculado al mes de septiembre de 2021 por la Gerencia de Obras, establecido en el Acta de Directorio N° 626 de COSAySA por la que se rescindió el contrato con Constructora Norte S.R.L.

El control de la devolución del anticipo financiero en contratos de obra rescindidos constituye un procedimiento esencial para resguardar el patrimonio público, en tanto dichos fondos fueron adelantados para financiar la ejecución de trabajos que finalmente no se concretaron.

La verificación oportuna de su reintegro –incluyendo la ejecución de garantías y la determinación de eventuales actualizaciones o intereses– resulta indispensable para evitar la consolidación de perjuicios fiscales. La ausencia de estos controles debilita la disciplina contractual y compromete los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad en la administración de recursos públicos.

1.4.3.4 Control de la Ejecución de Garantías

Asimismo, no surge de las actuaciones el control que debió efectuar el equipo actuante sobre la activación oportuna de los mecanismos contractuales y legales tendientes a resguardar el interés fiscal, tales como la ejecución de garantías de anticipo financiero,



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

previstas en el artículo 26 de la Ley Provincial N° 6.838 de "Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta.

La ausencia de medidas tendientes a recomponer el crédito estatal evidencia debilidades significativas en el control y seguimiento contractual, comprometiendo la adecuada tutela del patrimonio público.

1.4.3.5 Inadecuado registro

Se verificó que los anticipos financieros abonados en el marco de contratos de obra pública fueron imputados en su totalidad a la cuenta "Construcciones", registrándose como gasto de inversión ejecutado al momento de su otorgamiento.

Dicho tratamiento contable resulta improcedente, de acuerdo con lo prescripto por el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Provincial Decreto N° 4689/97.-

Ello es así por cuanto el anticipo financiero no constituye gasto comprometido ni inversión efectivamente ejecutada, sino un crédito a favor del Estado contra el contratista, cuya cancelación debe producirse progresivamente mediante su compensación con los certificados de avance físico.

En consecuencia, su registración correcta exige su reconocimiento inicial como activo (anticipo otorgado) y la posterior activación del gasto en "Obra en Construcción" en la medida en que se certifique el avance real de los trabajos.

La incidencia del criterio de registración aplicado puede observarse con claridad al analizar el primer ejercicio en el que se registró la obra "Ruta Prov. N° 54: Obra básica y obras de arte y pavimento - Dptos. San Martín y Rivadavia", ejecutada por la Dirección de Vialidad de la Provincia de Salta, imputada en la cuenta



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Construcciones del Curso de Acción N° 151004000101, financiado con recursos del Fondo de Reparación Histórica.

Durante el ejercicio 2012, Vialidad registró el anticipo financiero por \$ 36.750.000 como ejecución presupuestaria del gasto en la cuenta Construcciones, cuando técnicamente dicho anticipo debió reconocerse como un crédito a favor de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Salta hasta su compensación mediante certificaciones de obra.

Si se compara la registración efectuada con el tratamiento contable prescripto por la norma, se observa la siguiente situación al cierre del ejercicio 2012:

Concepto	Registración s/ Ejecución Presupuestaria del Gasto		Registración s/ Manual de Clasificaciones Presupuestarias		Sobre ejecución partida Construcciones
	Construcciones	Crédito	Construcciones	Crédito	
Anticipo financiero	\$ 36.750.000,00	\$ 0	\$ 0	\$ 36.750.000,00	
Certificados de obra	\$ 7.773.336,44	\$ 0	\$ 8.359.001,52	-\$ 585.665,08	
Saldo al cierre 2012	\$ 44.523.336,44	\$ 0	\$ 8.359.001,52	\$ 36.164.334,92	\$ 36.164.334,92

De acuerdo con la registración efectuada por Vialidad, la ejecución presupuestaria acumulada en la cuenta Construcciones del Curso de Acción N° 151004000101 al cierre del ejercicio 2012 asciende a \$ 44.523.336,44.

Sin embargo, si el anticipo financiero hubiera sido registrado correctamente como crédito, la ejecución presupuestaria real de la obra debería haber reflejado únicamente el avance físico efectivamente certificado, equivalente a \$ 8.359.001,52.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

En consecuencia, la cuenta Construcciones se encontraba sobre-ejecutada al cierre del ejercicio 2012 por \$ 36.164.334,92, importe que corresponde al anticipo financiero otorgado y que no representaba obra ejecutada al momento del cierre.

Una situación similar se verifica en la obra "Ampliación y Nuevo Edificio del Poder Judicial del Distrito Orán", ejecutada por el Poder Judicial de la Provincia de Salta.

En este caso, se otorgó un anticipo financiero por \$ 4.700.855,88, registrado el 22/12/2016, el cual fue imputado presupuestariamente como ejecución del gasto en la cuenta Construcciones del Curso de Acción N° 131002004701, financiado con recursos del Fondo de Reparación Histórica.

Al cierre del ejercicio 2016, dicho importe constituía la totalidad de la ejecución presupuestaria registrada para la obra, aun cuando el avance físico real era nulo o mínimo.

La comparación entre la registración efectuada y el tratamiento normativo correcto evidencia la siguiente situación:

Concepto	Registración s/ Ejecución Presupuestaria del Gasto		Registración s/ Manual de Clasificaciones Presupuestarias		Sobre ejecución partida Construcciones
	Construcciones	Crédito	Construcciones	Crédito	
Anticipo financiero	\$ 4.700.855,88	\$ 0	\$ 0	\$ 4.700.855,88	
Certificados de obra	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	
Saldo al cierre 2016	\$ 4.700.855,88	\$ 0	\$ 0	\$ 4.700.855,88	\$ 4.700.855,88



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

En consecuencia, la cuenta Construcciones se encontraba sobre-ejecutada al cierre del ejercicio 2016 en un 100%, ya que la totalidad de la ejecución presupuestaria registrada correspondía exclusivamente al anticipo financiero otorgado y no a obra efectivamente ejecutada.

Esta distorsión se produce desde el primer ejercicio de registración de la obra y se mantiene durante toda su ejecución, neutralizándose únicamente al momento de su finalización, lo cual confirma que la información presupuestaria expuesta en los ejercicios intermedios no refleja razonablemente el avance físico real de la obra.

La situación demuestra que el criterio de registración aplicado provoca que la ejecución presupuestaria no represente el avance físico real de la obra, generando una distorsión significativa en la información expuesta en los Estados de Ejecución Presupuestaria durante los ejercicios intermedios.

La situación reviste especial gravedad cuando los recursos aplicados provienen de operaciones de endeudamiento, en tanto la registración como inversión ejecutada de montos que no se corresponden con obra efectivamente realizada afecta la trazabilidad de la aplicación de los fondos obtenidos mediante financiamiento, debilitando los mecanismos de control sobre su destino específico.

Ello dificulta verificar si el endeudamiento contraído se traduce efectivamente en activos de infraestructura pública, pudiendo generar una sobreestimación de la inversión pública ejecutada y una subestimación de los riesgos asociados a la administración de la deuda, con impacto directo sobre los principios de transparencia, rendición de cuentas y control del uso de los recursos públicos.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

1.4.4 Verificación de Renegociaciones y/o redeterminaciones de precios, según lo establecido en los Decretos Nos 1.170/03 y N° 3721/13.

