

INFORME EJECUTIVO DE AUDITORIA DE GESTION

A LA SEÑORA MINISTRA DEL
MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN
Dra. Patricia BULLRICH
S. / D.

1. OBJETO DE LA AUDITORIA

Realizar una auditoría de gestión y cumplimiento de la normativa vigente en el Ministerio de Seguridad (MSG) – Período auditado 2016-2019.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El trabajo fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental y las Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental, aprobadas por las resoluciones 26/2015, 186/2016 y 187/2016, respectivamente, de la Auditoría General de la Nación, las que fueron dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156.

Para el objetivo compras y contrataciones, llevadas adelante por el Ministerio durante el período auditado, se analizaron con un enfoque orientado a la gestión por procesos.

El objetivo, dictado de normativa¹, se analizó en función de dos enfoques diferentes, aquel orientado a procesos y también el orientado a resultados, atento su derogación por Resolución MSG 1231/2019.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1 Estructura organizacional y funciones

Durante el período auditado, la estructura del Ministerio se divide en dos etapas.

La primera abarca desde mayo 2016 hasta marzo 2018, en la cual rigió el Decreto 15/2016², modificatorio de su similar 357/2002³, mediante el que se aprobó el organigrama de la Administración Pública Nacional (APN) centralizada hasta nivel de Subsecretaría, estableciéndose sus competencias.

Este último se complementa con la Decisión Administrativa 421/2016⁴ que aprobó la estructura organizativa de primer nivel operativo del Ministerio de Seguridad y por Resolución MSG 225/2016

¹ Resolución MSG 956/2018, Resolución MSG 395/2019, Resolución MSG 598/2019, Resolución MSG 845/2019.

² Publicación en el B.O. 06/01/2016.

³ Publicación en el B.O. 22/02/2002.

⁴ Publicación en el B.O. 06/05/2016.

del 7 de junio, que aprueba el segundo nivel operativo, la cual es modificada por Decreto 862/2017⁵ y Resolución MSG 644/2017 del 5 de julio.

Luego, en una segunda instancia, con el dictado del decreto 174/2018⁶, se establece un nuevo organigrama de la Administración Nacional Centralizada hasta nivel de Subsecretarías, y por decisión administrativa 299 del 12 de marzo de 2018, se aprueba el primer y segundo nivel operativo de la nueva estructura organizativa.

3.1.1 Compras y contrataciones

La adquisición y contratación de bienes y servicios por parte del Ministerio se realiza mediante el procedimiento establecido por Decreto Delegado 1023/2001, “*Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional*” y el Decreto 436/2000⁷, “*Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional*” y sus modificatorias.

Durante el período auditado también se dictó el Decreto 228/2016⁸ declarando la “Emergencia de Seguridad Pública” en todo el país, entre sus objetivos, transformó el “OPERATIVO ESCUDO NORTE”⁹ en “OPERATIVO FRONTERAS”, con carácter permanente. Debiendo adoptar en forma inmediata las medidas necesarias para la adquisición de los dispositivos técnicos y materiales tecnológicos, garantizar la radarización de modo tal de lograr un eficiente control y efectiva disponibilidad de información en relación a la ocupación y tránsito diario dentro del espacio aéreo soberano, incrementar la vigilancia y control en el ámbito fluvial e hidrovías dentro del territorio nacional, así como en los puertos espacio marítimos de jurisdicción nacional sobre la Zona de Fronteras.¹⁰

Ahora bien, respecto de las adquisiciones estableció que los procedimientos a llevarse a cabo para las compras y contrataciones sería el establecido en el artículo 19: “...*la presente declaración de emergencia de seguridad pública encuadra dentro de las excepciones previstas por el Decreto 1023/01*”¹¹ y sus modificatorios en su artículo 25, inciso d), apartados 5° y 6°”.

El artículo 25, inciso d), apartados 5° y 6° reza textualmente: PROCEDIMIENTOS DE SELECCION. Los procedimientos de selección serán:

d) CONTRATACION DIRECTA. La selección por contratación directa se utilizará en los siguientes

⁵ Publicación en el B.O. 27/10/2017.

⁶ Publicación en el B.O. 05/03/2018.

⁷ Publicación en el B.O. 05/05/2000.

⁸ Publicación en el B.O.

⁹ Establecido por Decreto 1091/2011 y sus prórrogas.

¹⁰ Decreto 228/2016 – artículos 3; 4; 5; 6.

¹¹ Publicación en el B.O. 16/08/2001

casos:

5. *Cuando probadas razones de urgencia o emergencia que respondan a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual deberá ser debidamente acreditado en las respectivas actuaciones, y deberá ser aprobado por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad.*
6. *Cuando el PODER EJECUTIVO NACIONAL haya declarado secreta la operación contractual por razones de seguridad o defensa nacional, facultad ésta excepcional e indelegable.*

Del texto de la normativa surge palmariamente que el procedimiento de selección a implementar en caso de urgencia o emergencia es la contratación directa, en tanto se cumplan los puntos de control previstos en los incisos 5° y 6°.

Por su parte, por medio del artículo 20, se estipuló que “...sin perjuicio del encuadre de las compras y/o contrataciones en el marco de la presente declaración, se respetaran los principios contenidos en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N°24.156¹² y sus modificatorias, quedando todas las operaciones y los actos de gobierno sujetos a las condiciones de transparencia de la gestión, legalidad, economía, eficiencia y eficacia”, facultándose al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer la modificación de las partidas presupuestarias necesarias para hacer frente a la emergencia y a las mayores erogaciones para el Ministerio de Seguridad.

