

## SESIONES ORDINARIAS

2011

## ORDEN DEL DÍA N° 2630

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA  
DE CUENTAS

Impreso el día 20 de octubre de 2011

Término del artículo 113: 31 de octubre de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen efectuado en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en la concesión del corredor ferroviario de carga explotado por América Latina Logística Mesopotámica (S.A.), y cuestiones conexas.

1. (4.877-D.-2011.)

2. (407-O.V.-2008.)

3. (275-O.V.-2009.)

4. (341-O.V.-2009.)

I. **Dictamen de mayoría.**II. **Dictamen de minoría.**

## I

**Dictamen de mayoría***Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V. 407/08, Auditoría General de la Nación (AGN) comunica resolución 195/08 sobre un informe de auditoría realizado en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), referido a verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en la concesión del Corredor Ferroviario de Carga, explotado por América Latina Logística Mesopotámica S.A. (ALL Mesopotámica); O.V. 275/09, AGN comunica resolución 172/09 emitiendo el dictamen en los términos del artículo 19 de las normas básicas para el funcionamiento de ese organismo, sobre las cuestiones emergentes del control externo de la Auditoría General

de la Nación, referido al incumplimiento de brindar información por parte de la Secretaría de Transporte de la Nación y O.V. 341/09 AGN comunica resolución 206/09 aprobando el informe realizado en el ámbito de la Secretaría de Transporte y de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) referido a verificar los controles realizados respecto de los subsidios otorgados a través de partidas presupuestarias a los concesionarios ferroviarios destinados a ejecución de obras y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente:

**Proyecto de resolución***La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando:

a) informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de: a) regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen efectuado en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en la concesión del corredor ferroviario de carga explotado por América Latina Logística Mesopotámica S.A.; como asimismo, si las mismas han sido recogidas por la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) para la renegociación del contrato de concesión; b) determinar el perjuicio fiscal que se hubiera producido como resultado de las aludidas situaciones y c) determinar y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

b) informe las medidas adoptadas a los efectos de: a) regularizar las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen realizado con el objeto de verificar los controles reali-

zados por la Secretaría de Transporte de la Nación y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, respecto de los subsidios otorgados a través de partidas presupuestarias, a los concesionarios ferroviarios destinados a la ejecución de obras; b) determinar el perjuicio fiscal que se hubiera producido como resultado de las aludidas situaciones y c) determinar y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

c) disponga las medidas necesarias a efectos que la Secretaría de Transporte de la Nación ponga a disposición de la Auditoría General de la Nación, de manera inmediata, la información requerida en reiteradas oportunidades y sin que dicho organismo haya proporcionado la documentación solicitada, conforme la resolución 172/09 AGN en la que el órgano de control externo emite dictamen en los términos del artículo 19 de las normas básicas para su funcionamiento.

2) Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, a los fines de la toma de conocimiento de los juzgados donde tramiten causas relacionadas con dichas cuestiones.

3) Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas a los fines de su toma de conocimiento y a los fines que estime correspondan a su esfera de competencia.

4) Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Oficina Anticorrupción a los efectos de su toma de conocimiento y a los efectos que estime correspondan a su esfera de competencia.

5) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional; a la Oficina Anticorrupción; a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas; a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

## FUNDAMENTOS

*Expediente O.V. 407/08 – Resolución AGN 195/08*

La Auditoría General de la Nación (AGN), procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (en adelante CNRT), con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en la concesión del corredor ferroviario de carga explotado por América Latina Logística Mesopotámica S.A. (en adelante ALL Mesopotámica o el concesionario, indistintamente).

En el informe se han desarrollado los siguientes temas: aspectos societarios, garantías y seguros, canon y aportes a la seguridad social, inventarios de bienes, información técnico-contable, régimen tarifario-límite superior tarifario, inversiones, mantenimiento, seguridad y sanciones.

Del proceso de renegociación y su carta de entendimiento, sólo se analizaron elementos vinculados con el reconocimiento de inversiones, en particular del anexo 12 de reclamos mutuos de dicha carta.

Señala el órgano de control externo que, en lo concerniente al seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de Auditoría de la actuación 922/97 AGN, aprobado por resolución 10/99 AGN, el análisis implicó verificar también los aspectos relacionados con las deficiencias detectadas en ese entonces y que originaron las observaciones y recomendaciones allí expuestas. Destaca que en el lapso transcurrido desde ese informe hasta el presente (casi 10 años), la concesión ha experimentado el agravamiento de la situación reseñada en el primero, resultando que las observaciones y recomendaciones entonces vertidas han perdido vigencia y/o resultan extemporáneas, razón por la cual y en mérito a la brevedad, no realiza una referencia particular a cada una de ellas.

El período analizado abarca desde el año 1998 (cierre de la auditoría anterior) hasta el año 2005 inclusive, no obstante, en algunos tópicos se ha tomado la totalidad del período de concesión transcurrido desde su inicio (octubre de 1993) para tener una visión más amplia de su evolución. Las tareas de campo se desarrollaron entre el 1° de noviembre de 2006 y el 29 de junio de 2007.

La AGN efectúa los siguientes comentarios y observaciones:

En lo referente al aspecto societario señala que:

1. El concesionario no solicitó la autorización previa del concedente para realizar el cambio de jurisdicción de Buenos Aires a Mendoza, incumpliendo con el pliego de bases y condiciones que exige la previa autorización del concedente para realizar cualquier modificación estatutaria, a excepción que la misma se tratase del simple aumento de capital social. Del análisis de la documentación de la CNRT como del concesionario se verifica que este último no ha efectuado solicitud alguna para poder realizar la modificación de su estatuto, aunque puede observarse que el concedente a través de sus representantes ha votado favorablemente en las asambleas de accionistas (artículo 35 del estatuto social) celebradas al respecto de este punto. Sin embargo, lo que el pliego de bases y condiciones exige es la previa y expresa autorización del Estado nacional.

2. No se instrumentó la recomendación contenida en el informe previo de auditoría respecto de la adecuación de los artículos 9° y 35 del estatuto social del concesionario a las previsiones del pliego de bases y condiciones.

En este sentido, se destaca que no se adecuaron a lo recomendado por la AGN los artículos 9° y 35 del estatuto social. Con relación al artículo 9° es criterio de la Auditoría General de la Nación que en aras del interés general del Estado, no corresponde que deba solicitar previa aprobación con motivo de la transferencia de su tenencia accionaria a un tercero.

Respecto al artículo 35, sin configurarse el caso de fusión o escisión, debió haberse modificado el estatuto en función a la consideración formulada por la Subsecretaría de Transporte Terrestre, en la nota SSTT 608/98, a fin de evitar interpretaciones.

Con respecto a garantías y seguros, la AGN formula las siguientes consideraciones:

1. La garantía de cumplimiento de contrato venció el 23 de septiembre de 2002 y desde esa fecha ALL Mesopotámica se encuentra sin cobertura.

Pudo verificarse con respecto a la constitución de la garantía de cumplimiento del contrato, el cumplimiento, según lo preceptuado en el pliego, por parte del concesionario de pólizas de caución con vigencia ininterrumpida desde el 29 de septiembre de 1997 al 23 de septiembre de 2002, por una suma asegurada de u\$s 3.587.000, constituyendo como asegurado al MEyOSP.

ALL S.A. presentó la nota 30-2002 del 9 de septiembre de 2002 al gerente de Concesiones Ferroviarias de la CNRT adjuntando una nota de su asesor en seguros (Risk Solutions) de igual fecha que explicaba la situación actual y las gestiones tendientes a la contratación de una nueva póliza.

La explicación de Risk Solutions puede sintetizarse en: i) la reducción de las capacidades de reaseguro, ii) el considerable incremento del costo puro de reaseguro, y iii) la imposibilidad de asegurar garantías de concesión.

Por ello, con nota CNRT 739/02 del 19 de septiembre de 2002 el organismo emplazó al concesionario a remitir en tiempo y forma los endosos correspondientes, bajo apercibimiento de lo previsto en el artículo 31.5 del pliego. Copia de esta nota fue remitida a la Subsecretaría de Transporte Ferroviario y Secretaría de Transporte.

El artículo 31.5 *in fine* expresa que “Si por cualquier causa venciara la garantía de caución sin que se presentara un endoso de extensión de plazo o nueva póliza, en la forma establecida en este apartado, el concedente tendrá la facultad de considerar rescindido el contrato por culpa del concesionario, previa intimación cursada al concesionario para que presente el endoso o nueva póliza dentro del décimo día”.

Si bien las compañías de seguros notifican que no renovarán sus pólizas y el concesionario y sus asesores en seguros manifiestan dificultades de contexto que no permite una contratación de caución, se pudo haber optado por otra forma de garantía de cumplimiento de

contrato (fianza bancaria y/o títulos públicos nacionales), previstas en el pliego.

A su vez, el 24 de octubre de 2002, la Secretaría de Transporte dirigió la nota ST 874 a ALL Mesopotámica en la que le informa que pudo comprobarse que el resto de los concesionarios ferroviarios, sin excepción, han acreditado la contratación de la cobertura de garantía de cumplimiento de contrato.

Atento lo expresado, la situación jurídica prevista en el pliego se desvirtúa frente al accionar del concesionario (en virtud de las intimaciones y plazos de parte de la CNRT, Subsecretaría de Transporte Ferroviario, intervención y conocimiento de la Secretaría de Transporte, apertura de expedientes y descargos), no logrando encauzar la situación, como asimismo, la no contratación por parte del concedente de la póliza en los términos del artículo 37.4 del pliego.

2. ALL Mesopotámica no ha renovado el Seguro de Responsabilidad Civil, cuya póliza venció el 26 de agosto de 2000, desde entonces no ha contratado seguro alguno que ampare este riesgo.

En los comentarios efectuados sobre el rubro Cánon, la AGN expresa:

1) ALL Mesopotámica no ha pagado el cánon desde el mes de octubre de 1996.

La deuda de ALL Mesopotámica, determinada por la Comisión Nacional de Regulación de Transporte, respecto del 70 % del cánon al 31 de diciembre de 2005, arroja un monto total en concepto de capital e intereses de \$ 3.890.184,91.

Se destaca que el último pago del cánon fue efectuado por el concesionario en septiembre de 1996. Ante esta situación, la CNRT ha intimado al concesionario a efectuar los pagos adeudados con una frecuencia de 2 años aproximadamente a partir de 1997 (siempre sobre el 70 % del cánon). La última vez fue mediante la resolución CNRT 1.743/2004 y por un monto total de \$ 2.807.971,20 (incluyendo intereses financieros y punitivos) por deuda generada hasta diciembre de 2003.