1.4.4.1 Disiento con el tratamiento otorgado por los auditores actuantes al régimen de renegociaciones y redeterminaciones de precios previsto en los Decreto 1170/2003 y N° 3721/2013, por cuanto no se verificó la aplicación de procedimientos específicos orientados a evaluar la correcta observancia de los requisitos sustantivos y formales exigidos por dicha normativa, mínimamente:

- Verificación de los requisitos formales del procedimiento: solicitud expresa del contratista con adhesión expresa al régimen de redeterminación.
- Verificación de la presentación de documentación técnica: cálculo de variación de costos, planillas de análisis de precios, relación con el plan de trabajos vigente, determinación del saldo de obra afectado.
- Verificar que se produzca una variación superior al 5 % respecto del valor del contrato o de la última redeterminación.
- Verificación de que el cálculo se realice sobre el saldo de obra pendiente de ejecución.
- Constatar la alteración de la ecuación económico-financiera del contrato, con la debida acreditación del aumento de costos no imputable al contratista.
- Control del adecuado reconocimiento temporal de la redeterminación (dentro de los de 30 días desde la publicación de los índices que evidencian la variación y



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

con límite máximo antes de la recepción definitiva de la obra.

En tal sentido, corresponde advertir la fuerte incidencia de las redeterminaciones de precios en el valor final de las obras que implicaron una mayor afectación de recursos del Fondo de Reparación Histórica.

A ello se suma que las redeterminaciones fueron formalizadas con demoras significativas, en algunos casos superiores a un año respecto de los períodos ajustados, sin evidencia de control sobre el cumplimiento de los plazos legales para su solicitud ni sobre la correspondencia del avance físico con la curva de inversión vigente.

Tales omisiones desnaturalizan el instituto de la redeterminación de precios y debilitan gravemente los mecanismos de control de la ejecución contractual.

Esta situación se verifico, por ejemplo, en la obra "Construcción de Nueva Toma de Aducción Embalse El Limón, Ampliación Planta Potabilizadora Itiyuro, Reparación y Mantenimiento Electromecánico, Sistema de Flotación para Eliminación de Algas y Reemplazo Cañerías de Impulsión 650 a Cisternas" donde por ejemplo, mediante la Adenda N° 2 suscripta en octubre de 2015, se procedió a redeterminar el monto contractual correspondiente al período diciembre de 2013 a agosto de 2014, más de un año después.

Similar situación se da en la obra Ruta Prov. N° 54: Obra básica y obras de arte y pavimento - Dptos. San Martín y Rivadavia, donde por medio de la Resolución D.V.S. N° 1830/2013 del 22 de octubre de 2013 - casi un año después - se redetermina el periodo junio 2012 a noviembre 2012 (correspondiente al anticipo financiero), y por Resolución D.V.S. N° 1340/2014 del 25/08/2014 - más de un año después - se redetermina el período noviembre 2012 a febrero 2013.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

1.4.4.2 Por otro lado, se observa que la rescisión de la mayoría de contratos entre la Secretaría de Asuntos Municipales y los Municipios ejecutores de obras reconoce como una de sus motivaciones el hecho de que no se contemplaba para dichas obras el procedimiento de redeterminación de precios, en clara contraposición a la normativa vigente - Decreto 1170/2003 y N° 3721/2013 - y frente a contextos económicos análogos.

Esta disparidad de tratamiento carece de fundamentación técnica y administrativa suficiente, cuya legalidad no fue analizada suficientemente por el equipo de auditoría.

Algunas de las obras rescindidas por este motivo son:

Construcción 1ª etapa Mercado de Abasto Orán,

Talud en sector norte río Tartagal,

Reemplazo de redes y ampliación red cloacal - Salvador Mazza,

Reemplazo de redes distribuidoras ampliación red de agua en barrio El Milagro Salvador Mazza y

Electrificación Tartagal /Tonono - dpto. San Martín.

Ampliación del Hospital Dr. Luis Güemes - Aguaray

Construcción edificio terminal de ómnibus en la localidad de Cnel. Juan Solá

Construcción Terminal de Ómnibus - Gral. Mosconi.

La jurisprudencia administrativa y judicial ha sostenido de manera constante que en los contratos administrativos debe primar el principio de conservación del contrato y satisfacción del interés



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

público comprometido, antes que soluciones que conduzcan a su frustración.

En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido que la Administración debe adoptar las medidas necesarias para restablecer el equilibrio contractual cuando circunstancias extraordinarias alteran sustancialmente las condiciones económicas originalmente previstas, en resguardo de la finalidad pública del contrato (v. doctrina de la ecuación económico-financiera y principio de continuidad del servicio público).

1.4.5 Registración de obras ejecutadas por COSAySA

Disiento con el tratamiento otorgado por el equipo auditor al análisis de las registraciones contables vinculadas a las operatorias instrumentadas con COSAySA, en su carácter de ente ejecutor por cuenta y orden de la Provincia.

Surge de las consultas al sistema de administración financiera, que la Secretaría de Obras Publicas registró la etapa del "pagado" al momento de transferir fondos al gestor - COSAySA-sin utilizar cuentas patrimoniales auxiliares que reflejaran adecuadamente el vínculo jurídico-financiero existente, ni dejar debidamente identificada la cancelación de obligaciones con los proveedores finales.

Tal práctica distorsiona la correcta exposición de la ejecución presupuestaria y afecta la trazabilidad entre devengado, pago y ejecución física.

La deficiencia señalada se evidencia con particular claridad en las obras:



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Obra	Ejecutor	Localidad	Devengado	Avance Físico
Nuevos pozos de bombeo para Comun. Solazuty y Banda Norte Río Blanco	Co.S.A.ySa	San Ramón de la Nueva Orán	464.745,31	0%
Nueva Planta depuradora de Líquidos	Co.S.A.ySa	Hipólito Yrigoyen	1.958.603	0%

Fuente: Sistema de Información Financiera de la Provincia JDEdws y documentación de los entes ejecutores.

En las mismas, se registraron anticipos financieros como pagados y se imputó el gasto a la cuenta Construcciones pese a no verificarse ejecución física alguna.

El informe del equipo consigna que las obras no se iniciaron por inconvenientes vinculados a permisos de tierras, sin embargo, no se profundizó en el análisis contable de las registraciones efectuadas ni se examinó la razonabilidad del tratamiento otorgado a los anticipos frente a la inexistencia de avance físico.

Asimismo, se informa que los fondos transferidos fueron posteriormente reasignados a las Plantas Depuradoras de Líquidos Cloacales de Pichanal y Colonia Santa Rosa, sin que el equipo auditor haya indagado el sustento legal y presupuestario de dicha reasignación.

La aceptación acrítica de tal circunstancia omitió verificar la existencia de acto administrativo válido, la adecuación a las normas de afectación específica del financiamiento y la regularidad de la modificación del destino original del gasto considerando que COSAySA actúa por cuenta y orden de la Provincia.

Asimismo, del análisis de las registraciones contables surge que la Provincia efectuó el pago de anticipos financieros vinculados a diversas obras ejecutadas por Co.S.A.ySa. el día 28/02/2013, sin embargo, dichos movimientos fueron reconocidos



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

contablemente recién el 31/12/2013 y sin informar el proveedor al cual se le cancelo la acreencia.