Al respecto, en el ámbito del Ministerio, se dictó la Resolución MSG 58/2016 que dispone en su artículo 1, la creación de la Unidad Ejecutora de Gestión de Compras coordinada por el Subsecretario de Gestión Administrativa de la Secretaría de Coordinación Planeamiento y Formación, con funciones de carácter permanente. Esta Unidad estaba conformada por la Subsecretaria de Gestión Administrativa, la Subsecretaria de Logística y los responsables de las SAF de las distintas FFSS. También contaba como asesores, al titular de Compras y Contrataciones, al titular de la UAI y al representante de la Oficina Anticorrupción.

3.1.2 Compras realizadas en el exterior

Durante el período auditado se realizaron 4 adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios a través de convenios de implementación con el Estado de Israel, a saber:

- a- 15/12/2016: compra de 4 lanchas de patrullas costeras, por un precio total de USD

¹² Publicación en el B.O. 29/10/1992

49.000.000 (cuarenta y nueve millones de dólares estadounidenses).

- b- 15/12/2016: compra de Sistemas Integrados de Vigilancia de Cruces Fronterizos Terrestres, por un monto total de USD 35.000.000 (treinta y cinco millones de dólares estadounidenses).
- c- 27/08/2018: compra de armas ligeras, dispositivos ópticos y capacitación, por un monto total de USD 591.415 (quinientos noventa y un mil cuatrocientos quince dólares estadounidenses).
- d- 5/12/2018: compra de Sistemas de Solución Integrada de Ciberinteligencia (ISCI) por un monto total de USD 2.450.000.

En cada uno de estos convenios de implementación se expresó, que los mismos se encuentran enmarcados en el Memorando de Entendimiento (MOU) suscripto por el Ministerio de Seguridad de la República Argentina con el Ministerio de Seguridad del Estado de Israel el 1 de mayo de 2011, en relación con la Cooperación Industrial y Tecnológica en el campo de la Seguridad Interior.

3.1.3 Compras realizadas a través de Entes Cooperadores.

Las Leyes 23.283¹³ y 23.412¹⁴ establecen que la Secretaria de Justicia puede celebrar convenios con entidades públicas y privadas en el marco de Cooperación técnica y financiera, con la aprobación del Poder ejecutivo.

El 1 de octubre de 2004 se celebró un Convenio de Cooperación Técnica en el marco de las citadas normas entre, el entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y ACARA, donde se estableció que los fondos provenientes del citado convenio se aplicarían para atender requerimientos del Ministerio de Seguridad.

La ley 23.283 establece en su art. 11, que se realizará un control permanente de dichos fondos a través de una comisión fiscalizadora que tendrá a su cargo las tareas de verificación contable, contralor de gestión, e informe periódico del estado de cuentas.

3.1.4 Resolución MSG 956/2018. Reglamento general para el empleo de armas de fuego por parte de las Fuerzas Federales de Seguridad.

El 27 de noviembre de 2018, mediante la citada Resolución se aprobó el “Reglamento General para el Empleo de Armas de Fuego por parte del Miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad”,

¹³ Publicación en el B.O. 05/11/1985

¹⁴ Publicación en el B.O. 29/12/1986

la cual, entre sus considerandos, afirma que se fundamenta en los lineamientos dispuestos en el “Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, aprobado por la Resolución 34/169 de 1979, como así también en los “Principios Básicos sobre el Empleo de las Fuerzas y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”.

Afirma además en sus considerandos que “...*resulta menester el dictado de una resolución que legisle de manera uniforme el empleo de las armas teniendo como directriz los antecedentes antes referidos...*” “...*respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán, y defenderán, los derechos humanos protegidos por el derecho nacional e internacional...*”.

En su segundo artículo, la Resolución deroga toda norma o disposición dictada dentro de las jurisdicciones del Ministerio de Seguridad, Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria que fuera contraria.

El Reglamento General para el Empleo de las Armas de Fuego por parte de los Miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad consta de 5 artículos, en el primero de ellos establece que “...*Sólo podrán usar las armas en cumplimiento de sus deberes cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.*”

Su artículo 2º ratifica las condiciones en la que se hará uso de las armas de fuego, cuando resulten ineficaces otros medios no violentos, en los siguientes casos:

- En defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o de lesiones graves.
- Para impedir la comisión de un delito particularmente grave, que presente peligro inminente para la vida o la integridad física de las personas.
- Para proceder a la detención de quien representa ese peligro inminente y oponga resistencia a la autoridad.
- Para impedir la fuga de quien represente ese peligro inminente, y hasta lograr su detención.

Los artículos 3º y 4º establecen el protocolo de actuación: - advertencia a viva voz, - identificación y cese de la actividad delictiva ante el necesario uso del arma de fuego y, al procedimiento en el caso eventual de su uso respecto a la asistencia y servicio médico para los afectados y su comunicación a la autoridad competente y allegados del o los afectados.

El artículo 5º enumera las situaciones consideradas de peligro inminente:

- Cuando actúe bajo amenaza de muerte o de lesiones graves para sí, o para terceras personas.
- Cuando el presunto delincuente posea un arma letal, aunque luego de los hechos se comprobare que se trataba de un símil de un arma letal.
- Cuando se presuma verosímelmente que el sospechoso pueda poseer un arma letal, por ejemplo,

en las siguientes situaciones:

- Cuando integrase un grupo de dos o más personas y otro miembro del grupo posea un arma o haya efectuado disparos, o haya lesionado a terceras personas.
- Cuando trate de acceder a un arma en circunstancias que indiquen la intención de utilizarla contra el agente o contra terceros.
- Cuando efectuase movimientos que indiquen la inminente utilización de un arma.
- Cuando estando armado, busque ventaja parapetándose, ocultándose, o mejorando su posición de ataque.
- Cuando tenga capacidad cierta o altamente probable de producir aún sin el uso de armas, la muerte o lesiones graves a cualquier persona.
- Cuando se fugue luego de haber causado, o de haber intentado causar, muertes o lesiones graves.
- Cuando la imprevisibilidad del ataque esgrimido, o el número de los agresores, o las armas que éstos utilizaren, impidan materialmente el debido cumplimiento del deber, o la capacidad para ejercer la defensa propia o de terceras personas.

