

Tema:	Medio Ambiente
Año de aprobación del informe:	2016
Jurisdicción:	Nacional
Organismo de Control:	Auditoría General de la Nación
Organismo Auditado:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable – Ministerio de Energía y Minería
Objetivo de la auditoría:	Evaluar la gestión desarrollada para la prevención y el manejo integral de pasivos ambientales.
Periodo analizado:	Periodo 2014-2015
Año en que se realizó:	Sin datos
Fuente:	<a href="http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2016/2016_193.pdf">http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2016/2016_193.pdf</a>

## OBJETIVO

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó una Auditoría Coordinada<sup>1</sup> de desempeño conforme a normativa internacional<sup>2</sup> de la que la AGN es parte. El objeto de este trabajo es evaluar la gestión estatal para la prevención y el manejo integral de los pasivos ambientales. Por la actividad auditada se involucran tanto al Ministerio de Energía y Minería como al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. El periodo auditado abarca los ejercicios 2014 y 2015. El informe fue aprobado el 21/09/2016 bajo la Resolución N° 193/2016.

## SINTESIS

El enfoque consiste en verificar la eficiencia, eficacia y economía basándose en un relevamiento normativo y de antecedentes. La AGN ha realizado y aprobado los siguientes proyectos sobre gestión ambiental:

- Auditoría de Gestión del Subprograma II, Gestión Ambiental Minera (GEAMIN) del Programa de desarrollo sustentable para el sector productivo en la Secretaría de Minería de la Nación. (Aprobado por Resolución AGN 28/2014)
- Auditoría de gestión sobre la aplicación del Sistema Ambiental Minero Preventivo y la supervisión de acuerdos de cooperación e integración interjurisdiccionales para preservar el medio ambiente respecto a Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD) en la

<sup>1</sup> El examen de la gestión de los pasivos ambientales con relación al objeto de auditoría fue definido según las áreas críticas consensuadas en la reunión de planificación de la Auditoría Coordinada sobre Pasivos Ambientales en el mes de abril de 2014, coordinada por las Contralorías de la República del Paraguay y de Perú; y en el Seminario Taller Internacional sobre “Conceptos relacionados con el tema Pasivos Ambientales con énfasis en el sector de minería y Reunión de avance de la Auditoría Coordinada en el tema medioambiente (minería)” del 28 al 30 de octubre de 2015, en el marco de la Comisión Técnica de Medio Ambiente de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (COMTEMA-OLACEFS)

<sup>2</sup> Normas Profesionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)

Secretaría de Minería de la Nación. Periodo auditado 2010-2014. Informe pendiente de aprobación.

-Por otra parte, ha aprobado informes de Auditoría Financiera de sobre el Subprograma II GEAMIN, aprobados por Resoluciones AGN 68/2013, 56/2014 y 97/2014.

Marco Institucional. Al momento de iniciarse este trabajo las autoridades de aplicación nacionales eran, por un lado, la Secretaria de Minería que dependía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) que con el cambio de Gobierno (a partir del 10/12/2015) y a través del Decreto N° 231/2015 modifica la estructura ministerial, y reordena las actividades de este Ministerio. Se crea entonces el Ministerio de Energía y Minería al cual se le transfieren la ex Secretaria de Minería con sus unidades organizativas dependientes, organismos descentralizados y desconcertados. Por otra parte, y a través del mismo decreto se incorpora el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dentro de su estructura se encuentra la Secretaria de Control y Monitoreo Ambiental, la Secretaria de Control y Fiscalización Ambiental y de la Prevención de la Contaminación y la Dirección de Prevención y Recomposición Ambiental.

#### OBSERVACIONES EFECTUADAS POR LOS AUDITORES

- **Marco normativo.** Con la reforma Constitucional del año 1994 se instala como responsable a la Nación de lograr que todos los habitantes tengan “*derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano.*”<sup>3</sup> A su vez resalta que a las provincias les corresponde “*el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”<sup>4</sup>. Tal como se observa queda de esta manera planteada una “duplicidad” de funciones. En el texto constitucional se deja establecido que le corresponde a la Nación el dictado de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y que le corresponde a las provincias dictar las normas que la complementen. En este orden se han sancionado la Ley General de Ambiente, la modificación al Código de Minería (CM) incorporando un Título denominado “De la protección ambiental para la actividad minera”, y la Ley de Residuos Peligrosos<sup>5</sup>. Según el análisis de los auditores debería existir no solo una visión común de los pasivos y de control previo sino una adecuada coordinación en lo que respecta a la conservación de recursos naturales. **No se encuentra en la legislación nacional la definición de Pasivo Ambiental y tampoco normativa sobre la remediación de Pasivos Ambientales Mineros.** Según los lineamientos constitucionales “no se ha elaborado una norma de presupuestos mínimos ambientales que regule la prevención, identificación, tratamiento y/o remediación de los pasivos ambientales mineros, “ el marco normativo minero vigente no incluye este tratamiento. **La provincia de Buenos Aires es la única que cuenta con una Ley de Pasivos Ambientales (Ley N° 14.343).** Se trata de una ley específica que regula la identificación de los pasivos ambientales, la

<sup>3</sup>Art. 41 de la Constitución Nacional

<sup>4</sup>Art. 124 de la Constitución Nacional

<sup>5</sup>Ley N°25.675, Ley N° 24.585 y Ley N° 24.051 respectivamente.

obligación de recomponer sitios contaminados o áreas con riesgo para la salud de la población con el propósito de mitigar los impactos negativos en el ambiente.