Las obras involucradas en dicha operatoria son las siguientes:

Localidad	Obra	Anticipo financiero
San Ramón de la Nueva Orán	Ampliación de la red de agua potable para la Comunidad Kolla de Río Blanquito y Angosto del Paraná	\$ 316.856,00
San Ramón de la Nueva Orán	Nuevos pozos de bombeo para Comunidad Solazuty Banda Norte Río Blanco	\$ 464.745,00
Pichanal	Nueva planta depuradora de líquidos cloacales	\$ 5.339.501,00
Colonia Santa Rosa	Ampliación planta de tratamiento de líquidos cloacales, colectora máxima y sistema de bombeo	\$ 2.097.468,00
Hipólito Yrigoyen	Nueva planta depuradora de líquidos cloacales	\$ 1.958.603,00
Colonia Santa Rosa	Reemplazo de colectora máxima existente sobre calle 20 de febrero	\$ 448.537,00

Fuente: Sistema de Información Financiera de la Provincia JDEdws

Esto pone de manifiesto que, además del tratamiento contable incorrecto de los anticipos financieros –registrados como ejecución de obra en lugar de reconocerse como créditos a favor de la Provincia y ya señalado en el punto 1.4.2.4–, la modalidad de registración adoptada provoca una pérdida de trazabilidad del gasto público, en tanto no permite identificar en forma inmediata la relación entre el pago efectuado, la obra específica a la cual se encuentra destinado y el beneficiario final de los fondos transferidos.

Las omisiones descriptas no constituyen una mera diferencia interpretativa, sino una deficiente aplicación de procedimientos



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

sustantivos en materia contable y jurídico-presupuestaria, en incumplimiento del estándar de obtención de evidencia suficiente y adecuada, lo que impidió evaluar integralmente la legalidad y razonabilidad de la ejecución del gasto público involucrado.

En mi criterio, el asunto reviste entidad suficiente para incidir en la opinión sobre el estado examinado, dada su materialidad y en tanto compromete la adecuada exposición de la ejecución presupuestaria y la regularidad en la aplicación de fondos públicos.

1.4.6 Inspecciones Oculares

Disiento respecto de los procedimientos de inspección oculares aplicados por el equipo auditor, en tanto el trabajo se limitó sustancialmente a inspecciones oculares practicadas sobre 21 de las 80 obras seleccionadas (26% de la muestra), sin ejecutar pruebas técnicas indispensables para validar la correspondencia entre certificaciones abonadas y ejecución física real.

La ausencia de verificaciones de planillas de medición, análisis de precios unitarios, curvas de inversión y contrastes físico-financieros impidió obtener evidencia suficiente y adecuada.

La mera observación visual, practicada además luego de un tiempo considerable desde el inicio de las obras, no reduce razonablemente el riesgo de auditoría, particularmente en aquellas inconclusas - donde la falta de avance físico exige procedimientos más robustos - y en las terminadas, donde muchas se concluyeron con la aplicación de otros fondos que no corresponden al endeudamiento auditado.

1.4.7 Falta de procedimientos alternativos

Por otra parte, se advierte que las limitaciones al alcance invocadas por el equipo auditor no fueron tratadas con la profundidad



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

y la actitud proactiva que la normativa exige frente a situaciones de tal trascendencia.

La falta de provisión de documentación por parte de determinados organismos ejecutores - Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Asuntos Municipales - no habilita, *per se*, a limitar el trabajo ni a adoptar una postura pasiva que derive directamente en una abstención de opinión, sin haber agotado previamente los procedimientos razonablemente disponibles ni haber explicitado fundadamente la imposibilidad de aplicarlos para obtener evidencia suficiente y adecuada o la adopción de medidas institucionales proporcionales a la gravedad de la situación.

En otras palabras, ¿La propia pasividad del auditor se autogenera la causal ideal para sustentar una abstención en la opinión final?

En este sentido, no se advierte que el equipo auditor haya explorado en forma integral fuentes alternativas de información disponibles dentro de la propia administración pública provincial y municipal, tales como el requerimiento de contratos de obra debidamente sellados ante la Dirección General de Rentas -obligación inherente a este tipo de contrataciones-, requerimientos de información a los Municipios ejecutores, ni la utilización de la información obrante en los sistemas administrativos y presupuestarios de la Provincia, como el sistema JD EDWADRS, que permiten reconstruir aspectos sustanciales de la ejecución y registración de las obras.

En efecto, si bien de las actuaciones surge que la Secretaría de Obras Públicas no logró aportar la totalidad de la documentación requerida, tal circunstancia, por sí sola, no resulta suficiente para configurar una restricción insalvable al alcance del trabajo.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Por el contrario, lo expuesto evidencia principalmente deficiencias en la obtención y desarrollo de procedimientos alternativos de auditoría que permitieran mitigar el riesgo derivado de la falta de documentación.

En particular, el propio informe reconoce que respecto de los expedientes remitidos a Archivos Salta S.A. el equipo de auditoría se limitó a remitir una única nota solicitando confirmación de su custodia, sin que consten en las actuaciones otras gestiones o mecanismos de verificación adicionales que permitieran obtener evidencia por vías alternativas, tales como requerimientos reiterados, actuaciones directas ante la empresa a cargo de la custodia de la documentación, verificación de registros de transferencias documentales o requerimientos formales a las autoridades competentes para asegurar la disponibilidad de la documentación pública.

De igual modo, en relación con el expediente obrante en Fiscalía de Estado, el informe se limita a consignar su localización institucional, sin que se advierta la realización de diligencias tendientes a acceder a dicha documentación en el organismo que la detenta, circunstancia que razonablemente hubiera permitido superar la supuesta restricción invocada.

Asimismo, la referencia a la existencia de documentación incompleta en veinte (20) de las treinta y cinco (35) obras seleccionadas sin acompañar un análisis que permita determinar la relevancia y materialidad de los faltantes ni su impacto concreto sobre los objetivos de auditoría, genera otra situación que eleve el riesgo de auditoría y compromete la opinión que se emita.-

La mera ausencia de determinados antecedentes, sin la aplicación de procedimientos alternativos de corroboración ni la evaluación del efecto que tales faltantes producen sobre la evidencia



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

disponible, no resulta suficiente para sustentar técnicamente una abstención de opinión.

Por lo expuesto, estimo que las circunstancias descriptas evidencian principalmente insuficiencia en la aplicación de procedimientos de auditoría y en la gestión de la evidencia, más que una limitación objetiva e insuperable al alcance del trabajo, motivo por el cual no comparto las limitaciones al alcance establecidas por el Área de Control N° IV.

1.4.8 Inadecuada formación de la opinión -A.III.c.1.1) - 6)

Como resultado lógico de lo que vengo sosteniendo, no comparto la planificación y el desarrollo de la auditoría ni la opinión formulada por el equipo auditor, debido a los graves defectos señalados en la etapa de planificación y ejecución de las tareas, lo que provocó la falta de evidencia suficiente, pertinente y adecuada para formular las conclusiones que expone el Informe.

Asimismo, la opinión emitida por el equipo actuante presenta deficiencias metodológicas en la delimitación de los sujetos responsables, en la forma de estructurar las conclusiones y en la valoración de las limitaciones al alcance, lo que afecta el resultado del examen practicado.

Como ya se expuso, el análisis no identifica ni incorpora como parte responsable a la Unidad Coordinadora del Fondo de Reparación Histórica (UCF), creada por Decreto N° 1.123/12, pese a que dicho organismo tuvo un rol central directivo vinculado a la adopción de decisiones estratégicas sobre la aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento y su supervisión.

Conforme a los principios establecidos en la Resolución AGPS N° 61/2001 la identificación de todas las partes responsables



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

constituye un paso esencial en la planificación y ejecución de auditorías.