En concordancia con la Resolución MSG 956/2018, tanto la Policía Aeroportuaria y la PFA, debieron aprobar normativa interna complementaria y específica de la Fuerza.

3.1.5. Resolución MSG 395/2019. Reglamento general para el empleo de armas electrónicas no letales por parte de las Fuerzas Federales de Seguridad.

La Resolución MSG 395/2019, de fecha 7 de mayo de 2019, aprueba el Reglamento general para el empleo de armas electrónicas no letales por parte de las Fuerzas Federales de Seguridad, incorporando esa tecnología a las ya existentes.

La normativa establece que su utilización sólo tendrá lugar cuando sea estrictamente necesario en el cumplimiento de los deberes de las Fuerzas Federales de Seguridad y, en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas o, cuando resultaren ineficaces otros medios no violentos, otorgándole al uso de dichas armas un carácter de excepcionalidad, en consonancia con los Principios aprobados por las Naciones Unidas y detallados previamente.

3.1.6 Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores.

El Servicio Cívico Voluntario en Valores consistió en un programa de capacitación para jóvenes de 16 a 20 años, implementado por el Ministerio de Seguridad de la Nación en el año 2019. Sus objetivos, según el artículo 2º de la Resolución 598/2019, eran “...brindar capacitación en valores

democráticos y republicanos, fomento del compromiso personal y para con la comunidad, hábitos responsables, estímulo a la finalización del ciclo educativo obligatorio y la promoción del desarrollo de habilidades para el trabajo, culturales, de oficios y deportes”.

Se estableció que el Programa fuera implementado por Gendarmería Nacional utilizando la infraestructura y los recursos humanos necesarios a tal fin y, que el Ministerio de Seguridad determinara, a través de sus áreas competentes, la articulación con profesionales, universidades y organizaciones de la sociedad civil que considere adecuados, para el acompañamiento y monitoreo.

3.1.7 Programas Ofensores en Trenes.

El 3 de octubre de 2019 el Ministerio de Seguridad dictó la Resolución MSG 845/2019 por la cual se creó el Programa Ofensores en Trenes, con el fin de prevenir el delito en el sistema de transporte público de trenes de pasajeros.

En el articulado se instruyó a las Fuerzas Policiales y de Seguridad a los efectos de que extremen los recaudos y facultades de control que le son propias en zonas de ingreso, egreso, tránsito y/o permanencia de personas que utilizan el transporte público en trenes de pasajeros, teniendo por objeto, a través de la verificación de identidad de las mismas, la constatación de la posible existencia y/o vigencia de medidas restrictivas de carácter judicial.

3.1.7 Hechos Posteriores

-Las Resoluciones MSG 956/2018, 395/2019, 598/2019 y 845/2019 fueron abrogadas por Resolución MSG 1231/2019 (BO 24/12/2019), que a su vez fue abrogada por Resolución MSG 53/2024 (BO 09/02/2024).

-Resolución MSG 261/2023 - Protocolo de actuación para la utilización de dispositivos electrónicos de inmovilización momentánea.

4. HALLAZGOS

4.1. Los trámites de adquisición de bienes y de contratación de servicios seleccionados en la muestra, realizados durante el período auditado, no se ajustan en su totalidad a los preceptos normativos aplicables, tales como el acabado cumplimiento de los principios del Régimen de Compras y Contrataciones del Estado ni, en algunos de los casos relevados, en el aspecto formal, en cuanto a la tramitación de la compra mediante un expediente GDE autosuficiente.

La respuesta a la pregunta de auditoría se fundamenta en las cuestiones que se detallan a continuación:

4.1.1. Planificación estratégica

Se constató que el Ministerio de Seguridad no confeccionó una Planificación Estratégica para el período auditado (2016-2019) y, como consecuencia de ello, no se han definido objetivos estratégicos, operativos, ni metodologías de medición del eventual cumplimiento de los mismos, los resultados alcanzados o el impacto de las medidas adoptadas. Por su parte, se comprobó la falta de cumplimiento del Plan Anual de Compras y Contrataciones aprobado en el 81,43% de los expedientes relevados en función de la muestra seleccionada.

4.1.2. Compras y contrataciones

Se comprobó que los expedientes de la muestra seleccionada no resultan autosuficientes, en función del incumplimiento del art. 1 del Anexo I de la Disposición ONC-62/2016, impidiendo evaluar su completitud, pertinencia, oportunidad y, en definitiva, implementar las actividades de control correspondientes.

4.1.3. Se detectaron deficiencias en la confección de los Pliegos y dilaciones injustificadas en el proceso de contratación en las compras efectuadas en el marco del evento G20.

4.1.4. Compras mediante convenios internacionales

4.1.4.1. Se comprobó que, durante el período auditado, el Ministerio de Seguridad ejecutó adquisiciones tramitadas mediante Convenios de Implementación celebrados con el Ministerio de Defensa del Estado de Israel, apartándose de la normativa sobre compras y contrataciones del Estado – Decretos 1023/2001, 1030/2016, el DNU 228/2016 - Emergencia de Seguridad Pública, y la Resolución MSG 58/2016, que crea la Unidad Ejecutora de Gestión de Compras, sin que obren constancias en los expedientes de los fundamentos y antecedentes que justifican el procedimiento implementado.