Frente a la intimación de pago el concesionario interpuso recurso de alzada solicitando se deje sin efecto el acto administrativo, fundado en el proceso de renegociación contractual que se lleva a cabo a instancias del decreto 605/97 y en el ámbito de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos.

Al respecto, cabe aclarar que si bien el mencionado decreto habilita una instancia de renegociación de los contratos de concesión, este proceso no genera efectos suspensivos en la obligación de pago del referido cánon.

En este sentido, la Secretaría de Transporte sostuvo que “el mencionado decreto no invalida las cláusulas contractuales vigentes, las que son de aplicación durante la renegociación actualmente en curso, por no tener ésta virtualidad operativa hasta contarse con la

aprobación de los organismos con competencia en el tema y el dictado por el PEN de los respectivos decretos aprobatorios”.

Por último, la AGN remarca que se han reunido los supuestos establecidos en el artículo 32.12.6 del pliego que faculta al concedente a rescindir el contrato de concesión por falta de pago de seis mensualidades acumuladas.

2) Desde octubre de 1996 el concesionario no ha depositado suma alguna en concepto de aportes obligatorios al sistema de seguridad social (30 % del cánon).

De acuerdo a lo normado por el artículo 31 de la ley 23.966, de reforma del Estado y emergencia administrativa, el 30 % del monto del cánon devengado deberá destinarse al sistema de seguridad social y depositarse a favor de la ANSES.

En forma coincidente con el 70 % restante, ALL Mesopotámica interrumpió los pagos en octubre de 1996. La deuda generada al 31 de diciembre de 2005 asciende a \$ 1.750.521,37.

En resumen, el total de la deuda en concepto de cánon al 31/12/2005, se compone de la siguiente manera:

<i>Cánon deuda</i>	
70 %	\$ 3.890.184,91
30 %	\$ 1.750.521,37
Total	\$ 5.640.706,28

Con relación a los saldos adeudados, y en el marco del proceso de renegociación contractual mencionado, la CNRT ha informado a la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) el importe adeudado al 31/12/2005 (en concepto del 70 % del cánon), monto que es aproximado con el que figura en la carta de entendimiento (anexo 12: Reclamos mutuos), como “cánon adeudado” y que alcanza los \$ 3.890.000. Mientras que la deuda restante (correspondiente al 30 %) no es computada como deuda del concesionario al Estado en la renegociación contractual.

3) El concesionario no presenta en término la información sobre la tarifa real ponderada, en base a la cual el monto del cánon puede ser ajustado.

Respecto de la obligación del concesionario de informar mensualmente las tarifas reales ponderadas debidamente certificadas por auditores independientes, se constató que luego de reiterados requerimientos realizados por la CNRT, el concesionario informó en forma retroactiva las tarifas aplicadas en el período comprendido entre noviembre de 1993 y marzo de 2003, obligación incumplida hasta ese momento. A partir de allí se presentaron sucesivos informes pero con frecuencia irregular, cada cuatro meses aproximadamente.

Cabe resaltar la necesidad de contar con esta información en forma oportuna, es decir presentada mensualmente por el concesionario, atento que, la misma

es base para determinar si corresponde modificar el monto del cánon ofertado.

En lo relativo a “Inventario de bienes”, la AGN señala:

1) Las partes no han conformado el inventario inicial, lo que ha derivado en el sistemático incumplimiento del concesionario a la obligación de presentar, en forma anual, el inventario actualizado.

De acuerdo a lo informado por la CNRT, al momento de la toma de posesión del sistema concedido no se realizó el inventario físico definitivo, incumpléndose, como consecuencia de ello, la obligación del concesionario de mantener y presentar el inventario anual actualizado, según lo requerido en el artículo 26.11 del pliego.

La inexistencia de un inventario inicial, conformado entre las partes, de los bienes concedidos que son patrimonio del Estado nacional podría traer aparejado graves conflictos al momento de su restitución, al finalizar la concesión. Implica, además, la imposibilidad de poder realizar un adecuado control del estado actual de los bienes en comparación al estado en que los mismos fueron entregados.

Con respecto a la información técnico-contable, informa que:

1) La empresa no cumple con la presentación en tiempo y forma de los indicadores de gestión. Pese a lo recurrente del incumplimiento, la CNRT no ha aplicado oportunamente las sanciones correspondientes.

El anexo XI del PBC establece la forma en que el concesionario deberá presentar anualmente al concedente los indicadores de gestión, teniendo plazo hasta el 31 de marzo de cada año.

Al respecto se ha constatado que pese a los reiterados reclamos e intimaciones realizados por la CNRT, esta obligación es incumplida año tras año, atento que la información es remitida con importantes demoras (hasta siete meses aproximadamente) y siempre en forma incompleta. Documentación que se completa en sucesivas entregas parciales, en meses posteriores.

Ante la reiteración del incumplimiento, la CNRT se ha limitado a emitir notas en las que se intima al cumplimiento de lo normado, “...bajo apercibimiento de iniciar las acciones sancionatorias que pudieran corresponder”, o “...bajo apercibimiento de considerarla incurso de incumplimiento a lo normado por el artículo 32.16 del PBC...”.

Por otra parte, los indicadores presentados por ALL no reflejan el verdadero estado de la infraestructura, tendiendo a “levantar” la calificación de la vía poniendo en duda la confiabilidad de la información suministrada.

Asimismo, los datos consignados en los informes trimestrales presentados por el concesionario son insuficientes, lo que impidió evaluar el cumplimiento de los ciclos de mantenimiento del material rodante.

También los balances de la sociedad concesionaria se presentan en forma tardía. Se verificó que sólo el balance correspondiente al año 1998 fue presentado en término, el resto registra una demora promedio de 34 días. Al igual que para el caso de los indicadores de gestión, la CNRT no aplicó las sanciones correspondientes a los efectos de corregir esta recurrente situación.

La AGN informa, además acerca del régimen tarifario-límite superior tarifario:

1) La empresa ha superado a partir del año 2002 el Límite Superior Tarifario (LST) y la CNRT no efectúa controles sobre el mismo.

Con relación al control, la CNRT reconoce que no ha efectuado controles sobre el régimen tarifario de contrato, argumentando que "...las tarifas debieron acomodarse a las condiciones del mercado" y que "...debe tenerse presente que según diversas opiniones plasmadas en dictámenes jurídicos que conforman antecedentes válidos, el transporte de cargas por ferrocarril se encuentra alcanzado por la desregulación prevista en el artículo 1° del decreto 2.284/91 (ratificado por la ley 24.307)".

Cabe señalar que la AGN no comparte los argumentos de la CNRT dado que, tanto la resolución MEyOSP 78/93 que adjudica la licitación, así como el decreto 504/93 que aprueba lo actuado por el MEyOSP, son posteriores al dictado del decreto 2.284/91, por lo que se interpreta que la voluntad expresada en el contrato fue la de establecer un límite superior tarifario. Respecto a la ley 24.307 (que aprueba el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración pública nacional para el ejercicio 1994), la misma en el artículo 29 sólo ratifica, entre otros, al decreto mencionado.

En lo que hace al cumplimiento de las inversiones obligatorias la AGN informa:

1) La inversión realizada por ALL Mesopotámica es inferior al 10 % del compromiso contraído en su oferta.

La CNRT presenta el grado de avance registrado en el cronograma de inversiones, en dos cuadros:

El cuadro I – Cumplimiento plan de inversiones (sin consideración de obras realizadas fuera de programa), también denominado de cumplimiento estricto, expone el avance de los rubros de inversión más significativos, para cada año de concesión.

Este cuadro sintetiza los informes de cumplimiento emitidos por la CNRT anualmente, sustentados en los informes anuales presentados por el concesionario denunciando las inversiones realizadas en cada período.

Según esta estimación, el concesionario ha invertido \$ 4.336.950 de los \$ 44.919.520 previstos para el período que va desde el inicio de la concesión hasta finalizado el 2005, es decir sólo el 9,65 % de lo ofertado.

Aunque la CNRT considera a esta estimación como "de cumplimiento estricto", se han incluido obras ejecutadas en forma diferida respecto al cronograma de la oferta y obras que no fueron informadas por ALL Mesopotámica a la CNRT, en tiempo y forma.

El cuadro II – Cumplimiento plan de inversiones (con consideración de obras realizadas fuera de programa), es denominado de cumplimiento ampliado, puesto que además de las inversiones detalladas en el cuadro I, se incluyen otras no previstas en el cronograma de obras, y otras denunciadas por el concesionario ante la UNIREN.

Según este criterio, si se tiene en cuenta las inversiones denunciadas por ALL Mesopotámica a la UNIREN, como las ejecutadas apartándose del cronograma previsto en la oferta, el monto invertido asciende a \$ 8.740.190, alcanzando en ese caso el 19,46 % de lo previsto en la oferta para idéntico período.

En oportunidad de la elaboración de esta segunda estimación, la CNRT deja aclarado, entre otros aspectos, textualmente que:

–Los trabajos denunciados por la concesionaria, en su gran mayoría, y de acuerdo a la descripción brindada por la empresa, reúnen las características de inversiones pero debe aclararse que los mismos no son concordantes con los comprometidos por oferta ni en cantidad ni en calidad.

–Si bien los trabajos denunciados pueden ser considerados como inversión, debe aclararse que esta comisión no puede validar los montos involucrados en cada uno de ellos por cuanto carece de la información respaldatoria correspondiente, la cual no ha sido aportada por la concesionaria.

–La inclusión de los trabajos denunciados por la concesionaria en el presente comparativo se realizó a título ilustrativo sin emitir opinión sobre la oportunidad y validez de dicha inclusión toda vez que, como ya se advirtió, las obras no concuerdan con las comprometidas contractualmente y, su consideración o no resulta competencia de la autoridad concedente.

–Las reparaciones numerales de locomotoras y las revisiones generales de vagones denunciadas por la empresa han sido excluidas del presente análisis, por cuanto esta CNRT entiende que dichos trabajos no reúnen las características de inversión sino que constituyen tareas de mantenimiento.

También, al presentar los cuadros, destaca lo siguiente:

–La concesionaria no ha presentado documentación contable alguna que dé sustento a las sumas que dice haber invertido.

–La cantidad y calidad de los trabajos realizados por la concesionaria no son siquiera comparables a los que efectivamente debió haber realizado conforme la oferta que forma parte del contrato de concesión.

Y concluye diciendo:

“...en virtud que la concesionaria no ha presentado la documentación técnica y contable que avale los montos que manifiesta haber invertido, esta comisión entiende pertinente que a los efectos de evaluar el grado de cumplimiento del plan de inversiones se tome en cuenta el resultado arrojado por el cuadro I - Cumplimiento plan de inversiones (sin consideración de las obras realizadas fuera de programa).”