La exclusión de la UCF del análisis impide evaluar adecuadamente el sistema de responsabilidades institucionales que regía la ejecución del Fondo y limita indebidamente el alcance del examen sobre la gobernanza del programa.

En segundo término, la estructura de la opinión adoptada por el equipo auditor introduce una confusión entre el análisis financiero y el análisis de legalidad.

Desde el punto de vista contable y presupuestario, resulta técnicamente correcto que la razonabilidad de los registros sea evaluada por jurisdicción contable emisora de los estados presupuestarios, es decir, respecto de las jurisdicciones que efectivamente registran las inversiones en la cuenta "Construcciones", a pesar de que la conclusión emitida en este aspecto no tenga en cuenta las incorrecciones materiales y generalizadas señaladas a lo largo de este voto en disidencia, que dieron lugar a que las registraciones efectuadas en la cuenta "Construcciones" de las Jurisdicciones 09, 13 y 15 no reflejen la imagen fiel de la situación financiera relativa a los montos invertidos en obras públicas ejecutadas y financiados con el Fondo de Reparación Histórica.

Sin embargo, el examen del cumplimiento normativo relativo a los procesos de selección, adjudicación, contratación, ejecución, recepción y pago de las obras debía necesariamente emitirse de manera diferenciada respecto de cada organismo responsable de tales procesos, independientemente de la jurisdicción presupuestaria en la que se registraran las erogaciones.

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Es allí donde debería emitirse opinión sobre la legalidad de las actuaciones de la Unidad Coordinadora del Fondo de Reparación Histórica (UCF).

En este sentido, la decisión del equipo auditor de extender la abstención de opinión de legalidad sobre la Jurisdicción 09 - Secretaría de Obras Públicas - a la totalidad de organismos que registran en ella -incluyendo a COSAySa y Secretaría de Asuntos Municipales- resulta técnicamente improcedente.

Aun en presencia de limitaciones vinculadas a determinados expedientes o a la actuación de uno de los organismos intervinientes, ello no justifica trasladar automáticamente dicha abstención al conjunto de las operaciones registradas en la jurisdicción, ni exime de emitir una conclusión específica respecto del grado de cumplimiento normativo de cada ente responsable.

De esa manera, quedan sin valorar graves incumplimientos cuya responsabilidad corresponde a distintos entes, como por ejemplo la descarga de efluentes cloacales al cauce natural en incumplimiento al Art. 10 de la Ley N° 7.070 de Protección del Medio Ambiente en obras gestionadas por COSySA - que el propio informe expone - por el solo hecho de que la Secretaría de Obras Públicas no remitió cierta documentación.

Asimismo, no comparto el criterio adoptado por el equipo de auditoría en cuanto a considerar las circunstancias descriptas como limitaciones al alcance de tal entidad que justifique la abstención de opinión sobre el asunto analizado, aspecto sobre el cual me referí en el punto 1.4.6.

En este sentido, conforme la Resolución A.G.P.S N° 61/01, las limitaciones al alcance que pueden justificar la abstención de



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

opinión deben ser de tal magnitud que impidan razonablemente obtener evidencia suficiente y adecuada sobre la materia examinada.

No considero que este sea el caso. -

Sin embargo, cuando las restricciones derivan de la falta de profundización de los procedimientos o de la ausencia de estrategias alternativas para la obtención de evidencia, la conclusión de abstenerse de opinar aparece evasiva, prematura y carente del debido sustento técnico.

Luego de más de cinco (5) años de desarrollo del trabajo, la remisión efectuada por el equipo auditor de las cuestiones observadas a eventuales "estudios posteriores" desnaturaliza la finalidad misma del proceso de auditoría y debilita el valor del informe como instrumento de control.

En tales condiciones, la abstención de opinión propuesta no aparece como una consecuencia inevitable de restricciones externas insuperables, sino como el resultado de un enfoque de trabajo que no agotó razonablemente las instancias disponibles para sustentar una conclusión técnica sobre la materia auditada.

1.4.9 CONCLUSION

Como conclusión final, considero que la decisión del Poder Ejecutivo de constituir una Unidad Ejecutora Específica, así como las delegaciones de competencias efectuadas por la Secretaría de Obras Públicas a favor de la Secretaría de Asuntos Municipales y de COSAySA, no estuvieron acompañadas de mecanismos eficaces de articulación y control entre los distintos órganos intervinientes.

La confluencia de tales decisiones dio lugar a un esquema de gestión caracterizado por debilidades estructurales en la etapa de planificación, ausencia de criterios técnicos uniformes para la adecuada definición de los proyectos, y deficiencias persistentes en



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

los mecanismos de control y seguimiento de la ejecución físico-financiera de las obras.

Dichas falencias no se manifestaron de manera aislada, sino que constituyeron una condición estructural que atravesó transversalmente la actuación de los organismos mencionados.

En un contexto macroeconómico signado por elevados niveles de inflación, estas debilidades en la gestión financiera adquirieron particular relevancia, consolidando esquemas de administración contractual que incrementaron de manera significativa los riesgos para el interés público comprometido.

Por las consideraciones vertidas, emito mi opinión DESAFAVORABLE en la medida y con el alcance desarrollado *supra* respecto de la materia auditada. -

Así voto.

Que vueltas las actuaciones al Sr. Auditor General del Área de Control N° IV, consideró lo siguiente:

"Preliminarmente cabe señalar dos aspectos que fundan mi voto:

- En primer término, la Auditoría de la aplicación del Fondo de Reparación Histórica se tramita por Expte N° 242-7850/20 y Correspondes 1, 2, 3, 5 y 6, y deriva del proyecto que fue aprobado de manera unánime por el Colegio de Auditores en sesión del día 31/07/2020 en la cual se resolvió por Res. AGPS N° 102/2020.
- El segundo aspecto que resalto, es que, para la elaboración del informe de auditoría, intervinieron aproximadamente más de una quincena (15) de profesionales y agentes experimentados en materia de Auditorías Públicas, provenientes de las Ciencias Económicas, Derecho, Ingeniería y administrativos, pertenecientes tanto al Área IV de la A.G.P.S. como de las otras Áreas, lo que demuestra la



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

solidez, amplitud, profundidad y profesionalismo con la que fue abordada la Auditoría en la que me expido.

Abordando el primer aspecto a que hice referencia: Resolución A.G.P.S. 102/2020, expongo que:

- El alcance de esta auditoría fue definido y aprobado en la Resolución Referenciada, por unanimidad con un alcance de: "Auditoría Financiera", reitero, sin que recibiera sugerencia distinta en la oportunidad de su aprobación por el Colegio de Auditores.
- Las Áreas Auditadas fueron:
 - 1) Secretaría de Obras Públicas (S.O.P.)
 - 2) Secretaría del Interior (ex Secretaría de Asuntos Municipales)
 - 3) Dirección de Vialidad de Salta (D.V.S.)
 - 4) COSAySA (Compañía Salteña de Agua y Saneamiento)
 - 5) Dirección de Administración del Poder Judicial.
- Esta auditoría financiera se aprobó teniendo como objeto a auditar el saldo de la cuenta "Construcciones" en la parte que fuera financiada con fuente del Fondo de Reparación Histórica.
- Para esto, se dispuso la realización de una Auditoría sobre la aplicación del Fondo de Reparación Histórica - Ley N° 7.691 - en obras ejecutadas por: a) Secretaría de Obras Públicas de la Provincia de Salta, b) Ex - Secretaría de Asuntos Municipales (actualmente Secretaría del Interior), c) Dirección de Vialidad de Salta, d) Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. (Co.S.A.ySa. - Aguas del Norte) y e) Poder Judicial.
- Para lo cual, en la mencionada Res. AGPS N° 102/2020 se especificaron como objetivos de esta auditoría, los siguientes:



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

- a) Examen del cumplimiento normativo de los respectivos procesos de selección, adjudicación, contratación, ejecución, recepción y pago de las obras financiadas con dicho fondo.
- b) Examen de la registración de lo ejecutado en la cuenta "Construcciones" y su exposición en los Estados de Ejecución Presupuestaria de Gasto por Objeto.