4.1.4.2. Del análisis del expediente por el cual tramita la compra de los SISTEMAS INTEGRADOS DE VIGILANCIA DE CRUCES FRONTERIZOS TERRESTRES y aquellos vinculados que tramitaran previamente, se verificó que el importe adjudicado quintuplica al estimado en el informe de justificación elaborado por las Fuerzas de Seguridad (Subdirección de Fronteras de Gendarmería Nacional), sin que obren constancias que den cuenta del motivo del incremento del valor.

4.1.4.3 Si bien el Convenio de Implementación celebrado entre el Ministerio de Seguridad de la

República Argentina y el Ministerio de Defensa del Estado de Israel, para la contratación de **SISTEMAS INTEGRADOS DE VIGILANCIA DE CRUCES FRONTERIZOS TERRESTRES**, adjudicado a la empresa IAI ELTA, asciende a la suma de U\$35.000.000 y, que se acordó un cronograma de pagos en función de los bienes y tareas entregables, analizada la documentación pertinente, se comprobó que se incumplió con las fechas de pago pautadas, habiendo abonado en forma anticipada tareas que se realizaron con posterioridad, que representan un 25% del importe total del Convenio.

4.1.4.4. Se verificó que se produjeron modificaciones en el Acuerdo para la implementación del Proyecto de Vigilancia Integrada de Fronteras, las cuales, si bien se enmarcaron en la necesidad de “refinar las estimaciones para adecuarlas a los detalles de cada contexto y a los cambios acaecidos a nivel nacional.”, obedecen a la ausencia de relevamientos previos de las zonas geográficas afectadas al Proyecto por parte del Ministerio de Seguridad e impactaron directamente en la cantidad y calidad de los insumos provistos.

4.1.4.5. Se constató que se abonó la suma de U\$ 325.330,32, por fuera del Convenio de Implementación, para aumentar la altura de las torres de vigilancia del Paso Fronterizo de Puerto Iguazú, denotando la inconsistencia del proyecto ofertado y, que se solventaron con fondos del Ente Cooperador ACARA.

4.1.4.6. Se verificó que el Ministerio de Seguridad contrató adicionalmente a la empresa Issatec Technologies SA, por un monto de \$41.229.091, a fin de concretar la ejecución del Convenio de Implementación, incrementando así los gastos que conlleva dicho Convenio y, que el pago se realizó mediante fondos del Ente Cooperador ACARA.

4.1.4.7. Se constató que, pese a que el servicio de capacitación para operar y efectuar el mantenimiento del Equipo VANT¹⁵ BE 650D estaba incluido en el Convenio de Implementación celebrado con la Empresa IAI-ELTA con un costo de U\$49.500, se contrató si mediar trámites administrativos a la Empresa Issatec Technologies SA en conjunto con la firma ELTA System Ltd., subsidiaria del Grupo IAI, para realizar dicha tarea, por un importe de U\$1.001.465, abonados mediante fondos del Ente Cooperador ACARA.

¹⁵ Vehículo Aéreo No Tripulado

4.1.4.8. Se verificó que se adquirieron, mediante el Convenio de Implementación, “SISTEMAS INTEGRADOS DE SEGURIDAD DE PASOS FRONTERIZOS” 2 VANT BE 650D, por la suma de USD 6.324.108, que a criterio de la ANAC al momento de la compra no era viable su registro y homologación para operar.

4.1.4.9. Se verificó que la adquisición de 4 Lanchas Shaldag por un monto de USD 49.000.000 al Astillero Israel SHIPYARDS Ltd., por parte del Ministerio de Seguridad de la Nación, se apartó de la normativa de contratación aplicable.

4.1.4.10. Del relevamiento realizado del Expediente, por el cual tramitó la adquisición de un sistema naval de armas ligeras estabilizadas, denominado “Sistema Mini-Typhoon 12.7 mm” por un monto de USD 2.680.000, para equipar las lanchas SHALDAG MKII, se constató que no obran constancias de la justificación de la necesidad de adquisición del mencionado equipamiento ni de la tramitación del proceso de compras y contrataciones conforme la normativa aplicable.

4.1.4.11. Analizado el procedimiento de adquisición de 4 Lanchas Shaldag MKII, se comprobó que las diversas irregularidades detectadas en materia de razonabilidad y transparencia y, el incumplimiento de la normativa aplicable, impiden evaluar la pertinencia del gasto efectuado, que asciende a la suma de U\$S49.000.000 y, consecuentemente, conlleva eventuales perjuicios al erario público.

4.1.5. Compras realizadas a través de fondos de Entes Cooperadores.

4.1.5.1. Se constató que la Resolución SCPYF 03/2016, que establece el procedimiento relativo a la adquisición de bienes con fondos provenientes de Entes Cooperadores, no prevé la confección de un Plan Anual de Compras de modo de priorizar necesidades y compatibilizarlas con los recursos disponibles, a fin de garantizar la eficacia y eficiencia de las operaciones.

4.1.5.2. Se verifico que la Resolución SCPYF 03/2016 que se aplica para la adquisición de bienes y/o contratación de servicios con fondos provenientes de los Entes Cooperadores, carece de especificaciones en materia procedimental que dificultan su interpretación unívoca y, consecuentemente, su implementación uniforme.

4.1.5.3. Se comprobó que en el 93% de los expedientes seleccionados en la muestra, las áreas requirentes no especifican el costo estimado de los bienes a adquirir y/o de los servicios a contratar, incumpliendo así la Resolución SCPYF 03/2016.