- Sobre la actividad minera se **observa una inadecuada articulación entre las normas ambientales generales y las sectoriales, lo que no permite el tratamiento de conflictos por contaminación de sitios desde un aspecto sistémico. El Código de Minería de alcance federal tiene normativa sobre el cierre de las minas, pero no prevé todas las herramientas para garantizar la recomposición ambiental en la actividad minera.** Una vez sancionada la modificación al CM reforzando la seguridad jurídica imprescindible para una actividad con alto riesgo de inversión, cada provincia debe determinar en el ámbito de su jurisdicción quien se encarga de ser la Autoridad de Aplicación (AA) en materia minero ambiental.
- **Si bien el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable creó el Programa de Gestión de Sitios Contaminados (PROSICO), el alcance de dicho programa no incluye sitios contaminados por la actividad minera, los cuales quedan en la órbita de la ex Secretaria de Minería. De los informes de auditoría realizados por la AGN, no se encontró evidencia de articulación entre ambas instituciones a fin de coordinar acciones para la identificación, prevención y tratamiento de sitios afectados por pasivos ambientales mineros.** El PROSICO se creó con la finalidad de identificar, calificar y cuantificar los procesos de degradación por contaminación y luego definir las estrategias de prevención, control y recuperación de sitios contaminados. Este programa comprende sitios de diversa naturaleza, como fábricas inactivas, depósitos clandestinos de sustancias químicas, sitios con residuos peligrosos abandonados, etc. Excluye específicamente la problemática respecto de contaminación, radiactiva y difusa tanto como la actividad minera.
- **No se obtuvo evidencia de que las dependencias sustantivas de la ex Secretaria de Minería, se encontrasen en funciones. Las autoridades no estaban designadas y el personal afectado a las dependencias se encontraba desempeñando funciones en otras áreas de la SM o ya no pertenecían al organismo. No se ha podido comprobar la existencia de espacio ni recursos físicos asignados a esas dependencias.** (Se destaca que este informe no tiene la fecha en que se realizaron las tareas de campo, el periodo auditado abarca los años 2014-2015 y el cambio de autoridades nacionales ocurrió el 10/12/2015 y el Decreto N° 231/2015, que modifica la estructura de Ministerios es de fecha 22/12/2015.- Por otra parte también se destaca que este informe no fue puesto a consideración del auditado para que efectúe su descargo).
- **En cuanto al Sistema Ambiental Minero Preventivo (SAMP), según la documentación aportada, solo se verifica el cumplimiento de las acciones atribuidas a la Secretaria de Minería hasta el año 2003. Las normas complementarias establecidas en el marco del SAMP no se encontraban actualizadas y tampoco se obtuvo evidencia de que se haya convocado al COFEMIN<sup>6</sup> a los efectos de actualizarlas. No se obtuvo evidencia de que el**

---

<sup>6</sup>Consejo Federal de Minería (COFEMIN)

**Ministerio de Energía y Minería coordine adecuadamente la realización de los controles ambientales previstos en el SAMP.**

- **En las auditorías financieras realizadas por la AGN se ha detectado una baja ejecución presupuestaria del Programa GEAMIN, medida en términos de cumplimiento de su planificación original y posterior modificación.** El Programa de Gestión Ambiental para el Sector Minero (GEAMIN) a cargo del actual Ministerio de Energía y Minería tiene como propósito la adopción de estrategias de producción limpia y consumo sustentable en las PyMES, en especial del sector industrial y manufacturero, y promover la incorporación de la gestión ambiental en la actividad minera. El Subprograma se enfoca en las provincias mineras o de potencial minero y prevé acciones coordinadas de apoyo técnico a la actividad minera artesanal y de recuperación de pasivos ambientales. De las provincias argentinas mineras o con potencial minero, 13 de ellas han firmado los correspondientes "Acuerdos de Complementación, Colaboración y Gestión Asociada para la Ejecución del Subprograma Gestión Ambiental Minera", entre la SM y los gobiernos de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Mendoza, La Pampa, Río Negro, Buenos Aires y Neuquén. Quedaron pendientes al cierre del periodo auditado los convenios con las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Córdoba, Tucumán, San Luis, Santa Fe, Corrientes y Misiones. Desde el Presupuesto Nacional este Subprograma está incluido en el presupuesto del MINPLAN y la unidad ejecutora es la Secretaría de Minería, se destaca que en el presupuesto no se señalan metas o indicadores de resultados definidos.