Por las razones expuestas, la AGN tomó la primera de las estimaciones a los efectos de cuantificar los desvíos en que ha incurrido el concesionario en materia de inversiones.

Dada la incertidumbre generada por las observaciones vertidas por la CNRT y dejando aclarado que a la fecha de emisión del informe (20/07/2007) no ha concluido el proceso de renegociación (no se ha celebrado el acuerdo de negociación contractual), la AGN realizó un análisis de la metodología aplicada por la UNIREN para el reconocimiento de inversiones en el proceso de renegociación de la que, señala, surgió que la metodología aplicada por UNIREN para determinar el quantum de las inversiones ejecutadas por ALL, presenta las siguientes inconsistencias:

1. UNIREN se aparta de las determinaciones realizadas por el órgano a cargo del seguimiento de las inversiones, para apoyarse en documentación (no contractual) generada por la propia empresa.

La unidad de renegociación se nutrió principalmente de las declaraciones juradas presentadas por ALL Mesopotámica a esa unidad, a pesar de contar con la estimación realizada por la CNRT por expreso pedido de la UNIREN.

Destaca la AGN que las DDJJ no son documentos contemplados para rendir cuentas de las inversiones, mientras que la CNRT se basó exclusivamente en los informes expresamente previstos en el contrato para ese fin.

2. ALL Mesopotámica, en su declaración jurada, incluye trabajos que no corresponden a compromisos contractuales asumidos en la oferta.

3. Entre las inversiones convalidadas por la UNIREN existen trabajos considerados como mantenimiento, y otros que no cumplen con los alcances técnicos determinados contractualmente.

4. Las valuaciones de inversiones que figuran en las DDJJ difieren de las realizadas por la propia empresa en sus informes anuales.

5. Las inversiones convalidadas por la UNIREN no cuentan con el debido sustento.

6. Los montos establecidos en la carta de entendimiento difieren sustancialmente de los convalidados por la CNRT.

7. El monto considerado por la UNIREN como el total de la inversión comprometida es inferior al que

surge de la oferta del concesionario, distorsionando los resultados en perjuicio del Estado.

8. No está contemplado como crédito a favor del concedente los defectos de inversiones en trabajos de mantenimiento no ejecutados por el concesionario.

9. Se reconoce una deducción de la deuda del concesionario por un monto de 7,82 millones de pesos, por inversiones no realizadas por causa de las inundaciones.

En oportunidad de ser consultada sobre este concepto, la CNRT aclara “que la concesionaria no aporta ningún tipo de información que permita dilucidar el origen del monto objeto del reclamo”, lo que pone en evidencia un cabal desconocimiento del tema por parte del órgano a cargo del seguimiento del contrato, generando incertidumbre sobre la legitimidad del reclamo.

En los aspectos correspondientes a mantenimiento de la infraestructura informa respecto a cada aspecto señalado, lo siguiente:

Red en operación - Condiciones de circulación.

1) La red en operación se ha reducido en forma significativa durante la concesión; finalizado el año 2005 los kilómetros en actividad representan sólo el 45 % del total de la red otorgada en concesión.

2) Los indicadores presentados por ALL Mesopotámica no reflejan el verdadero estado de la infraestructura. La clasificación o ponderación que realiza ALL sobre el estado de la vía difiere de la realizada por los inspectores de la CNRT poniendo en duda la confiabilidad de la información suministrada por la concesionaria.

3) La red concesionada presenta varios ramales intransitables y en estado de abandono.

Servicios de pasajeros – Velocidad de circulación.

4) El servicio de pasajeros opera a velocidades comerciales no compatibles con este tipo de prestaciones.

El análisis comparativo entre los itinerarios de la última etapa preprivatización y los itinerarios vigentes, arroja que las velocidades de operación se han reducido durante la concesión.

El caso más significativo es el tren de Buenos Aires a Posadas, denominado “El Gran Capitán”, donde la velocidad media ponderada con que fue entregada la vía por FA era de 91,6 km/h, y en la actualidad es de 53,2 km/h.

El negativo impacto en la calidad del servicio debe vincularse principalmente al mal estado de la infraestructura de vía. Si se quisiera restituir esta infraestructura al estado original serían necesarias fuertes inversiones, las que se podrían ponderar económicamente en función del salto medio de velocidad y el valor por kilómetro para llevar la vía a la velocidad que tenía.

En el caso de “El Gran Capitán” la degradación de velocidad media ponderada es de unos 40 km/h y se ha estimado que requeriría una inversión no menor a

50 millones de pesos para devolverla a su condición original.

Deberá considerarse además que, aún se realicen las inversiones para restituir la infraestructura de manera de permitir las velocidades originales, la fatiga que han sufrido los materiales constitutivos por falta de mantenimiento ha disminuido notablemente la vida útil de la vía, de modo que la misma deberá ser renovada varios años antes de lo previsto. En síntesis, además de la disminución de la calidad del servicio (velocidad y tiempo de viaje), el mantenimiento defectuoso provoca la depreciación del patrimonio ferroviario del Estado.

5) El deficiente estado de la infraestructura está provocando una progresiva disminución de las velocidades operativas.

6) El concesionario reutiliza activos dentro de la concesión sin la debida autorización del concedente.

Esto fue detectado por el órgano de control, al observar las inversiones físicas correspondientes al rubro infraestructura durante el 2004 informadas por ALL Mesopotámica.

La CNRT le informó al concesionario que los trabajos denunciados como:

- Ampliación vía segunda estación San Salvador,
- Ampliación vía segunda km 173,
- Ampliación vía segunda estación Santo Tomé,
- Ampliación vía segunda estación Carbó,
- Ampliación vía segunda estación Domínguez,
- Ampliación vía segunda Libertador General San Martín, y
- Construcción vía tercera bis,

no serán considerados hasta tanto esa empresa informe el origen de los ADV (aparatos de vía), durmientes y rieles utilizados en los mencionados trabajos.

La concesionaria respondió reconociendo que, en casi todos los trabajos realizados, se reutilizaron durmientes especiales que estaban en buenas condiciones, que se utilizaron rieles acopiados en el lugar y en estaciones vecinas y que también se reutilizaron los ADV.

Finalmente, la CNRT exigió mayor precisión sobre el origen de los materiales utilizados, sin obtener respuesta de la empresa.

Posteriormente, se realizaron inspecciones que demostraron que en las obras de ampliaciones de vías segunda y enlaces nuevos, se utilizaron materiales que fueron "levantados" de otros sectores de la red.

Estas irregularidades fueron puestas en conocimiento de la UNIREN sugiriéndose que no se considere como inversiones obras efectuadas con reutilización de materiales entregados en concesión.

Similar situación se presenta con las inversiones físicas correspondientes al año 2005.

En este caso, la CNRT solicitó al concesionario, entre otras cuestiones no menos importantes, que

informe expresamente el origen de los órganos de parque reemplazados en las reparaciones generales de locomotoras denunciadas por ALL; y que, para las inversiones en vía, se indique los materiales utilizados (durmientes, fijaciones, etc.) y el origen de todo otro material de vía incorporado en los trabajos efectuados. El concesionario solicitó una prórroga para responder a lo requerido y la CNRT accedió a concederla. No obstante, al igual que en el caso anterior, la respuesta no se produjo.

Debe destacarse que ALL Mesopotámica no cumple con el deber de informar lo solicitado por el órgano de control, a pesar de la importancia de los aspectos involucrados, remarcándose que las solicitudes de mayores precisiones están generadas por el insuficiente contenido (en cantidad y calidad) de los informes anuales de inversión emitidos por la empresa.

Señala la AGN que otra irregularidad detectada es que ALL Mesopotámica ha procedido, sin ningún tipo de autorización, a levantar y disponer de los postes telegráficos que conformaban el viejo sistema de comunicaciones concesionado, conducta que no cesó pese al emplazamiento oportunamente efectuado por el organismo de control.

En definitiva, el concesionario viola lo dispuesto en el artículo 33.7 del PBC, disponiendo sin restricciones de los activos de la concesión, situación que se ve agravada por la falta de inventarios actualizados.

También en este caso la AGN advierte sobre la utilización de estas prácticas en otras concesiones. La empresa ALL Central S.A., por ejemplo, ha denunciado obras (construcción de enlaces, ampliación de vía, etc.) sin informar el origen de los aparatos de vía, durmientes y rieles utilizados en tales trabajos. Señala otro caso similar en la construcción de un nuevo enlace en la Estación Wheelwright (obra denunciada como inversión), donde una inspección de la CNRT detectó la utilización de rieles, fijaciones y aparatos de vía provenientes de otros sectores, no denunciados por el concesionario.

7) Los problemas de competencia en el complejo Zárate-Brazo Largo han suspendido las acciones correctivas necesarias en piezas metálicas con avanzado proceso de corrosión.

En el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo (puentes sobre los ríos Paraná Guazú y Paraná de las Palmas), se detectó un importante deterioro en las placas metálicas que sustentan el material ferroviario.

El 29/12/2005, el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), informó a la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) que la firma Caminos del Río Uruguay S.A. (concesionario del corredor vial 18 que atraviesa el complejo), durante la ejecución de tareas de mantenimiento en los puentes, había detectado "un importante deterioro en las placas metálicas que sustentan el material ferroviario"; y como se estaban realizando tareas de pintura propuso aprovechar esta instancia para reemplazar las piezas dañadas, a fin de

aplicar la pintura de protección sobre las estructuras ya restauradas.

En respuesta, la DNV considera que la superestructura ferroviaria sobre los tableros de los puentes (enrielladura) cuyas placas se encuentran deterioradas, no depende de esa dirección, sino que es responsabilidad de la concesionaria del sector ferroviario (ALL Mesopotámica) que depende directamente de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Basado en esta posición, el OCCOVI, motivado por el elevado proceso de deterioro observado en las piezas metálicas que sustentan las vías, y considerando que ALL Mesopotámica está a cargo de dicho tramo, solicitó a la Gerencia de Concesiones Ferroviarias de la CNRT “quiera tener a bien disponer por donde corresponda se proceda con la urgencia que el caso requiera a restablecer la integridad de las piezas afectadas, a fin de evitar posibles accidentes dado el estado que las mismas presentan”.

Por su parte, la CNRT realizó una inspección al complejo; sintetizándose a continuación el contenido del acta de inspección:

Respecto de la pieza metálica que nos ocupa, se trata de un perfil “U” soldado al piso de la estructura metálica de los puentes [...] si bien no interviene en el componente de la estructura resistente del puente, es solidaria a la misma. La pieza en cuestión cumple la función de retener al durmiente en su posición a escuadra y evitar un posible corrimiento longitudinal y transversal de la vía.

