

MINISTERIO DE SEGURIDAD

Objeto de auditoría

“Realizar una auditoría de gestión y cumplimiento de la normativa vigente en el Ministerio de Seguridad (MSG)” – Gestión.

Período auditado: 2016-2019

GERENCIA DE CONTROL DE GESTIÓN DEL SECTOR NO FINANCIERO

Departamento de Control de Gestión de la Administración Central y del I.N.S.S.J.yP.

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

- Ley 24.710
- Decretos 1023/2001
- Decretos 893/2012
- Decreto 228/2016.
- Resolución MSG 58/2016
- Resolución MSG 956/2018
- Resolución MSG 395/2019
- Resolución MSG 598/2019
- Resolución MSG 845/2019
- Resolución MSG 1231/2019
- Resolución MSG 261/2023.
- Resolución MSG 53/2024.

Aclaraciones previas

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 436/2000, “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 228/2016, declarando la “Emergencia de Seguridad Pública” en todo el país, entre sus objetivos, transformó el “OPERATIVO ESCUDO NORTE” 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.

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 y sus modificatorios en su artículo 25, inciso d), apartados 5° y 6°”.

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 Secretaria de Coordinación Planeamiento y Formación, con funciones de carácter permanente.

Durante el período auditado se realizaron 4 adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios a través de convenios de

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr. Juan Manuel OLMOS

Audidores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

implementación con el Estado de Israel, con fecha 15/12/2016: compra de 4 lanchas de patrullas costeras, por un precio total de USD 49.000.000 (cuarenta y nueve millones de dólares estadounidenses), con fecha 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), con fecha 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), finalmente con fecha 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.

Por su parte se analizaron las compras efectuadas a través de Entes Cooperadores, en virtud del 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.

En lo relativo a la 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”, 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”.

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.

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.

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.

Finalmente, 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.

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.

CONCLUSIONES

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 período 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 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 resolutorio 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.