Quedando, por ende, fuera del objeto de auditoría, las obras públicas no ejecutadas, atento que no hacen a la aplicación del F.R.H. y las porciones de las obras ejecutadas que fueron financiadas con otros fondos.

Esta auditoría financiera fue llevada a cabo de acuerdo con la Resolución AGPS. N° 61/01, por lo tanto, no se comparte las apreciaciones vertidas en el voto de disidencia de Presidencia, sobre que no se cumplió dicha norma, que las tareas desarrolladas por el Área IV, fueron incompletas, insuficientes y parciales y que hallan, en su desarrollo, incumplimientos sustantivos que comprometen la razonabilidad técnica de las conclusiones, ello por las explicaciones que se detallan a continuación:

1) La auditoría realizada, es una "Auditoría Financiera". Este tipo de auditoría tiene como objetivo emitir una opinión sobre la razonabilidad de la información contenida en los estados contables en su conjunto, o en un estado contable o en una cuenta de dicho estado contable. Este último es el caso que nos ocupa: Emitir opinión respecto de lo registrado en la cuenta "Construcciones" con fuente de financiamiento a través del Fondo de Reparación Histórica, cuenta que se expone en el Estado de Ejecución Presupuestaria de Gastos por Objeto - correspondiente a los ejercicios comprendidos en el período auditado (años 2012 al 2019).

Este tipo de auditoría tiene como objetivos probar: (Informe N° 5 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas - Pag. 50)



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

1. La existencia de las cosas a las que se refiere la cuenta, en este caso la existencia de las obras públicas financiadas con el FRH.
2. Que la propiedad de las cosas, en este caso que la propiedad de las obras públicas le corresponda a la Provincia de Salta.
3. La integridad o no omisión de registrar hechos económicos existentes, esto implica que en la cuenta "Construcciones" estén contabilizadas todas las obras ejecutadas y que no se haya omitido de registrar ninguna documentación respaldatoria que haga a la determinación del costo invertido en cada obra ejecutada.
4. La correcta valuación de las obras en la cuenta construcciones y su debida exposición de acuerdo a las normas contables y legales vigentes.

En este tipo de auditoría(financiera) el "rastreo del proceso de registración contable" es un procedimiento fundamental. Este procedimiento consiste en partir de los hechos económicos, analizar su reflejo en la documentación respaldatoria, elemento que permite medir en moneda tal hecho económico, permitiendo así su registración contable y correcta exposición en los estados contables.

Esto explica la importancia que tiene la documentación respaldatoria para probar la veracidad de lo registrado en una cuenta y el análisis de la integridad de su saldo, esto es, verificar que no se hubieren omitido de registrar operaciones o que todas las operaciones ocurridas estén debidamente contabilizadas.

Como puede apreciarse, para el desarrollo de este procedimiento, es necesaria la existencia de la documentación respaldatoria, atento que ella es el punto de partida para controlar que lo registrado sea correcto y que no se haya omitido de registrar documentación alguna.

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Esto muestra que la documentación respaldatoria es imprescindible para determinar la valuación de las obras y para probar la integridad de lo registrado en la cuenta "Construcciones".

De modo que la documentación, como evidencia de un hecho económico, es fundamental en la labor de auditoría, primero para poder formarse la opinión de la razonabilidad del saldo de la cuenta y luego para poder fundamentar la opinión vertida.

La limitación planteada por dos organismos ejecutores, Secretaría de Obras Públicas (en adelante SOP) y Secretaría de Asuntos Municipales (en adelante SAM), al no cumplir con su deber de colaboración previsto en el último párrafo Art.169 de la Constitución de la Provincia, por no suministrar la documentación respaldatoria, esto es:

- 1) en el caso de la SOP: la obrante en trece (13) Exptes (detallados en Pto. 4.1.a) del AID) y demás documentación detallada en Punto 4.1.c) del IAD correspondiente a veinte (20) obras, la mayoría de la cual son certificados de obra y de redeterminaciones de precio,
- 2) en el caso de la SAM: la obrante en dos (2) Exptes (detallados en Pto. 5.1.a) del AID) y demás documentación detallada en Punto 5.1.b) del IAD también correspondiente a veinte (20) obras.

Y al no haber podido acceder a tal documentación respaldatoria aún por aplicación de otros procedimientos de auditoría alternativos, tales como el realizado al requerir los Exptes. a Archivos de Salta SA (empresa que tenía a su cargo resguardo de documentación), generó en la labor de auditoría una limitación al alcance que impidió examinar tal documentación y cotejarla con los registros, como así también que se pudiera verificar el cumplimiento de la normativa aplicable en la contratación y ejecución de las respectivas obras públicas.

Si bien existen los registros contables de estas obras, llevados en el sistema contable de la provincia (JDE), a los cuales se accedió



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

para analizar cada obra, estos no pueden ser considerados elementos de juicio suficientes para la labor de auditoría, por no haber podido cotejarlos con la documentación respaldatoria pertinente y así verificar que lo registrado en ellos es veraz. En consecuencia, el equipo de auditoría no pudo verificar en base a documentación respaldatoria que lo registrado por estas obras en el JDE, sean los montos del FRH efectivamente aplicados en dichas obras.

Cabe aclarar que la responsabilidad de suministrar la documentación de las obras era de cada organismo ejecutor, porque ellos son los encargados de su custodia y adecuada guarda, y en caso de no tenerla y a fin de poder brindar respuesta a este órgano de control para que pueda realizar su labor de auditoría, cada uno de ellos debieron arbitrar los medios y realizar las gestiones pertinentes para poner esa documentación a disposición del equipo de auditoría actuante. No debe olvidarse que la Auditoría no posee facultades jurisdiccionales. Pero frente a un hipotético caso de que algún tercero, como bancos, hubiese enviado esa información referida a los pagos, igualmente estaría faltando la documentación del punto de partida que son todos los antecedentes de la negociación de la contratación donde constan las invitaciones a participar, las publicaciones, el análisis de las ofertas, adjudicación y la celebración del contrato en función del cual se ejecutan las obras, resultando el pago solo una consecuencia de estas actuaciones.

Esta situación muestra el alto riesgo que tiene para la labor de auditoría financiera el hecho de no contar con la documentación de respaldo, puesto que no se tiene las evidencias que proporcionen una base para expresar una opinión de auditoría, acompañado del alto riesgo que deriva atento a los posibles efectos de los errores no detectados, si los hubiera.

En consecuencia, el impedimento que genera esta situación para formarse una opinión, evaluada en forma conjunta con las fallas de control interno detectadas y las observaciones señaladas respecto de



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

estos organismos ejecutores, implica una limitación significativa y generalizada que lleva a que la opinión vertida en el informe, respecto del monto aplicado y del cumplimiento de la normativa relacionada con la contratación de las obras ejecutadas por SOP y por la SAM, sea una abstención.