El deterioro observado en estas piezas no genera al presente la necesidad de una intervención prioritaria ni imponer limitaciones a la circulación de trenes, más allá de las que ya posee, no obstante resulta conveniente realizar la reparación y/o reemplazo de las más afectadas y proteger adecuadamente las restantes para detener la corrosión que presentan.

Señala la AGN que al pie del acta (firmada por personal de la Gerencia de Seguridad de la CNRT) puede leerse: “Con relación a las observaciones y/o irregularidades que se encuentran detalladas en la presente acta, deberá el concesionario realizar las correcciones y/o normalizaciones a que hubiere lugar, sin perjuicio de la responsabilidad que le compete como responsable de la explotación del sistema ferroviario a su cargo...”

Sigue diciendo la AGN que, sin embargo, posteriormente la misma gerencia de la CNRT emite una nota al OCCOVI donde se ve un cambio de posición respecto a quien le cabe la responsabilidad, al considerar que “... el ferrocarril tiene responsabilidad de mantener su propia vía sobre la cual circula por el complejo ferroviario, entendiéndose que ello comprende los durmientes y rieles pero no las estructuras fijas al puente que le dan apoyo y/o la mantienen en su posición”.

En este caso, a la usual falta de respuesta técnica de ALL Mesopotámica a sus apartamientos al contrato, se suma un conflicto centrado en determinar a quien corresponde la reparación de los elementos dañados.

Ha transcurrido más de un año y medio desde que se detectara el problema (fines de 2005) y su urgencia por resolverlo. Sin embargo, los organismos de control involucrados (OCCOVI y CNRT), ambos dependientes del mismo ministerio, no han podido aun establecer la competencia en la materia.

Mantenimiento del material rodante.

8) Los datos consignados en los informes trimestrales presentados por el concesionario son insuficientes, lo que impidió evaluar el cumplimiento de los ciclos de mantenimiento del material rodante.

9) La falta de mantenimiento y controles han generado fallas que causaron una serie de descarrilamientos. La empresa no ha implementado las medidas correctivas para eliminar estas graves deficiencias.

10) La ejecución de las tareas de mantenimiento se realiza sin cumplir las correspondientes especificaciones técnicas, con equipamiento inadecuado y recursos humanos sin la suficiente capacitación.

11) Las tareas de revisión que ejecuta ALL Mesopotámica son superficiales y no resultan confiables.

La gestión técnica de este concesionario, es resumida por el organismo de control de la siguiente manera:

Desde el punto de vista técnico, claramente se diferencia la situación de ALL respecto del resto de los concesionarios, siendo esta empresa la que peor cuida el mantenimiento y las condiciones de seguridad, a la vez que cuenta con escaso personal idóneo abocado a las tareas de mantenimiento y a la seguridad operativa, cambiando permanentemente a los responsables y colocando gente joven sin experiencia en puestos claves.

12) Sólo el 55 % de las locomotoras cedidas en concesión se encuentran en operación.

A diferencia de otras concesiones de carga, en ésta el concesionario no incorporó nuevo material rodante, y el material tractivo entregado en concesión se degradó de tal manera que sólo un poco más de la mitad del parque se encuentra en operación.

13) El concesionario no cumple con los ciclos de mantenimiento previstos en el pliego.

Los notables diferimientos de las rutinas necesarias provocan inexorablemente la degradación del material rodante cedido en concesión, con el agravante que ninguna de las revisiones que realiza ALL Mesopotámica tienen la profundidad establecida en las respectivas cartillas de FA (o de los fabricantes), ni la calidad que las reglas del buen arte aconsejan.

En forma estimativa, y sólo a los efectos de ver la implicancia económica de este tipo de incumplimientos, si se computan las 91 revisiones diferidas a un valor unitario promedio de por ejemplo u\$s 2.200, el déficit representaría una suma que supera los u\$s 200.000 al año, aproximadamente.

14) La mayoría del material rodante remolcado presenta condiciones no aptas para la circulación.

Gestión de control.

15) La CNRT realiza un control por resultados condicionado a disponibilidades presupuestarias.

El organismo ha informado que "...en cumplimiento de las obligaciones de control y fiscalización que tiene asignadas la CNRT, mediante decreto 1.388/96, en forma sistemática y programada, se realizan una serie de inspecciones puramente técnicas que permiten verificar el grado de mantenimiento y seguridad de la infraestructura (vías, puentes, sistemas de señales, de alimentación eléctrica, etc.) y el material rodante (locomotoras, coches, vagones, etc.), así como el cumplimiento de las reglamentaciones referidas a la seguridad operativa (accionar de guardas, conductores, señaleros, guardabarreras, etc.)..."

No obstante, reconoce que el cumplimiento del programa de inspecciones está "...supeditado en cada gestión y en cada año fundamentalmente a la disponibilidad de dinero para gastos en pasajes y viáticos...". De esta forma el control por resultados se ve condicionado.

A estas limitaciones hay que agregar que ALL Mesopotámica no ha presentado, a pesar de los requerimientos formulados, los planes de mantenimiento de las diversas especialidades correspondientes a los años 2005 y 2006. Este hecho imposibilita un adecuado seguimiento de las obligaciones a su cargo.

16) A pesar de la gravedad de la situación constatada, el Concedente no ha implementado acciones tendientes a revertirla.

El 13/2/2006 la Gerencia de Seguridad en el Transporte pone en conocimiento del señor interventor de la CNRT un informe alertando sobre la inacción de ALL Mesopotámica frente a los graves problemas de seguridad detectados en el material rodante.

Dicho informe revela las deficiencias de mantenimiento y seguridad, como también las reiteradas comunicaciones emitidas al concesionario, las que no lograron "... ningún resultado efectivo en la materia, persistiendo un cuadro de situación que merece alguna acción concreta inmediata, independientemente de los trámites sancionatorios que pudieran sustanciarse, máxime teniendo en cuenta que dicho material atraviesa Zárate-Brazo Largo".

Los siguientes párrafos (conclusión del informe) sintetizan la gravedad de la situación y la necesidad de adopción de urgentes medidas por parte de la autoridad concedente:

A más de dos años de haber emplazado a este concesionario para que corrija y mejore sustancialmente las condiciones de mantenimiento, seguridad y operación con que se circula por toda la red bajo concesión, y en particular por el complejo Zárate-Brazo Largo, no se ha observado ningún cambio que demuestre interés en revertir la situación.

Independientemente de las sanciones que se pudieran aplicar, la cantidad y peligrosidad de las anomalías detectadas en los vagones y locomotoras, así como

la precariedad de las instalaciones de las estaciones revisoras, la escasez de personal, el grado de instrucción práctica, el instrumental con que cuentan y la insuficiente cantidad de repuestos para atender las necesidades de sus tareas, tornan necesaria la adopción de medidas correctivas inmediatas que está visto esta Gerencia por sí sola no puede lograr, por lo que se propone someter el caso a urgente consideración de la superioridad.

Este y otros informes elaborados por la Gerencia de Seguridad de la CNRT fueron puestos en conocimiento del subsecretario de Transporte Ferroviario.

En lo que hace al aspecto "Seguridad" la AGN informa:

1) El índice de descarrilamiento en la línea operada por ALL Mesopotámica es sensiblemente superior al valor promedio de la red concesionada.

Aclara que las estadísticas consideradas para este punto se refieren a accidentes ocurridos en vía principal; aumentando significativamente el número cuando se incluyen los ramales secundarios y playas de maniobra.

Destaca que el estado deficitario de la infraestructura de vía es la principal causal de descarrilo del material rodante. Es decir, los accidentes son causados por diferentes fallas ligadas al estado de la infraestructura de vías y obras de arte (puentes y alcantarillas). De éstas, la vía abierta y la rotura de riel, son las deficiencias más usuales.

Las deficientes condiciones de la seguridad operativa son el corolario del mal estado de la infraestructura de vía, consecuencia directa de la falta de inversiones y de un ineficaz mantenimiento, tal lo ya apuntado en observaciones desarrolladas en el presente informe.

Para el rubro "Sanciones" informa que:

1. ALL Mesopotámica ha incumplido, de manera generalizada y significativa, sus principales obligaciones contractuales.

Del análisis de la actividad sancionatoria desarrollada por el órgano de control, señala la AGN que se observa que desde el comienzo de la concesión y hasta el año 2005 inclusive, le fueron aplicadas al concesionario 61 sanciones por incumplimientos a sus obligaciones, que ascienden a la suma de \$ 6.852.000. Hace notar el órgano de control externo que hasta la fecha de cierre de su informe, el concesionario no había abonado ninguna de las multas impuestas.

2. ALL Mesopotámica ha sido sancionado por incumplimientos graves y reiterados de los programas de inversión.

Los incumplimientos abarcan todos los rubros. En materia de infraestructura, los incumplimientos se producen de manera ininterrumpida desde el inicio de la concesión hasta el último período analizado.

En los demás rubros, la situación se ve atenuada por la existencia de periodos sin compromisos de inversión

y otros en los que se produjeron desvíos al plan pero que no ameritaron, en opinión de la CNRT, la aplicación de sanciones.

En cuanto a la magnitud de los incumplimientos, debe destacarse que, excepto tres multas (rubro infraestructura años 2001, 2002 y 2003), el resto de ellas corresponden a la de máxima gravedad (\$ 177.000 equivalente a grado 10 en una escala de 1 a 10). Al respecto, cabe aclarar que, conforme lo dispuesto por el artículo 40.2.e del pliego, el incumplimiento reiterado de los términos contractuales por parte del concesionario que generan infracciones calificadas como muy graves, configuran una causal de resolución del contrato de concesión por culpa del mismo.

El total de multas aplicadas por incumplimientos al plan de inversiones alcanza la suma de \$ 2.532.000, sin computar los \$ 177.000 de la sanción del año 2005 (sin resolución).

En cuanto a la gestión del procedimiento sancionatorio, recién desde agosto de 1999 se sancionan incumplimientos incurridos en el período 1993/1994 y posteriores hasta el período 1997, inclusive. Estos hechos, sumados a la lenta tramitación de los expedientes y a la continua presentación de recursos por parte del concesionario, han dilatado en forma significativa el efectivo cobro de las multas y/o tramitación de los expedientes.

En este sentido, pudo constatarse que la CNRT informó a la UNIREN, la existencia de expedientes por sanciones que se encuentran en condiciones de habilitarse la vía judicial en razón de haber concluido la instancia administrativa.

Por último, debe resaltarse que el proceso de renegociación abierto por el concedente en 1997, sin que se haya plasmado aun en una readecuación contractual, ha sido invocado reiteradamente por el concesionario para justificar el apartamiento al contrato vigente, resultando un factor negativo en el normal desarrollo de la concesión.