4.1.5.4. Se comprobó que en el 23% de los expedientes que componen la muestra, se aprobaron compras sin contar con la autorización de la autoridad correspondiente según el importe establecido en la normativa aplicable.

4.1.5.5. De los expedientes seleccionados en la muestra, se verificó que la totalidad de los mismos carece de orden de compra emitida por el Ente Cooperador, como tampoco documentación que permita dar cuenta de la efectiva recepción del bien adquirido o el servicio contratado y de la factura entregada por el proveedor.
4.1.5.6. Se comprobó que se realizaron pagos en concepto de reconocimiento de gastos generados en costos adicionales vinculados al Proyecto de Vigilancia Electrónica en Fronteras, en el marco del Convenio de Implementación suscrito por el Ministerio de Seguridad de la Nación con el Ministerio de Defensa del Estado de Israel, que asciende a la suma de \$ 25.726.503,76 a favor de la firma Issatec Technologies S.A., lo cual vulnera lo normado por la Resolución SCPYF 03/2016 y los principios que rigen las compras y contrataciones con fondos públicos, debiendo primar la transparencia y trazabilidad en la gestión.

4.1.5.7. Del relevamiento efectuado, se comprobó que la Delegación Fiscalizadora no implementa controles mediante auditorías de gestión respecto de los fondos de ACARA, sino que se limita a realizar un análisis financiero, incumpliendo los términos del art. 11 de la Ley 23.283.

4.2. Analizada la normativa dictada en el período auditado, relativa a la reglamentación del uso de armas de fuego (Resolución MSG 956/2018), se constató que la misma no cumple acabadamente con las normas nacionales e internacionales que se aplican en la materia.

4.2.1. Se constató que la Resolución 956/2018, que aprueba el REGLAMENTO GENERAL PARA EL EMPLEO DE LAS ARMAS DE FUEGO POR PARTE DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS FEDERALES DE SEGURIDAD, no da acabado cumplimiento a los parámetros establecidos en normas nacionales, como la Ley de Seguridad Interior y, a normas internacionales tales como la Resolución 34/169 de la Asamblea de las Naciones Unidas,

mediante la cual se aprueba el "Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

4.2.2. Como resultado del relevamiento efectuado no se obtuvieron constancias que fundamenten la necesidad del cambio de normativa, mediante el dictado de la Resolución 956/2018.

4.3. Se constató que la Resolución, referida a la reglamentación respecto del uso de armas electrónicas no letales, no encuentra fundamentos técnicos suficientes en sus Considerandos, que dan marco y soporte al acto resolutivo de que se trata.

4.3.1. Del análisis de los Considerandos de la Resolución MSG 395/2019, se observó que los mismos no resultan concluyentes a los fines de brindar fundamento al uso de armas electrónicas no letales.

4.3.2. Se verificó que la capacitación respecto del uso de armas menos letales no se brindó a todo el personal de la PFA que puede estar expuesto a un enfrentamiento que requiera su uso, así como tampoco se otorgó al resto de las Fuerzas Federales de Seguridad. Además, sólo se dio una formación teórica, la cual resulta poco efectiva en tanto se trata del uso de armas.

4.4. Se comprobó que tanto los argumentos que fundamentan el Programa y la asignación del mismo a la Gendarmería Nacional, como su articulado y ANEXOS resultan imprecisos, laxos y, en algunos puntos específicos, contradictorios, lo cual dificulta la implementación, ejecución y medición de resultados del Programa.

4.4.1. Analizada la Resolución MSG 598/2019 y sus Anexos se constató que la laxitud de su contenido en relación a la puesta en práctica de las acciones previstas, dificulta la implementación y ejecución del Programa, en tanto carece de indicaciones objetivas y concisas al respecto.

4.4.2. Del relevamiento realizado respecto de la implementación del Programa se comprobó

que, dado que fue asignado a la Gendarmería Nacional y que, conforme su Carta Orgánica, aprobada por Ley 19.349¹⁶, no se trata de una función que le es propia, la ausencia de actividades de capacitación previa específica otorgada a quienes estuvieran avocados al Programa implicó la falta de herramientas pedagógicas para convocar a los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social que conformaban la población objetivo y, como consecuencia, el incumplimiento de los objetivos planteados.

4.4.3. Del examen efectuado respecto del Informe de Gestión elaborado por la Gendarmería Nacional, se observaron deficiencias en el diseño, planificación, ejecución y evaluación del Programa bajo análisis.

4.4.4. Se constató que no se dio cumplimiento al plazo previsto para los Talleres incluidos en la experiencia piloto y, en consecuencia, no se abordó la temática planificada en su totalidad.

4.4.5. Se verificó que la Gendarmería solventó los costos del Programa del Servicio Cívico Voluntario en Valores con el presupuesto aprobado para esa Fuerza de Seguridad, cuando lo correcto hubiese sido que el Programa de gestión tenga asignado el presupuesto para afrontar los gastos que este conlleve.

4.5. La ausencia de información trazable, confiable y actualizada que fundamente la implementación del Programa denominado “Ofensores en Trenes”, aprobado mediante Resolución del Ministerio de Seguridad 845/2019 (RESOL-2019-845-APN-MSG – B.O. 03/10/2019 75432/19), destinado a la prevención de delitos en el sistema de transporte público de trenes de pasajeros, sin que se justifique la medida en la definición de un mapa del delito formal o datos estadísticos referidos a hechos delictivos o que se indiquen claramente los criterios de selección de las personas a quienes se les solicitará el documento nacional de identidad en el marco de dicho Programa, su implementación acotada en las líneas de ferrocarril Mitre y Urquiza, en estaciones cabecera como Retiro y Federico Lacroze, no obstante a referirse al sistema público de trenes y tratarse del Ministerio de Seguridad de la Nación, da cuenta de su ineficiencia y de la falta de fundamentos para su aprobación.