La abstención, como opinión vertida en un informe de auditoría, es un tipo de opinión prevista tanto en las normas técnicas de auditoría nacionales e internacionales, como así también en la Res. AGPS N° 61/01 Normas de Auditoría Externa para el Sector Público de la Provincia de Salta.

Sin enumerar taxativamente las diferencias que puedan encontrarse entre el significado y alcance de la Abstención como expresión de opinión en materia de auditoría, con el significado común de la palabra "abstención" debo señalar dos aspectos:

a) **Obligatoriedad:** La norma que se expone ut infra, no da margen a discrecionalidad, por el contrario, expresamente "exige" a abstenerse cuando se dan las circunstancias que la misma indica.

b) La Abstención de opinión en Auditoría, no puede interpretarse per se como beneficiosa para el ente auditado, sino por el contrario eventualmente abre las puertas a otras actuaciones o instancias tanto de control como judiciales.

La Res. AGPS N° 61/01 Normas de Auditoría Externa para el Sector Público de la Provincia de Salta, la cual, al referirse a los Tipos de Opinión a emitir en una Auditoría Financiera en el Apartado B III.e.1.2.), Punto D. ABSTENCIÓN DE OPINIÓN establece que:

"El auditor deberá abstenerse de emitir su opinión o dictamen cuando no haya obtenido los elementos de juicio válidos y suficientes para poder expresar una opinión sobre estados financieros en su conjunto.

En el informe de auditoría, el auditor deberá explicar las razones por las que se abstiene de opinar. Estas pueden originarse en salvedades indeterminadas como ser:

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

➤ *Limitaciones importantes en el alcance de la auditoría" ...*

Cabe resaltar que, en la labor de auditoría realizada, se desarrolló un importante conjunto de procedimientos, uno de los cuales fue la inspección ocular de las obras seleccionadas, fundamentalmente de las que no se obtuvo documentación, a efecto de probar su existencia y estado de conservación.

Los distintos hallazgos que surgieron de los procedimientos realizados, se exponen en el apartado de Observaciones del Informe de Auditoría, donde se detallan de manera pormenorizada los incumplimientos legales detectados, por los cuales, una vez aprobado este IAD podrán ser considerados para realizar presentaciones y/o instar ante el Colegio de Auditores, a la realización de una Auditoría de Gestión y/o de Seguimiento.

Para mayor abundancia, en materia de auditoría, la abstención de opinión no puede ser considerada como una liviandad, puesto que las normas de auditoría indican que aun cuando un auditor se abstenga de opinar debe exponer en su informe todas las cuestiones observables de las que haya tomado conocimiento que, de no existir la limitación al alcance, lo hubieran llevado a emitir la opinión adversa.

Este dilema se da cuando, de forma concomitante coexisten observaciones determinadas o incumplimientos de normas que por su significatividad hubieran dado lugar a una opinión adversa, con significativas limitaciones al alcance por situaciones que impiden obtener los elementos de juicios; en estos casos las normas de auditoría indican que el auditor debe abstenerse por la significatividad del riesgo que tiene la situación que no pudo ser analizada por no tener las evidencias, situación que claramente se da en el caso que nos ocupa.

Esto se debe a que el hecho o la situación que genera la limitación al alcance, que impidió obtener los elementos de juicio válidos y



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

suficientes, evaluada en el contexto en el que corresponde opinar, adquiere tal significatividad que aumenta el riesgo de auditoría, que es que la opinión a ser dada por el auditor podría no ser la correcta por el efecto de los posibles errores no detectados, razón por la cual la norma indica que técnicamente corresponde que, en estos caso, el auditor se abstenga de opinar.

Esto implica que la opinión con salvedad, está por sobre la adversa, atento que se dejan planteadas en el informe las observaciones significativas que hubieran llevado al auditor a dar una opinión adversa, no obstante ello, el auditor debe abstenerse de opinar. Y en el párrafo de Fundamentos de la Opinión debe explicar la limitación al alcance o sea los procedimientos que no pudo aplicar y sus efectos.

La estructura de la opinión vertida en el Informe de Auditoría, responde a los objetivos especificados en el proyecto de Auditoría aprobado por el Colegio de Auditores mediante Res. AGPS N° 102/2020.

2) Análisis de la Conclusión de Presidencia (Punto 1.49. de la Disidencia):

Analizado el apartado de la disidencia, en el que Presidencia emite su Conclusión, se observa que contiene opiniones que se corresponden con los objetivos de una "auditoría de gestión" y no con los objetivos de una "auditoría financiera", aprobada por la resolución AGPS N° 102/20.

La Conclusión vertida por Presidencia expresa afirmaciones y opiniones propias de los objetivos de una auditoría de gestión, tales como la eficiencia en el uso del tiempo para la construcción de las obras públicas y la eficiencia en el uso de los fondos aplicados para financiar estas obras.

La auditoría realizada de la aplicación del FRH, es una "Auditoría Financiera" que se desarrolló en base a los objetivos antes enumerados



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

(existencia, propiedad, integridad, valuación y exposición). En ella no se evaluó la economía, la eficiencia, ni la eficacia en la aplicación de estos fondos, toda vez que estos son los objetivos de una "Auditoría de Gestión", tipo de auditoría que no solo tiene objetivos distintos a los de una Auditoría Financiera, sino que además trabaja con procedimientos específicos y con indicadores de gestión.

Esto puede verse en la Res. 61/01, en la que se definen estos dos tipos de auditoría (B.II) y se establece las normas particulares a aplicar en cada uno de ellos (B.III y B.IV).

En el Punto B.IV.c) de la Res. N° 61/01 se enumeran como objetivos de la Auditoría de Gestión a los siguientes:

1. *Establecer el grado en que los organismos sujetos a control y sus gestores de fondos públicos, han cumplido adecuadamente con los deberes y responsabilidades asignados.*
2. *Determinar si las funciones se ejecutan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.*
3. *Determinar si los objetivos y metas propuestas han sido cumplidas y si los programas o actividades en ejecución corresponde a los legalmente autorizados.*
4. *Evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a operaciones gubernamentales, así como los planes, normas y procedimientos establecidos.*
5. *Determinar el grado en que los organismos sujetos a control y sus gestores de fondos públicos, controlan y evalúan los bienes adquiridos.*
6. *Determinar el grado en que los organismos sujetos a control y sus gestores, controlan y evalúan los efectos sobre la protección del medio ambiente.*
7. *Promover mejoras en la calidad de los sistemas administrativos, financieros y de gestión, tanto en las operaciones como en las actividades que realiza y en el control que efectúa, de manera*



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

que los organismos sujetos a control procedan a suministrar información sobre la economía, eficiencia y eficacia de sus actividades y a desarrollar metas y objetivos específicos alcanzables.

Resulta necesario aclarar que los exámenes no abarcarán la revisión de políticas gubernamentales ni la eficacia de tales políticas para el logro de las metas y objetivos propuestos."

3) No se comparte lo expresado en el Punto 1.1. de la disidencia sobre "Insuficiencia en el Relevamiento y Evaluación del Control Interno - A.III.a.2.c) d - Res. AGPS 61/01", atento que:

a) En los Puntos 3.1 y 3.2 de las ACLARACIONES PREVIAS del Informe de Auditoría (donde corresponde dejar esbozado todo lo necesario para una correcta interpretación del informe), están claramente identificados los distintos responsables y sus competencias.