3. El concesionario registra severas sanciones por deficiencias en el mantenimiento de los bienes cedidos en concesión.

Los incumplimientos, ocurridos prácticamente en forma ininterrumpida desde 1995, comprenden los principales rubros de mantenimiento: en infraestructura (numerosas deficiencias en vías y obras, playas de carga, custodia de ramales, etc.); en material rodante (son reiteradas las fallas del área mecánica); y por último, en el rubro y comunicaciones.

El total de multas aplicadas por incumplimiento a los distintos rubros de mantenimiento alcanza la suma de \$ 3.847.000 (sin computar la sanción del año 2005 por material rodante, sin resolución).

4. Además de las sanciones ya señaladas por incumplimientos a los compromisos de inversión y falencias en el mantenimiento del sistema, el concesionario ha sido penalizado por otros apartamientos al contrato.

La AGN señala que, en consecuencia, ALL Mesopotámica ha sido sancionada por diversos motivos:

- levantamiento de vías,
- incumplimiento al reglamento operativo,
- arrendamientos no permitidos,
- paso de trenes con barreras levantadas,
- incumplimiento de información sobre accidentes,
- falencias detectadas en inspecciones de prácticas operativas,
- negativa para proceder a la reparación del puente sobre el río Gualeguay, etc.

El total de multas aplicadas por estos motivos acumula un monto de \$ 473.000.

5. Por acumulación de multas, ALL Mesopotámica es pasible de rescisión contractual.

El artículo 39 del pliego establece que si el valor de las multas acumuladas aplicadas en el período anterior de cinco años a la fecha de imposición de cada multa, sobrepasa el 30 % de la garantía de cumplimiento de contrato, el concedente podrá declarar la rescisión del contrato.

En el período de 5 años (2000-2004) anterior a 2005 (último año registrado con imposición de multas) se han acumulado multas por un valor de \$ 3.068.000, considerando sólo las penalidades por inversión y mantenimiento. Esta suma casi triplica a los \$ 1.076.100 equivalente al 30 % de la garantía.

La AGN hace notar que el requisito también se alcanza considerando sólo las sanciones por mantenimiento o únicamente la suma de penalidades impuestas en el 2001; indicando que a igual conclusión se arriba si se toman quinquenios anteriores al analizado.

Mediante nota 66/08-A05, de fecha 3 de septiembre, la AGN remitió al señor ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, copia del proyecto de informe de auditoría a fin de que presente las consideraciones que estime pertinentes en un plazo de 15 días hábiles. Destaca el órgano de control externo que superado el plazo concedido no se ha recibido respuesta.

En función de los comentarios y observaciones realizados la AGN efectúa las siguientes recomendaciones:

Al concedente:

Debido a lo avanzado del proceso de renegociación y que la carta de entendimiento establece modificaciones sustanciales respecto del contrato actual, habiéndose allí plasmado diferentes lineamientos que los analizados en este informe y que abarcan los principales temas de la concesión (cánon, inversiones, régimen de sanciones, etc.) es que se considera poco efectivo la usual formulación de recomendaciones puntuales o temáticas, puesto que surgen de deficiencias en el cumplimiento de un contrato que, como se dijo, se ha reformulado casi completamente, y por lo tanto pueden

resultar poco probables de implementación en virtud del nuevo ordenamiento contractual.

No obstante, destaca que el informe aprobado por resolución AGN 109/2006 sobre la otra empresa del grupo controlante (ALL Central S.A. también, a la fecha, en el mismo estado de renegociación), daba cuenta de un cuadro generalizado de incumplimiento, similar al ahora analizado, en el que se realizaron numerosas recomendaciones al concedente y que abarcan en gran medida al presente análisis y que también por este motivo no se las formula nuevamente.

Sin perjuicio de ello, como recomendación general se insta a tomar en consideración cada una de las observaciones efectuadas en el presente informe, en particular las referidas a los criterios aplicados en el reconocimiento de inversiones y tener en cuenta las opiniones sustentadas por el organismo de control y de la AGN sobre el desempeño de este concesionario.

Por los motivos expuestos, para el caso de arribarse a la celebración del acuerdo de negociación contractual, se recomienda también mayor rigurosidad en el seguimiento del nuevo contrato con la implementación de medidas correctivas y regulatorias que impidan la acumulación de desvíos e incumplimientos que ante la ausencia de eficaces medidas sancionatorias o el no ejercicio de las facultades brindadas por el pliego posibilitaron al concesionario mantenerse en la concesión pero sin cumplir con el contrato, al menos en sus aspectos esenciales.

Deberá ser necesaria, además, una permanente evaluación de los dictámenes e informes surgidos de los cuadros técnicos del órgano de control, que venían alertando desde hace tiempo las irregularidades detectadas en el desarrollo de la concesión y que a pesar de su actividad de control limitada, cada inspección llevada a cabo mostraba claramente la deficiente gestión de ALL Mesopotámica, pese a lo cual estos documentos no parecen haber sido receptados efectivamente por el concedente.

La AGN informa que del análisis y verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del concesionario y demás aspectos relacionados a su gestión de explotación, puede concluirse que:

Las garantías y seguros obligatorios presentan las siguientes irregularidades:

a) ALL Mesopotámica no ha renovado la póliza de caución que cubría la garantía de cumplimiento de contrato, desde el 23/9/2002.

b) Tampoco ha renovado, ni contratado seguro alguno que ampare el riesgo de responsabilidad civil, con posterioridad al 26/8/2000, fecha a partir de la cual venció la última póliza.

Es destacable el excesivo tiempo transcurrido en el cual se ha sostenido esta situación irregular, sin alcanzarse una solución al respecto y a pesar de los marcados incumplimientos a las obligaciones previstas en el contrato.

El canon de la concesión se encuentra en estado de extrema irregularidad. El último pago realizado por el concesionario data de septiembre de 1996. A partir de esa fecha, interrumpió su pago en forma permanente, habiéndose superado holgadamente los supuestos establecidos en el pliego que faculta al concedente a rescindir el contrato de concesión por falta de pago de seis mensualidades acumuladas.

Asimismo, no ha depositado suma alguna en concepto de aportes obligatorios al sistema de seguridad social (30 % del canon) desde octubre de 1996.

En resumen, el total de la deuda en concepto de canon al 31/12/2005, se compone de la siguiente manera:

<i>Canon deuda</i>	
70 %	\$ 3.890.184,91
30 %	\$ 1.750.521,37
Total	\$ 5.640.706,28

Agrega la AGN que, en lo relativo al inventario de los bienes cedidos en concesión, las partes han incumplido con la conformación del inventario inicial, lo que ha derivado en el sistemático incumplimiento del concesionario a la obligación de presentar, en forma anual, el inventario actualizado.

La inexistencia de un inventario inicial, conformado entre las partes, de los bienes concedidos que son patrimonio del Estado nacional podría traer aparejado graves conflictos al momento de su restitución, al finalizar la concesión.

Implica, además, la imposibilidad de poder realizar un adecuado control del estado actual de los bienes en comparación al estado en que los mismos fueron entregados.

La entrega de la información técnico-contable es irregular. Recurrentemente la empresa no cumple con la presentación en tiempo y forma de los indicadores de gestión y los balances de la sociedad concesionaria se presentan en forma tardía. También, los indicadores presentados por ALL Mesopotámica no reflejan el verdadero estado de la infraestructura (el concesionario busca "levantar" la calificación de la vía), poniendo en duda la confiabilidad de la información suministrada.

Con relación al régimen tarifario, la empresa ha superado sistemáticamente a partir del año 2002 el límite superior tarifario establecido en el contrato de concesión.

En materia de cumplimiento de las inversiones, la inversión realizada por ALL Mesopotámica no alcanza el 10 % del monto comprometido en su oferta. Mientras que en lo concerniente al reconocimiento de inversiones en el proceso de renegociación, la metodología aplicada por UNIREN para determinar el cuántum de las inversiones ejecutadas por ALL Mesopotámica, presenta inconsistencias.

Informa la AGN que, en lo concerniente al mantenimiento de la infraestructura, la gestión es extremadamente deficitaria:

a) La red en operación se ha reducido en forma significativa durante la concesión, los kilómetros en actividad representan sólo el 45 % del total de la red otorgada en concesión (la red en actividad cayó de 2.751 a 1.436 km).

b) La red concesionada presenta varios ramales intransitables y en estado de abandono, hechos facilitados por la falta de presencia y vigilancia del concesionario.

c) El servicio de pasajeros opera a velocidades comerciales no compatibles con este tipo de prestaciones.

Particularmente, en el servicio de pasajeros que se brinda en el ramal Basavilbaso-Concordia operado por ALL Mesopotámica, la velocidad promedio se ha reducido a la mitad comparada con la que se brindaba antes de dar inicio a la concesión, por lo que el tiempo de viaje empleado se ha duplicado (inicialmente el recorrido se cubría en un tiempo de 2:47 h y ahora en un tiempo de 5:36 h).

El caso más significativo es el tren de Buenos Aires-Posadas, denominado "El Gran Capitán", donde la velocidad media ponderada con que fue entregada la vía por FA era de 91,6 km/h y en la actualidad es de 53,2 km/h.

El negativo impacto en la calidad del servicio debe vincularse principalmente al mal estado de la infraestructura de vía. Si se quisiera restituir esta infraestructura al estado original serán necesarias fuertes inversiones. En el caso de "El Gran Capitán" la degradación de velocidad media ponderada es de unos 40 km/h y se ha estimado que requeriría una inversión no menor a 50 millones de pesos para devolverla a su condición original.

Deberá considerarse además que, aun cuando se realicen las inversiones para restituir la infraestructura de manera de permitir las velocidades originales, la fatiga que han sufrido los materiales constitutivos por falta de mantenimiento ha disminuido notablemente la vida útil de la vía, de modo que la misma deberá ser renovada varios años antes de lo previsto. Como se ve, además de la disminución de la calidad del servicio (velocidad y tiempo de viaje) el mantenimiento defectuoso provoca la depreciación del patrimonio ferroviario del Estado.

d) El concesionario reutiliza activos dentro de la concesión sin la debida autorización del concedente y dispone de ellos sin restricciones, situación que se ve agravada por la falta de inventarios actualizados. También en este caso debe advertirse sobre la generalización de estas prácticas en otras concesiones (ALL Central, por ejemplo).

Con relación al mantenimiento del material rodante se destacan los siguientes aspectos:

a. La gestión técnica es en extremo deficiente, lo que ha resultado en:

–La ocurrencia de fallas que causaron una serie de descarrilamientos;

–La empresa no ha implementado las medidas correctivas para eliminar estas graves deficiencias;

–La ejecución de tareas sin cumplir las correspondientes especificaciones técnicas, equipamiento inadecuado y recursos humanos sin la adecuada capacitación;

–Las tareas de revisión que ejecuta ALL Mesopotámica son superficiales y no resultan confiables.

b. El concesionario no cumple con los ciclos de mantenimiento previstos en el pliego.