¹⁶ Publicación en el B.O. 10/01/1972

4.5.1. El plexo normativo en que se fundamentó la Resolución MSG 845/2019, esto es el art. 13 de la Ley 17.671, que data del 29-02-1968, fue dictada en un período no democrático, resulta insuficiente para otorgar un marco legal aplicable a los procedimientos establecidos en la misma, en tanto se basa en normas que han sido parcialmente derogadas o, en su caso, reñidas con los derechos constitucionales establecidos en la Carta Magna.

4.5.2. Se constató la falta de planificación del Programa Ofensores en Trenes y la ausencia de datos estadísticos e información que dé cuenta de los eventuales análisis y estudios que deberían haberse realizado a fin de seleccionar las locaciones y los criterios para elegir a la población objetivo.

4.5.3. Se comprobó la falta de capacitación brindada al personal de la Policía Federal Argentina destinada a la ejecución del Programa Ofensores en Trenes.

4.5.4. Se constató que no se definieron indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos del Programa Ofensores en Trenes y el impacto de su ejecución.

5. DESCARGO DEL AUDITADO

Por Nota 188/24-GCGSNF se envió al Ministerio de Seguridad el Proyecto de Informe para que efectuara las aclaraciones o comentarios que considere pertinentes.

Mediante Nota NO-2024-81121129-APN-MSG la Señora Ministra de Seguridad solicita una prórroga de 15 días, esta es otorgada mediante Nota 138/24-AG6.

Por Nota NO-2024-88478665-APM-MSG el Ministerio remite los comentarios y aclaraciones que han sido tenidos en cuenta para la redacción final del presente Informe de auditoría.

La mencionada nota se agrega al presente informe como ANEXO III. Asimismo, como ANEXO IV se incorpora el análisis efectuado al descargo confeccionado por el Ministerio.

6. RECOMENDACIONES

6.1. Desarrollar un Plan Estratégico, definiendo los objetivos y las metas en función de aquellos establecidos para el Ministerio de Seguridad, debiendo tener en cuenta para ello, la identificación de los procesos sustantivos y los de apoyo, la valoración de los riesgos que los mismos conllevan y la adecuación de la estructura orgánico-funcional al flujo de dichos procesos. Asimismo, generar instancias de control y monitoreo que permitan orientar los procesos implementados al cumplimiento

de los objetivos. O en su caso, diseñar herramientas de gestión que permitan conocer las acciones encaradas por el Organismo en pos del cumplimiento de los objetivos aprobados para el mismo por la normativa aplicable, los métodos de medición del cumplimiento de esos objetivos y las adecuaciones de las herramientas en caso de detectar desvíos en los procesos que dificulten o impidan el cumplimiento de los objetivos (Cde. a 4.1.1.)

6.2. Vincular la totalidad de la documentación relativa a cada expediente electrónico y/o físico mediante el cual tramiten compras o contrataciones, en cumplimiento de lo establecido en el art. 1, Anexo I de la Disposición ONC 62/16 y, asociar el expediente de la compra/contratación al expediente de pago, las actas de recepción del bien o servicio en el supuesto de tramitar por separado ambas etapas, de modo de garantizar la trazabilidad de la información allí contenida y facilitar los controles sobre el proceso (Cde. a 4.1.2.).

6.3. Tramitar la totalidad de las compras y contrataciones conforme al procedimiento previsto en la normativa vigente, garantizando el cumplimiento de los principios que deben primar en tales procesos, transparencia, promoción de la concurrencia de interesados, competencia entre oferentes, publicidad y difusión de las actuaciones, entre otros, vinculando la tramitación de la compra/contratación con el pago, a fin de garantizar la trazabilidad de las operaciones y los controles asociados (Cde.4.1.2.).

6.4. Gestionar las compras de insumos y las contrataciones de servicios teniendo en consideración los tiempos de tramitación y el momento en que se requieren, a fin de iniciar el procedimiento con la antelación necesaria, debiendo tener presente la oportunidad de las contrataciones como uno de los principios fundamentales del proceso (Cde. 4.1.3.).

6.5. De conformidad con lo expuesto en el Punto 6.3., la totalidad de las compras y contrataciones realizadas por el Ministerio de Seguridad, aún aquellas efectuadas con empresas extranjeras, deben tramitarse de acuerdo a la normativa vigente.

En otro orden, al detectar la necesidad de adquisición de equipamiento tecnológico, se deberán tener en cuenta la totalidad de posibles interesados en la contratación, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Para el caso de compras a proveedores extranjeros, resulta necesario considerar la compatibilidad de los insumos a adquirir con la tecnología y la geografía del país (Cde. 4.1.4. a 4.1.5.7.).

6.6. Elaborar el Plan de Compras Anual, basado en el relevamiento de necesidades de las áreas del Organismo, a los efectos de asegurar la provisión de los insumos y servicios requeridos y estimar adecuadamente el presupuesto anual (Cde. 4.1.2. a 4.1.5.7.).

6.7. Tramitar las investigaciones sumariales a fin de deslindar las responsabilidades según las

irregularidades encontradas y, de corresponder, impulsar las acciones judiciales en los Fueros pertinentes (Cde. 4.1.).

6.8. Dar acabado cumplimiento a la normativa referida a las compras y contrataciones efectuadas con fondos provenientes de Entes Cooperadores (Resolución SCPYF 03/2016 y sus modificatorias) (Cde. 4.1.5.).

6.9. Arbitrar las medidas pertinentes a fin de que la Delegación Fiscalizadora concrete los controles a su cargo previstos en la normativa (Cde. 4.1.5.)