Así puede verse en el Punto 3.1. el detalle de las competencias que tenía asignada la Unidad Coordinadora creada por Decreto N° 1.123/12, la cual era conducida por un Director Ejecutivo, cargo que fue cubierto por distintos responsables mientras funcionó. Al momento de elaborar la planificación de esta auditoría, se constató que esta Unidad de Coordinación estaba de hecho disuelta (sin oficina, personal, estructura etc), y no se encontró instrumento legal disponiendo su disolución y/o reasignación de funciones.

También se verificó que esta Unidad de Coordinación no contó con partidas presupuestarias asignadas para ejecución de obras públicas, siendo esto de suma importancia en la labor de auditoría financiera.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Las partidas presupuestarias fueron asignadas exclusivamente a la SOP, a la DVS y al Poder Judicial, por ellos estas fueron las partidas presupuestarias auditadas respecto de las cuales se emite la opinión.

Cabe aclarar que el equipo de auditoría identificó perfectamente al desarrollar la auditoría y al efectuar el informe, tanto a los cinco (5) entes auditados como a todos los responsables de la ejecución de las obras públicas examinadas, incluidos, entre otros, los Directores de la Unidad Coordinadora, quienes fueron notificados de las observaciones formuladas en el Informe de Auditoría Provisorio, junto con los Ministros actuantes durante los períodos auditados en el Ministerio de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos, posteriormente Ministerio de Infraestructura; Presidente de la Corte de Justicia de la Provincia de Salta y a todos los responsables de los entes ejecutores antes mencionados.

Así mismo, la responsabilidad de estos funcionarios, fue considerada a lo largo del desarrollo de esta auditoría, razón por la cual se les notificó el Informe de Auditoría Provisorio con los resultados de la misma y, posteriormente, se analizaron sus respuestas, dentro del marco normativo establecido para la creación del fondo de reparación histórica y definición de su estructura de organizativa.

- b) Corresponde señalar que el Relevamiento y la Evaluación de Control Interno realizado por el equipo de auditoría, fue acorde a la finalidad que conlleva una auditoría financiera. Por ende, esta evaluación se hizo con la finalidad de determinar la naturaleza, el alcance y la oportunidad de los procedimientos de auditoría, que son los objetivos previstos al efecto en la Res. AGPS N° 61/01.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Los procedimientos de relevamiento y evaluación del Control Interno se desarrollaron en los entes que ejecutaron las obras públicas financiadas con el Fondo de reparación histórica. Estos procedimientos no se aplicaron en la Unidad Coordinadora porque no existía al momento del inicio de las tareas de auditoría, por ende, fue imposible evaluar el control interno operante en esa unidad.

Al evaluar el control interno se tuvo en cuenta no solo los controles claves en las funciones técnicas, como por ejemplo la actuación de los inspectores de obra al elaborar los certificados de obra, de adicionales de obra y de redeterminación de precios, como así también el de los supervisores de obra. Atento que sin la firma de estos agentes no se liquidan ni pagan los mencionados certificados.

También se tuvo en cuenta la intervención de los organismos de control previo y concomitante, tales como la Sindicatura de la Provincia, Unidad Central de Contrataciones y las Unidades de Sindicatura Interna de cada ente auditado.

No obstante ello, debido a las fallas de control interno detectadas por el equipo de auditoría en los entes ejecutores, se decidió no depositar confianza en los controles internos de los entes auditados, aún en los casos en que el control interno era bueno, y aplicar exclusivamente procedimientos sustantivos con el alcance que se consideró necesario a criterio profesional.

- c) También la significatividad, la importancia y el riesgo señaladas en el Punto 1.3. de la disidencia de Presidencia, fueron debidamente considerados tanto al momento de planificar,



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

como durante el desarrollo de los procedimientos de auditoría y al momento de elaborar el informe.

- Al planificar se consideraron distintos criterios para la selección de la muestra, tales como:
 - o Relevancia económica de las obras (monto contratado supere la suma de \$9.000.000,00, excepto SAM donde se seleccionaron las obras que superen \$5.000.000,00)
 - o Obras críticas, que hayan tenido trascendencia en medios periodísticos;
 - o Obras que a la fecha de inicio de la labor de auditoría aún no se encuentren finalizadas;
 - o Obras cuyo monto de contrato original supere el 30% del monto estimado según el Anexo de la Ley.
 - o Obras cuyo monto ejecutado supere el 50% del monto contrato original.
 - o Controlar que quede en la muestra al menos una obra por cada municipio

- Siguiendo estos criterios se seleccionaron 80 obras cuyo importe ejecutado y financiado con el FRH asciende a \$907.984.108, el cual a su vez representa el 87% del Total del importe ejecutado y financiado con el FRH que asciende a \$1.048.019.254,97. Esto permite ver que, al contar con una muestra que representa el 87% del universo auditado, la misma es significativa y representativa del mismo.

- Al momento de definir la muestra, esta fue puesta en conocimiento del Área de Auditoría Interna.

- A efecto de demostrar que no solo se consideraron aspectos cuantitativos al momento de analizar la significatividad, sino que también se consideraron distintos hechos capaces de afectar el cumplimiento de las políticas públicas y la confiabilidad de

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

las conclusiones del informe, se menciona a modo de ejemplo el hecho derivado de la falta de colaboración de los responsables de la SOP y SAM, al no suministrar los Exptes. y documentación faltante que le fue requerida para su examen por parte del equipo de auditoría. Los efectos de este hecho, fueron considerados tanto en el desarrollo de la labor de auditoría como al emitir la opinión en el informe, atento que su significatividad aumentó considerablemente el riesgo de auditoría.

El cual, tal como lo menciona Presidencia en su disidencia al final del Punto 1.3, el *"Riesgo de Auditoría: es la probabilidad de que existan errores, irregularidades o ineficiencias no detectadas que puedan distorsionar la conclusión del informe"*

- 4) No se comparte lo afirmado en el punto 1.3.1. de la disidencia, donde se observa que no se tuvo en cuenta el riesgo estructural referido al financiamiento de las obras terminadas y no terminadas. En los Puntos 4) de los Apartados del informe, referidos a los cinco (5) organismos ejecutores, pueden verse los Cuadros de cada organismo, en los que se detallan la totalidad de las obras asignadas a ellos y respecto de cada obra se consigna la siguiente información:

N° Ord	Denominación de la Obra	Localidad	Monto Estimado s/Ley N° 7.691 \$	Importe Ejecutado \$	Financiación s/JDE		Avance Físico de Obra %
					FRH \$	Otros Fondos \$	

De modo que si se suman los totales de los siguientes cuadros: N° 3 de SOP, N° 3 de SAM, N° 1 de CO.S.A.ySA, N° 1 de DVS y el cuadro del PJ, se tiene el análisis estructural del financiamiento de las 176 obras previstas en el Plan de Obras aprobado por la Ley N° 7.691 del FRH, como así también el avance físico de cada de cada obra, a la fecha de finalización de las tareas de campo.

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Además, si esta información se complementa con la que se detalla en los cinco (5) Anexos del Informe, se puede analizar los montos ejecutados anualmente de cada obra, como así también el detalle de las obras que no fueron ejecutadas.

La información que se consigna en los mencionados Cuadros y Anexos, surge de los registros contables y presupuestarios llevados en el JDE y de los utilizados por los propios organismos ejecutores.