Los notables diferimientos de las rutinas necesarias provocan inexorablemente la degradación del material rodante cedido en concesión, con el agravante de que ninguna de las revisiones que realiza ALL Mesopotámica tienen la profundidad establecida en las respectivas cartillas de FA (o de los fabricantes), ni la calidad que las reglas del buen arte aconsejan. Señala la AGN que ello ha provocado:

–Que sólo el 55 % de las locomotoras cedidas en concesión se encuentran en operación.

A diferencia de otras concesiones de carga, en ésta el concesionario no incorporó nuevo material rodante, y el material tractivo entregado en concesión se degradó de tal manera que sólo un poco más de la mitad del parque se encuentra en operación.

–La mayoría del material rodante remolcado presenta condiciones no aptas para la circulación.

Numerosas inspecciones de seguridad realizadas a vagones concluyeron con el retiro de unidades del servicio por presentar fallas que comprometen la seguridad de circulación de los trenes. El concesionario no ha dado respuesta a las solicitudes de implementar medidas correctivas para revertir la situación planteada.

Las deficiencias reseñadas deben vincularse con el incumplimiento de las rutinas de mantenimiento y con la inadecuada calidad de los trabajos que realiza el concesionario, aspecto señalado en el punto anterior.

En materia de seguridad, se destaca que el índice de descarrilamiento en la línea operada por ALL Mesopotámica es sensiblemente superior al valor promedio de la red concesionada.

El índice de ALL Mesopotámica se encuentra, en todo el período analizado, por encima del promedio, y en la mayoría de las veces es significativamente superior al promedio de la red.

Las alarmantes condiciones de la seguridad operativa son el corolario del deficitario estado de la infraestructura de vía, consecuencia directa de la falta de inversiones y de un ineficaz mantenimiento.

A pesar de la gravedad de la situación constatada, el concedente no ha implementado acciones tendientes a revertirla.

Finalmente, con relación a las sanciones impuestas, concluye que ALL Mesopotámica ha incumplido, de manera generalizada y significativa, sus principales obligaciones contractuales:

- a. ha sido sancionado por incumplimientos graves y reiterados de los programas de inversión;
- b. registra severas sanciones por deficiencias en el mantenimiento de los bienes cedidos en concesión;
- c. además de las sanciones ya señaladas, el concesionario ha sido penalizado por otros apartamientos al contrato;
- d. por acumulación de multas, ALL Mesopotámica es pasible de rescisión contractual.

Por último, expresa que una evaluación global de todos los aspectos reseñados y su contrastación con los lineamientos generales del contrato, permiten concluir sobre el escaso logro de los objetivos perseguidos por el Estado en esta concesión.

*Expediente O.V. 275/09 – Resolución AGN 172/9*

La Auditoría General de la Nación (AGN) comunica en fecha 9/10/09 la resolución 172/09 en la que emite dictamen en los términos del artículo 19 de las normas básicas para el funcionamiento de ese órgano de control externo, referido al incumplimiento de brindar información por parte de la Secretaría de Transporte de la Nación.

Señala la AGN que la cuestión se genera por la falta de respuesta de la Secretaría de Transporte (S.T.) a la solicitud de información efectuada en el cumplimiento de los trabajos de auditoría que, como responsabilidad primaria de la AGN, prescribe la Constitución Nacional y la ley 24.156.

Informa que conforme el plan operativo oportunamente aprobado está llevando a cabo una auditoría de gestión en el ámbito de la S.T. y/o Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) con el objeto de verificar el cumplimiento de obligaciones del Ferrocarril Belgrano Cargas.

La citada auditoría fue comunicada por la AGN al auditado por nota 11/09-A05 del 25/3/09, oportunidad en la que se realizó la presentación formal del equipo actuante.

Por dicha nota se efectuó el primer requerimiento de documentación otorgándole un término de 20 días corridos para su entrega, en función del inciso b) del artículo 199 de la ley 24.156.

La Subsecretaría de Transporte Ferroviario, por nota 505 del 1º/4/09 responde parcialmente e informa que se remite a las áreas depositarias de las actuaciones solicitadas, a fin de que den cumplimiento a la solicitud efectuada.

Continúa informando la AGN que luego de numerosas gestiones en dependencias de la S.T. y ante la falta de respuesta, remite una nueva nota al citado organismo el 5/5/09, intimándosela para que en el término de 10 días corridos cumpla con lo solicitado.

Ante la ausencia de respuesta el 27/5/09 reiteró la solicitud con la mención expresa de los artículos 18 y 19 de las normas básicas de la AGN, aprobadas por las comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, otorgándosele un último plazo de 7 días corridos, cuyo vencimiento operó el 5/6/09.

*Expediente O.V. 341/09 – Resolución AGN 206/09*

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó un examen en el ámbito de la Secretaría de Transporte (ST) y de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), con el objeto de verificar los controles realizados por la Secretaría de Transporte de la Nación y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, respecto de los subsidios otorgados a través de partidas presupuestarias, a los concesionarios ferroviarios destinados a la ejecución de obras.

La AGN señala que las obras analizadas corresponden al período 2005-2007 (fecha de resolución aprobatoria) y que se han constatado las transferencias realizadas en el período abarcado entre el 1º/1/2005 y el 31/5/2008.

Expresa que el informe se sustenta en el estudio particular de una muestra realizada sobre las obras previstas en el decreto 1.683/05, seleccionándose las más significativas, en términos económicos. La misma se halla compuesta por:

1. “Remodelación de 86 coches Siemens Schuckert” – Concesionario Metrovías S.A. – Exp. S01:0343417/06.
2. “Adquisición de 80 coches Alstom” – Concesionario Metrovías S.A. – Exp. S01:0200381/02.
3. “Reconstrucción y modernización de 58 coches eléctricos Toshiba” – Concesionario TBA S.A. – Exp. S01:56552/06.
4. “Reconstrucción y modernización de 67 coches eléctricos” – Concesionario TBA S.A. – Exp. S01:0388381/05.
5. “Reconocimiento de Gastos de Inicio de servicios Córdoba-Villa María - Etapa I Corredor Retiro-Córdoba” – Ferrocarril S.A. – Exp. S01:0002583/05, Exp. S01:0345123/04 y ACTU S01:0052844/04.
6. “Reconocimiento de Gastos de Inicio Infraestructura de vía del servicio Retiro-Córdoba (Trabajos mejoramiento intensivo)” - Ferrocarril S.A. – Exp. S01:0130975/05.
7. “Obras de Infraestructura para la recuperación del Tren de las Sierras - Etapa 1 - Rodríguez del Busto km 644.464 - San Roque km 605.661” - Ferrocarril S.A. - Exp. S01:0122252/07.

8. “Reacondicionamiento y reparación de duplas autopropulsadas Alstom Modelo UDD 9600 y adquisición órganos de parque de coches y duplas” - Concesionario Ferrovías S.A. – Exp. S01:0333109/06.

9. “Mejoramiento de vía con durmiente de hormigón con aparato de vía. Incluye Aeroparque” - Concesionario Ferrovías S.A. – Exp. S01:0371108/06.

10. “Recuperación del ramal GM65 entre Río I - Sebastián Elcano. Línea Mitre” – Contratista Roggio-Herso UTE – Exp. S01:163198/03.

Las tareas de campo fueron desarrolladas entre el 18/12/2007 y el 27/11/2008.

El órgano de control externo en el apartado “Comentarios y observaciones” señala lo siguiente:

Marco normativo y actuaciones analizadas:

1. El procedimiento dispuesto por la resolución ST 187/06 se aparta del establecido en los contratos y sus addendas.

El procedimiento establecido por la resolución ST 187/06 dispuso tres “métodos de ejecución de obras”:

- a. Por administración,
- b. Por contratación,
- c. Por combinación de los anteriores.

En lo que respecta a las obras por administración las define como “aquellas que ejecuten los prestadores por intermedio de su estructura, o por terceros, adquiriendo los materiales y empleando personal, equipos y/o herramientas necesarias, bajo su dirección y responsabilidad directa”. Proceden en casos taxativos, en su mayoría similares a los que autorizan la contratación directa, debiendo requerirse previamente autorización de la autoridad de aplicación.

Menciona la AGN que los contratos de concesión y sus respectivas addendas contemplan la ejecución de obras por parte de los concesionarios, sea que éstos las realicen en forma directa o mediante subcontratación. Sin embargo, tal posibilidad se encuentra supeditada al cumplimiento de los trámites consignados en los pliegos que en cada caso resultasen aplicables y sólo para aquellas obras básicas que se hallasen previstas en los planes de inversión, cuyos presupuestos se encuentran aprobados por el concedente en las addendas; resultando excluidas las demás obras, para las que se previeron procedimientos de selección, dependiendo cada modalidad de contratación de los montos allí establecidos.

La administración delegó en los concesionarios la ejecución de las obras por lo que, en el caso de no verificarse la situación planteada, resultaría exigible que los concesionarios llevaran a cabo procedimientos de selección de la misma manera en que el Estado estaría obligado a hacerlo, circunstancia ésta que resultaría acorde con la finalidad de garantizar la publicidad, concurrencia, competencia y transparencia en el manejo de los recursos del Estado.

Expresa la AGN que en el entendimiento de que la resolución 187/06 pretende establecer un único procedimiento que intenta reflejar y conciliar los distintos regímenes de contrataciones que estaba obligada a aplicar la ST por imposición del decreto 1.683/05, cabe señalar que, en lo que respecta a las obras por administración –con el alcance que se les ha dado– y en relación a las obras que no se hallaban previstas en los contratos y sus addendas, implican en realidad una adjudicación directa de las mismas a los concesionarios, autorizándose simultáneamente la subcontratación de los trabajos por parte de éstos.

Ello no genera reparos en relación a las obras que se hallaban previstas en los contratos, sino que plantea inconvenientes desde el punto de vista de la legalidad en relación a las obras nuevas, no previstas en los contratos.

Al respecto menciona lo dispuesto por el contrato de TBA (modificado por la addenda) en cuanto a la subcontratación: “El concesionario sólo podrá subcontratar, sin necesidad de recurrir al procedimiento de selección previsto en el anexo IV, la ejecución de obras consideradas básicas por el contrato original y las obras básicas que integran el plan de inversiones y sus adicionales aprobados. Asimismo, podrá subcontratar los servicios que considere convenientes, pero solamente aquellos que sean accesorios de la explotación...”.