6.10. De conformidad con las buenas prácticas que deben aplicarse en una organización que funciona mediante un sistema de gestión por procesos, efectuar relevamientos previos de necesidades, informes técnicos que especifiquen las características de los insumos a adquirir y los servicios a contratar a fin de garantizar el resultado de los procedimientos tramitados en relación con los objetivos planteados (4.1.2. a 4.1.5.7.).

6.11. Elaborar manuales de procedimientos y/o flujogramas que permitan dar cuenta de las etapas de los procesos, las áreas responsables de cada una de esas etapas y los tiempos previstos para su concreción. Formalizar dichos documentos y darlos a conocer a la totalidad de la organización (4.1.2. a 4.1.5.7.).

6.12. Implementar actividades de capacitación teóricas y prácticas, a la totalidad del personal de las Fuerzas Federales de Seguridad que utilicen el equipamiento adquirido con nueva tecnología, incluyendo a los Altos Mandos, en el entendido que los mismos se encuentran a cargo de los controles asociados y, teniendo en consideración que, en el caso de las armas electrónicas menos letales, conllevan riesgo de vida (Cde. 4.2.y 4.3.).

6.13. Diseñar los Programas acorde a la doctrina referida a la gestión por procesos; en función de lo cual deberá elaborarse un documento de Planificación que contemple objetivos operativos, metas, población objetivo, criterios de selección de la población objetivo, presupuesto, áreas responsables de cada etapa del proceso, personal idóneo para llevar adelante las tareas previstas en el Programa, controles asociados, metodología de medición del cumplimiento de los objetivos (indicadores de gestión). Dicha planificación deberá estar fundada en relevamientos previos, reportes de situación, informes técnicos, datos trazables y actualizados e información obtenida del análisis de los datos. En caso de requerir el dictado de normativa específica para la puesta en marcha del Programa, adecuar su contenido al plexo normativo vigente, integrando los formularios en los Anexos que se requieran, a fin de unificar criterios en materia de reportes (Cde. 4.4. y 4.5.).

7. CONCLUSIÓN

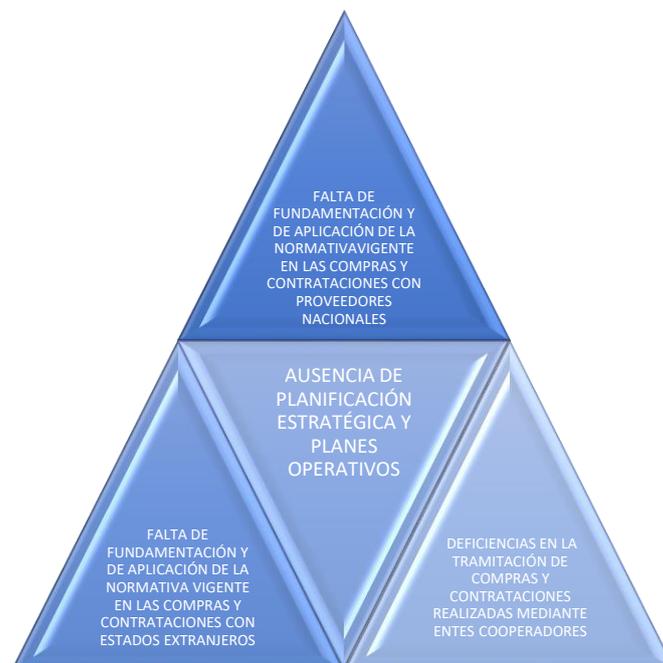
Las tareas de auditoría realizadas tuvieron como objetivo evaluar la gestión y cumplimiento de la normativa vigente en el Ministerio de Seguridad respecto del período 2016 - 2019 y, a los fines de dar cumplimiento al objetivo definido, se seleccionaron ejes temáticos que permitieran comprender el funcionamiento del Ministerio.

Atento la diversidad de los objetivos de auditoría, resultó pertinente aplicar distintos enfoques de auditoría, en función de la materia que se trata.

Ello así, las compras y contrataciones llevadas adelante por el Ministerio durante el período auditado, se analizaron con un enfoque orientado a la gestión por procesos.

Por su parte, sobre el dictado de la normativa detallada en el informe, se analizó en función de dos enfoques diferentes, aquel orientado a procesos y también el enfocado a resultados.

Respecto del primer planteo sobre si los trámites de contratación de bienes y servicios responden a los principios y criterios establecidos por las normas vigentes en la materia y responden a necesidades del Ministerio de Seguridad, la auditoría pudo verificar que los mismos no se ajustaron, en su totalidad, a los preceptos normativos aplicables, ni en relación a las cuestiones de fondo, tales como el acabado cumplimiento de los principios del Régimen de Compras y Contrataciones del Estado ni, en algunos de los casos relevados, en el aspecto formal, en cuanto a la tramitación de la compra mediante un expediente GDE autosuficiente.



Como resultado de las verificaciones efectuadas, se constató la ausencia de definición de una Planificación Estratégica y, consecuentemente, un Plan Operativo que fundamente las acciones adoptadas por el Ministerio de Seguridad. La situación descripta también impidió conocer si se

plantearon objetivos en un plazo determinado y el grado de cumplimiento de los mismos.

Corresponde, además, especificar las cuestiones relativas a las compras de bienes y contrataciones de servicios efectuadas con estados extranjeros, tales como el Estado de Israel. En ese marco, se constató que, durante el periodo auditado se celebraron 4 Convenios de implementación para la compra de:

- Sistemas Integrados de Vigilancia de Pasos Fronterizos Terrestres por un monto total de USD 35.000.000 adjudicado el 15/12/2016.
- 4 lanchas de patrullas costeras por un precio total de USD 49.000.000 adjudicado el 15/12/2016.
- compra de armas ligeras, dispositivos ópticos y capacitación por un monto total de USD 591.415 adjudicado el 27/08/2018.
- Sistemas de Solución Integrada de Ciberinteligencia (ISCI) por un monto total de USD 2.450.000 adjudicado el 5/12/2018.