Esta información permite ver que el Plan de Obras Públicas aprobado por la Ley N° 7.691 fue analizado y sus resultados se resumen en el siguiente cuadro:

Obras Previstas en la Ley N° 7.691				
Estado de Avance de las Obras a la Fecha de Finalización de las Tareas de Campo - Febrero 2022-	Cantidad de Obras	% de Obras	Monto Ejecutado	
			FRH \$	% sobre el Total Ejecutado con el FRH
Obras Terminadas (Sólo con FRH)	82	46%	251.415.978,95	24%
Obras Terminadas (Con FRH y Otros Fondos)	23	13%	579.571.337,03	55%
Obras Terminadas (Sólo con Otros Fondos)	3	2%	0	0%
Obras No Terminadas	60	34%	217.031.942,27	21%
Obras No Ejecutadas	8	5%	0	0%
Total de Obras Programadas	176	100%	1.048.019.258,25	100%

Si bien la Ley N° 7.691, en su Art 3° preveía la reasignación de partidas, se verificó que en los pocos casos que esto se dio, las reasignaciones se hicieron entre las obras incluidas en el Anexo de la Ley.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Del análisis de las registraciones de los distintos cursos de acción, empleados para registrar las ejecuciones y pagos con fondos del FEH, se verificó que no se realizaron pagos por en ninguna de las ocho (8) obras no ejecutadas.

En consecuencia, toda la información pretendida por Presidencia, respecto a la estructura del financiamiento para evaluar la política pública del endeudamiento, que no fue objetivo de esta auditoría, como así también la relación del financiamiento de cada obra con fondos provenientes del FRH o de otros fondos y el % de avance de cada una de ellas, obra en el Informe de Auditoría.

5) Cabe señalar en la contabilidad pública las registraciones se realizan a valores históricos, o sea al valor de los pesos del momento en que se producen los hechos económicos que se registran. No obstante, el efecto de la inflación fue considerado por el equipo de auditoría al controlar los índices utilizados al efectuar las actualizaciones de los valores de los ítems en los certificados de redeterminación de precios, no obstante saber que estos controles también lo hicieron en su oportunidad, los organismos ejecutores o la Unidad Central de Contrataciones, previo a la liquidación de los certificados de redeterminación de precios.

CONCLUSIÓN:

En base a los fundamentos del voto detallados precedentemente, considero que tanto la información expuesta en el Informe de Auditoría Financiera, como así también aquellas cuestiones y/o observaciones vertidas en el voto de disidencia de Presidencia que acerquen información que se relacione con los objetivos de la auditoría dispuesta por Res. AGPS. N°102/20, podrán ser tenidas en cuenta para efectuar a futuro otras tareas de control y/o disponer las presentaciones que resulten necesarias ante las áreas u organismos pertinentes; esto en el entendimiento que todo ello sirve para



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

enriquecer la labor de auditoría, en la cual es condición básica el respeto irrestricto a uno de los principios que gobiernan la materia como es "la independencia de criterio" esto es, que los auditores deben actuar libres de impedimentos para mantener su actuación imparcial y objetiva, desprovistos de intereses con el ente auditado, conforme señala la Res. AGPS N°61/01, todo ello a los fines de asegurar la calidad del trabajo de auditoria.

Así Voto"

Vueltas las presentes actuaciones al Sr. Auditor Presidente, manifestó:

No comparto los fundamentos ni la conclusión del voto emitido por el auditor preopinante; no obstante, y en aras de la celeridad, economía procedimental y adecuada conducción del trámite, circunscribiré mi intervención al tratamiento del aspecto que estimo de mayor relevancia y aptitud constructiva para la resolución del caso, sin perjuicio de las restantes consideraciones que ya he dejado asentadas.

Disiento con el manifiesto apartamiento del marco normativo aplicable a la auditoría gubernamental, así como por la inconsistencia técnica del criterio adoptado por el Area actuante.

En primer lugar, corresponde señalar que la actividad de auditoría en el sector público provincial se encuentra regida de manera obligatoria por la Resolución AGPS N° 61/01, la cual establece con claridad que:

- En todas las auditorías externas debe evaluarse el cumplimiento de la normativa aplicable, en tanto el principio de legalidad constituye la esencia de la actividad administrativa pública.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

•El auditor debe diseñar procedimientos que le permitan obtener seguridad razonable respecto del cumplimiento de leyes, regulaciones y normas.

En consecuencia, la evaluación de la legalidad no es optativa ni depende del tipo de auditoría, como señala el Auditor General Dr. Marcos Segura Alzogaray, sino que constituye un requisito ineludible, aun cuando el examen tenga alcance financiero.

En este marco, resulta técnicamente improcedente y normativamente inválido pretender desplazar este régimen mediante la invocación del Informe N° 5 de la FACPCE, el cual:

- No resulta de aplicación obligatoria en el sector público,
- Carece de adopción expresa por parte del órgano rector,
- Y responde a estándares propios del ámbito privado.

Asimismo, el criterio sostenido incurre en una contradicción insalvable: por un lado, se afirma que, en razón del alcance financiero, el objetivo del examen se limita a emitir opinión sobre la razonabilidad de la información contable; sin embargo, acto seguido se formulan consideraciones y juicios sobre la legalidad de las operaciones en el apartado Opinión del Informe.

Tal proceder no solo resulta incoherente, sino que evidencia una aplicación selectiva y discrecional de los criterios de auditoría, incompatible con un enfoque técnico riguroso y con las exigencias de la normativa vigente.

Por ello, se mantiene la presente disidencia en todos sus términos.

Así voto.

Que, en virtud de lo expuesto, corresponde dictar el instrumento de aprobación del Informe Definitivo de Auditoría de Aplicación del



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

Fondo de Reparación Histórica (FRH) - Ley N° 7.691, en obras ejecutadas por las entidades auditadas - Código de Proyecto IV-02-20 modificado por Res. AGPS 102/20, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 7.103, dejándose expresa constancia de la disidencia por parte de la Presidencia.

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 Definitivo de Auditoría en las entidades ejecutoras de las obras públicas financiadas con el Fondo de Reparación Histórica que se detallan a continuación: Secretaría de Obras Públicas (dependiente del Ministerio de Infraestructura), Ex - Secretaría de Asuntos Municipales (actualmente Secretaría del Interior dependiente de la Coordinación de Enlace y Relaciones Políticas de la Gobernación), Dirección de Vialidad de Salta (D.V.S.) Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. (Co.S.A.ySa. - Aguas del Norte) y Poder Judicial de la Provincia de Salta y que tuvo como objetivo la "Aplicación del Fondo de Reparación Histórica (FRH) - Ley N° 7.691, en obras ejecutadas por las entidades: a) Examen del cumplimiento normativo de los respectivos procesos de selección, adjudicación, contratación, ejecución, recepción y pago de las obras financiadas con dicho fondo. b) Examen de la registración de lo ejecutado en la cuenta "Construcciones" y su exposición en los Estados de Ejecución Presupuestaria de Gasto por Objeto. - Período auditado: años 2012 al 2019, o hasta el período en que termine la financiación con el FRH, Código de Proyecto IV-02-20 modificado por Res. AGPS 102/20, tramitado en el Expediente N° 242-7850/20 y Correspondes 1, 2, 3, 5 y 6, con la disidencia del Auditor General Presidente, Dr. Gustavo Ferraris, por los motivos expuestos en los considerandos.



Auditoría General
de la Provincia de Salta

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 15

ARTÍCULO 2°: NOTIFICAR a través de la Presidencia, el Informe Definitivo y la presente Resolución Conjunta.

ARTÍCULO 3°: Registrar, comunicar, publicar. Cumplido, archivar.