Con lo cual si la Secretaría de Transporte debía aplicar los regímenes de contratación previstos por el decreto 1.683/05 y concretamente los procedimientos establecidos en los contratos y sus addendas, esta resolución desvirtúa el espíritu de los mismos, posibilitando que se ejecuten por esta modalidad obras no previstas en los contratos sin que la autoridad de control y aplicación tomen intervención en la selección de contratistas. De esta forma se aprobaron trabajos por \$ 62.493.321,51 (corrimento de vía en Aeroparque) y \$ 113.583.156,77 (Tren de las Sierras).

Consultada la CNRT respecto del alcance de su intervención en los procedimientos de contratación llevados a cabo por los concesionarios, ha dicho que “el procedimiento llevado a cabo por los prestadores y la CNRT, es el establecido por la resolución ST 187/06”, y que “la selección y contratación de subcontratistas por parte del concesionario para ejecutar las obras por administración resultan de su incumbencia, no tomándose intervención al respecto por parte de la CNRT, no estando la misma establecida dentro de las disposiciones de la resolución 187/06”.

De lo expuesto surge que la Secretaría de Transporte ha asimilado la subcontratación establecida en las addendas con las obras por administración. En consecuencia, la ejecución por este sistema debería limitarse a las obras allí establecidas, y para toda obra nueva incorporada al programa de obras, trabajos indispensables y adquisición de bienes (que no provengan del plan de inversiones o que surjan de actas acuerdos), disponer la obligatoriedad de que el concesionario

ejecute los procedimientos de selección dispuestos por el decreto 1.683/05.

La AGN destaca que aunque las obras sean contratadas y ejecutadas por los concesionarios, son financiadas con recursos del Estado nacional, resultando inadecuado este sistema de ejecución, a los fines de una mayor transparencia y de facilitar un adecuado control de gestión.

1.1 En la obra de reconstrucción y remodelación de los 67 coches eléctricos (no prevista en el contrato de TBA y sus addendas), no se utilizó el procedimiento normado en la addenda.

Aclara la AGN que al momento de aprobarse esta obra aún no se encontraba vigente el procedimiento de la resolución ST 187/06 (la obra y el procedimiento se aprobaron el mismo día). Sin embargo, se la considera a efectos de exponer lo que acontece en el caso de darse el supuesto descrito para obras no previstas en el contrato y su addenda.

La obra de “reconstrucción y remodelación de 67 coches eléctricos” fue propuesta por TBA, y se tomó como base de referencia, a los efectos de su contratación, la documentación presentada por el concesionario y visada oportunamente por la CNRT para la “reconstrucción y modernización de 58 coches eléctricos Toshiba” por la que TBA llamó a licitación privada.

Para la obra de los 67 coches, el concesionario, alegando la necesidad de que éstos se reconstruyeran en idénticas condiciones que la obra de los 58 coches (con el objeto de mantener uniformidad en el parque de material rodante y ante la necesidad de contar con el mismo a la mayor brevedad posible), solicitó se autorizara la reconstrucción en las condiciones establecidas en la addenda (especificaciones técnicas) y de aceptarse esta propuesta, comenzaría su realización en forma inmediata, bajo el control y supervisión de la CNRT.

La misma fue aceptada por la ST y se adjudicó la obra al concesionario, posibilitando que éste la subcontrate sin seguir alguno de los procedimientos normados en la addenda. Aclara la AGN que en este supuesto, al tratarse de una obra no prevista, el concesionario debió dar curso al procedimiento de contratación allí dispuesto, en virtud de lo instruido por el decreto 1.683/05. De ello resulta que, para la contratación de los 58 coches se llevó a cabo una licitación privada, mientras que la contratación de los 67 se adjudicó al concesionario, el que a su vez subcontrató la obra.

La AGN señala que dada la trascendencia económica de la obra, y que el principio que rige en materia de obra pública es el de licitación, hubiese resultado apropiado efectuar dicho procedimiento a fin de obtener un precio más conveniente (por el incremento del número de unidades a reconstruir) y dotar de mayor transparencia a la contratación.

2. El procedimiento establecido por la resolución 187/06 de la ST no garantiza principios esenciales en materia de contrataciones.

El anexo de la citada resolución dispone que en todos los casos el prestador realizará las contrataciones conforme los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y competencia de precios, con arreglo a las disposiciones de ese procedimiento. Sin embargo no prevé los mecanismos para asegurar su cumplimiento.

Señala que en dicha resolución no fueron receptadas las previsiones en materia de publicidad, concurrencia e igualdad.

Continúa diciendo que el principio de publicidad se constituye en un elemento garante de la transparencia con la que el procedimiento y selección final se deben realizar; que no sólo implica que la convocatoria a la licitación y las condiciones que establece la administración sean publicadas sino que conlleva que las actuaciones de los sujetos intervinientes estén abiertas al conocimiento público; este ha sido el espíritu de la ley 24.759, ratificatoria de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

La AGN expresa que de los expedientes analizados, en los que se ha llevado a cabo concurso de precios se observa el cumplimiento de dicho principio.

A fin de comprobar cuáles fueron los mecanismos de publicidad implementados en los expedientes precitados, ha sido consultado el órgano de control, quien ha informado que (en relación a las obras reparación de duplas autopropulsadas Alstom UDD 9600 y adquisición órganos de parque para duplas autopropulsadas Alstom UDD 9600, obra Tren de las Sierras y obra corrimiento de vía de Aeroparque) el artículo 12, inciso 5, de la resolución ST 187/06 no establece disposiciones al respecto y que las resoluciones mediante las cuales se aprobaron las obras y el pago de éstas han sido publicadas en el Boletín Oficial.

Concluye que se deberían arbitrar los medios para hacer efectiva la vigencia de los principios que enuncia, en virtud de que la transparencia se logra mediante la publicidad y difusión de las contrataciones, que al mismo tiempo asegurará la concurrencia y posibilitará el control social sobre la ejecución del gasto público.

3. La resolución ST 187/06 no establece la obligatoriedad de efectuar una estimación del costo de la obra con anterioridad al procedimiento de selección.

La AGN precisa que en las obras objeto de la auditoría, algunas tramitaron bajo el procedimiento establecido en la resolución MP 115/02 y otras bajo el régimen de la resolución ST 187/06.

En el primer supuesto se contemplaba la necesidad de que la ST fijara un precio máximo por encima del cual no se reconocerían derechos al concesionario, verificándose que aquélla no ha fijado dichos precios con anterioridad al inicio del procedimiento de selección, pese a lo dispuesto por la norma. En tal sentido el órgano de control ha manifestado, a fin de delimitar el ámbito de su actuación, que quien tiene a su cargo tal obligación es la ST.

No obstante existir una estimación de costos por parte de la CNRT la misma es posterior a la preadjudicación, y en la mayoría de los casos oscila entre un 5 y 10 % (en más o en menos) con relación a la oferta preadjudicada. Siendo el precio de la oferta el que la ST fija como precio máximo al momento de aprobar la preadjudicación. Menciona al respecto que este proceder de la ST fue observado en el informe de auditoría aprobado por resolución AGN 50/07 (referido a las contrataciones efectuadas bajo el régimen de la resolución MP 115/02).

A diferencia de lo que establecía la resolución MP 115/02 sobre la necesidad de establecer un precio máximo, el procedimiento de la resolución ST 187/06 no prevé tal recaudo. Para dar inicio a los procedimientos de selección y ejecución, el concesionario deberá previamente presentar un presupuesto acompañado del resto de la documentación, para su visado por parte de la CNRT. Con posterioridad a dicha presentación el órgano de control habitualmente realiza una estimación de costos, en los casos de obras por administración y contratación directa, y para los casos de obras por licitación o concurso, la estimación la efectúa al momento de evaluar la preadjudicación.

La AGN destaca que no existe por parte de la autoridad administrativa una estimación de costos previa al inicio del procedimiento de contratación, que sea objetiva e independiente del criterio del concesionario, por cuanto ésta se realiza sobre los datos que aquél aporta.

Agrega, como ejemplo de ello, que el procedimiento previsto en la ley de obra pública establece que la previsión del costo y su correspondiente partida, deberán ser determinadas y afectadas al inicio del procedimiento y no al momento de su adjudicación, como en los casos analizados.

Por otra parte la resolución ST 187/06, al regular el mecanismo de aprobación de la preadjudicación, menciona que el “apartamiento sustancial del presupuesto” (presupuesto del concesionario, visado por la CNRT) será causal de rechazo por parte de la Secretaría de Transporte. Para el supuesto de no mediar observaciones, adjudicará la obra y aprobará el monto, dejando abierto un margen de discrecionalidad para que la autoridad evalúe en cada caso la razonabilidad de aquel apartamiento.

La AGN constató que en la obra “Corrimiento de vía Sector Aeroparque”, la estimación de costos realizada por la CNRT es considerada como precio aproximado o de referencia. En este caso el monto aprobado para la obra (el presupuesto del concesionario) fue mayor en un 6,7 % a la estimación efectuada por la CNRT.

Idéntica circunstancia se refleja en la obra “Rehabilitación del Tren de las Sierras - Etapa I”, donde el presupuesto fue 9,5 % superior a la estimación oficial. En este caso, la CNRT consideró que “El presupuesto propuesto por el concesionario no se aparta sustancialmente del estimado...”; coincidiendo con este criterio la Subsecretaría de Transporte Ferroviario (SSTF)

entendió que el mismo resultaba razonable y posteriormente la ST aprobó la obra por el monto presupuestado por el concesionario.

De igual modo, en la obra “Reacondicionamiento y reparación de duplas autopropulsadas Alstom”, el presupuesto fue 7,81 % superior a la estimación efectuada por la CNRT.

La AGN señala que de ello surge que la diferencia entre las ofertas preadjudicadas y la estimación de costos representa en los casos citados \$ 18.401.356,71.

Sigue expresando que en el reconocimiento de gastos iniciales para el servicio Villa María-Córdoba surgieron diferencias cuantitativas entre el presupuesto presentado por el concesionario y la estimación de costos realizada por la CNRT, resultando superior el primero en la suma de \$ 418.413,09 respecto de la estimación oficial. Ello no obstante, el importe abonado fue el estimado por la CNRT.

Señala la AGN que dado que la razonabilidad, en principio, opera para ambas partes por igual, resultarían razonables tanto el presupuesto presentado por el concesionario como la estimación efectuada por la CNRT, sin embargo se verificó que, en la mayoría de los casos siempre, es aprobado el presupuesto del concesionario. Por ello, de existir un tope máximo como límite a las contrataciones, se acotaría el margen de discrecionalidad que plantea la valoración del término “diferencia sustancial”.