Del relevamiento efectuado respecto de tales Convenios, se constató que, no sólo no se dio cumplimiento a los principios y procedimientos de compras y contrataciones estipulados en los Decretos 1023/2001 y 1030/2016, sino que, además, no se implementaron los puntos de control previstos en el DNU 228/2016, mediante el que el PEN declaró la Emergencia en Seguridad Pública. En adición, se detectaron inconsistencias en cuanto al importe adjudicado por la contratación de Servicios de Vigilancia de Cruces Fronterizos, en relación al costo estimado; también se evidenciaron modificaciones en el Acuerdo de Implementación motivados en la ausencia de relevamientos previos en la zona, lo cual impidió determinar adecuadamente la cantidad y calidad de insumos a proveer. Por su parte, la adquisición de vehículos aéreos no tripulados (VANT BE 650D) no aptos para ser operados en el país y la falta de adecuación a la normativa vigente en el trámite de adquisición de 4 Lanchas Patrulleras, dan cuenta de irregularidades en las compras y contrataciones, tanto en materia de razonabilidad como de transparencia de tales procesos.

Aún más, y en concordancia con lo expuesto previamente, al carecer de una Planificación Estratégica y de planes operativos que se desprendan de la misma, no fue posible determinar la necesidad de la compra y/o contratación efectuada y, toda vez que no se dio cumplimiento a la normativa, tampoco resultó posible definir los mecanismos de control implementados y la metodología de rendición de cuentas, en tanto se trata de fondos públicos.

En otro orden, respecto de las compras realizadas a través de fondos de Entes Cooperadores se detectaron deficiencias en la tramitación, que constituyen incumplimientos de la normativa aplicable en la materia. A modo de ejemplo, se detallan algunos de tales desvíos: -carencia de un Plan Anual de Compras; -el 93% de los expedientes seleccionados en la muestra no cuentan con el costo estimado en la solicitud efectuada por el área requirente; -el 28% de las compras analizadas carece de la

autorización de la autoridad pertinente; -no se adjunta a las tramitaciones la Orden de Compra correspondiente, ni Acta de Recepción, ni factura emitida por el proveedor.

Por otra parte, se comprobó que la Delegación Fiscalizadora prevista en el art. 11 de la Ley 23.283 no realiza las auditorías de gestión establecidas normativamente, limitándose a efectuar meros análisis financieros.

Sobre el planteo respecto a si la reglamentación del uso de las armas de fuego (Resolución MSG 956/2018) respeta las Normas nacionales e internacionales que se aplican en la materia, teniendo en cuenta los recaudos necesarios por parte del Ministerio de Seguridad se constató que la misma no cumple acabadamente con las normas nacionales e internacionales que se aplican en la materia. Ello así, en tanto modifica los requisitos exigidos por su antecedente normativo - Ley 24.059 (sancionada el 18 de diciembre de 1991 y promulgada el 6 de enero de 1992), referida a Seguridad Interior, Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad del Estado Nacional, la cual recepta las recomendaciones del Código de Ética Profesional establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, adoptadas por el Octavo Congreso de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, 112 -1990), las cuales deben ser incorporadas a los reglamentos de cada Fuerza.

A su vez, se verificó que no se dio cumplimiento al proceso de análisis técnico previo, elaboración y aprobación de la mencionada Resolución 956/2018, puesto que, del análisis del expediente en el cual tramita dicha norma, se comprobó que no obran constancias de la fundamentación del cambio de paradigma en la materia.

Ahora bien, sobre si la reglamentación respecto del uso de las armas electrónicas no letales aprobada por Resolución 395/2019 respeta las normas nacionales e internacionales, teniendo en cuenta las características de las fuerzas y la formación de su personal, se observó que dicha resolución no encuentra fundamentos técnicos suficientes en sus Considerandos, que den marco y soporte al acto resolutivo de que se trata.

En relación al planteo respecto a si el Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores se implementó respetando la normativa nacional e internacional vigente y llevado a cabo de forma eficiente y eficaz, se comprobó que tanto los argumentos que fundamentan el Programa y la asignación del mismo a la Gendarmería Nacional, como el articulado y ANEXOS de la Resolución 598/2019 resultan imprecisos, laxos y, en algunos puntos específicos, contradictorios, lo cual dificulta la implementación, ejecución y medición de resultados del Programa.

En cuanto al último planteo abordado que aludía a si el Programa Ofensores en Trenes se

implementó de manera eficiente de acuerdo a la normativa vigente, se constató la ausencia de información trazable, confiable y actualizada que fundamente la implementación del mencionado Programa, aprobado mediante Resolución del Ministerio de Seguridad 845/2019, destinado a la prevención de delitos en el sistema de transporte público de trenes de pasajeros. Tampoco se justificó esta medida en la definición de un mapa del delito formal o con datos estadísticos referidos a hechos delictivos, o que se indiquen claramente los criterios de selección de las personas a quienes se les solicitara el documento nacional de identidad, además de su implementación acotada en las líneas de ferrocarril Mitre y Urquiza, en estaciones cabecera como Retiro y Federico Lacroze, no obstante de referirse al sistema público de trenes y tratarse del Ministerio de Seguridad de la Nación, da cuenta de su ineficiencia y de la falta de fundamentos para su aprobación.

Buenos Aires, 20 de septiembre 2024.