La AGN señala que así, la fijación de precios máximos resultaría de significativa importancia por la implicancia directa que tiene en la planificación presupuestaria, puesto que establecer previamente el costo oficial de la obra constituye un parámetro al que deberán ajustarse las ofertas y eventualmente permitirá confirmar la conveniencia de las mismas, asegurándose una mayor transparencia en el procedimiento de selección.

4. La rehabilitación del ramal GM 65 de la ex Línea Mitre, en principio a cargo de NCA (según el contrato de concesión), fue financiada por el Estado nacional.

Expresa la AGN que se verifica que conforme al pliego de bases y condiciones (PByC) del contrato de concesión de NCA, como de notas obrantes en el expediente en el que tramitó la afectación del ramal a NCA, estaban a cargo de NCA los trabajos de rehabilitación del ramal.

Agrega que tal afirmación no surge sólo de ello sino que también se toma en consideración lo propuesto por la CNRT a la SSTF, a fin de que se previera que el concesionario, para el ramal en cuestión “...deberá comprometerse, mediante cronograma, a ejecutar todos los trabajos de inversión y de mantenimiento que resultaren necesarios para disponer del corredor en adecuadas condiciones de operatividad en un plazo razonable, y asumir, concomitantemente, todas las restantes obligaciones contractuales asumidas, en idénticas condiciones a las pactadas para la Red del

Sistema Ferroviario Nacional que oportunamente se le transfirió”.

En el mismo sentido la Coordinación de Transporte Ferroviario al emitir informe técnico recomendando la intervención de la SSTF a fin de otorgar material de vía solicitado por el concesionario, consideró que “...se podrá analizar la intervención de la SSTF ante el ONABE, propiciando la adjudicación directa de los materiales a NCA, a los fines indicados por ésta, ya que las inversiones para la rehabilitación del ramal Villa del Rosario-Sumampa son a cargo y costa de la empresa concesionaria”.

Una vez afectado el ramal a la concesión, la ST instó al concesionario a presentar un programa de obras para su recuperación. En el programa presentado por NCA para las obras de la primera etapa (Villa del Rosario-Río Primero) reconoció que las mismas se hallaban casi concluidas y que se encontraba realizando inspecciones para elaborar el programa de obras para la segunda etapa (Río Primero-Sumampa) y solicitó prórroga para su presentación.

Posteriormente NCA solicitó nuevamente material de vía (rieles, durmientes, aparatos de vía, etc.) que se encontrara en condiciones de ser reutilizado, a efectos de su aplicación a sectores faltantes de vía principal entre Río Primero y Sumampa (pertenecientes a la segunda etapa), lo que evidencia la intención de continuar la ejecución de obras a su cargo.

La AGN menciona que no surge del expediente la existencia de un programa que describiera los trabajos cuya realización resultaban necesarios. Constató, además, que la SSTF no intimó a la presentación del programa correspondiente a la segunda etapa vencido el término para ello, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2° de la resolución ST 136/02.

Un año después del vencimiento de la prórroga, en función de un pedido realizado por la SSTF a la CNRT, le fue requerido a NCA informe sobre las tareas a realizar, de lo que sólo remitió una sucinta descripción de las tareas.

Con el intervalo de un mes desde la respuesta cursada se suscribió un acta acuerdo para la creación del Centro de Transferencia de Granos, por la que la Secretaría de Transporte se comprometió a la ejecución y el pago de dichas obras, reemplazando al concesionario en aquellas obligaciones contractuales.

Señala la AGN que de ello surge que el concesionario había solicitado la afectación del ramal y que corrían por su cuenta los costos de las obras para su rehabilitación, de las cuales ya había concluido la primera etapa; y que encontrándose pendiente la presentación del programa correspondiente a la segunda etapa, además de solicitar material para la misma, incumplió con dicha presentación y que la ST tampoco instó a su cumplimiento. Agrega que, en definitiva, la inacción del concesionario en la ejecución de las obras llevó a que el Estado nacional asumiera a su cargo el financiamiento de las mismas.

5. La metodología implementada para el reconocimiento de gastos iniciales a favor de Ferrocéntrico (FC) no asegura la transparencia necesaria que debe caracterizar a obras ejecutadas con fondos públicos.

El reconocimiento de gastos iniciales para la puesta en marcha del servicio ferroviario de pasajeros, previsto en el acta acuerdo, se hace efectivo en virtud de presupuestos presentados por FC y aprobados por la CNRT.

De la revisión por parte de la AGN de los expedientes por los que tramitaron el reconocimiento de gastos iniciales para el servicio Villa María-Córdoba, la misma verificó que la presentación del presupuesto por parte de FC fue realizada con posterioridad a la ejecución de los trabajos iniciales. Finalizados éstos la CNRT constató los trabajos efectuados y realizó la estimación de costos correspondientes, resultando inferior al presupuesto presentado por FC en la suma de \$ 418.413,09. La administración abonó el importe estimado por la CNRT.

Atento lo señalado, la AGN observa que tal proceder, a los fines de una adecuada gestión, no resulta apropiado por cuanto que al momento de iniciarse la ejecución de las obras no se hallaba aún aprobado el presupuesto correspondiente.

En tal sentido, aunque el Acta Acuerdo sólo requería la presentación de un presupuesto y su aprobación, estas exigencias mínimas previstas no fueron observadas, en la medida en que la aprobación de los presupuestos no se efectúa con anterioridad a la ejecución de los trabajos. Expresa la AGN que los recaudos formales y los mecanismos procedimentales generalmente están establecidos para garantizar otros derechos o intereses así como para encausar el accionar de las partes en el marco de la legalidad, no resultando suficiente, a juicio del órgano de control externo, la justificación motivada en la situación de emergencia y la celeridad en poner en marcha la prestación del servicio, dejando de lado recaudos formales que garanticen de manera adecuada la competencia de precios.

Dicha transparencia debe caracterizar a toda obra solventada con fondos públicos y el alcance del derecho de las partes a fin de evitar conflictos futuros.

6. La Secretaría de Transporte no ha impulsado el procedimiento de licitación para la adjudicación del servicio Retiro-Córdoba-Tucumán prolongándose la prestación en forma provisoria del servicio brindado por Ferrocéntrico.

Las dos primeras actas acuerdo establecen que la celebración del contrato de concesión con la empresa FC se realizaría al finalizar los plazos estipulados y una vez evaluada la operación de los servicios.

No obstante, se advierte en el artículo 2° y en los considerandos 12 y 13 del acta ampliatoria, la necesidad de efectuar un proceso licitatorio para otorgar la concesión del servicio, llamado que fuera dispuesto por resolución Minplan 791/05 y ratificado mediante decreto 1.288/0569. Este último instruyó a la ST a aprobar

el PByC y demás actos necesarios para llevar a cabo dicho procedimiento, el que aún no ha sido realizado por dicha Secretaría.

Continúa diciendo la AGN que la falta de impulso del procedimiento de selección genera que la “concesión provisoria” se extienda indefinidamente en el tiempo habiéndose superado holgadamente los plazos previstos, sin un marco contractual que de modo específico regule los aspectos fundamentales de la prestación del servicio, situación que se agrava al haber sido declarado el carácter regular de los mismos.

En este sentido, las actas mencionadas, si bien establecen determinadas obligaciones a cargo de las partes, no resultan suficientes para definir el alcance y modalidad de esta “concesión provisoria”, como tampoco lo hace la aplicación supletoria de los contratos de concesión de los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA, destinados a regular una relación jurídica ajena a las partes.

La AGN expresa que debe tenerse en cuenta que estamos en presencia de un servicio público y como tal toda concesión que se otorgue en condiciones monopólicas es de carácter excepcional por encontrarse involucrado el principio constitucional de igualdad ante la ley, así como la obligación por parte del Estado de controlar los monopolios legales y naturales.

Dada la trascendencia de la situación planteada, ella debería ser normalizada impulsándose el proceso licitatorio pendiente, pues lo contrario configuraría una concesión otorgada en forma directa a FC, persona jurídica distinta de los sujetos que la componen.

7. En el contrato suscrito con motivo de la reconstrucción del ramal GM se ha verificado una modificación del PByC.

Informa que al momento de suscribirse el contrato para la obra “Recuperación del Ramal GM entre Río I - Sebastián Elcano - Línea Mitre”, se modificó el plazo de ejecución previsto en el PByC: de los 24 meses fijados inicialmente se agregaron 6 meses adicionales destinados a “...estudios de suelos, localización de interferencias, balizamientos y relevamientos necesarios, obtención de los permisos de ocupación, desvíos de tránsito y la ingeniería básica y conceptual para la aprobación por parte del comitente sobre la base de criterios acordados entre todos los organismos públicos y privados involucrados en el proyecto...”.

Señala que dentro de los requisitos que debe cumplir el órgano licitante, previamente al llamado a licitación, se encuentra que debe confeccionar y aprobar el PByC, circunstancia que adquiere trascendencia, atento que será la norma fundamental que regirá en forma definitiva –y en principio inalterable– la preparación, celebración y ejecución del contrato en cuestión. Tan es así que la CSJN ha calificado a los pliegos como verdaderos reglamentos, puesto que tienden a homogeneizar los criterios de evaluación, y posibilitar el control de legalidad por parte de la administración. Agrega que los pliegos, una vez elaborados y puestos a disposición

de los interesados, son inmodificables, aun cuando en el procedimiento en cuestión se presente un solo oferente, éste preste su acuerdo y la alteración represente un ostensible beneficio para la administración. En el caso en trato hay más de un oferente y no se aprecia un beneficio con la ampliación del plazo. La AGN agrega que si la modificación del pliego resultase determinante para terceros, para que no se vean afectados los principios de igualdad y concurrencia, tal modificación debió darse a conocer con anterioridad a la presentación de las ofertas.

Por otra parte, expresa que el monto del anticipo otorgado resulta desproporcionado en función de las tareas iniciales a ejecutar. La forma de pago prevista en el contrato establece un adelanto del 20 % (\$ 34.694.284,40), el que se efectiviza con seis meses de anticipación a una fecha incierta de inicio de los trabajos propiamente dicho.

La AGN señala que si considera que el proyecto, según la oferta, tiene un valor de \$ 1.792.066,08, parece desproporcionado el monto otorgado como anticipo, entendiendo que el mismo es para financiar la ejecución de la obra. Agrega la AGN que, en otras palabras, la ampliación del plazo pareciera justificarse para elaborar el proyecto cuyo valor es significativamente menor al monto recibido como adelanto seis meses antes del probable inicio de obra, o se está anticipando una suma importante para financiar una obra, sin estar definido el inicio de la misma.

8. Mediante la contratación para la reconstrucción de 58 coches eléctricos, el Estado nacional está solventando mantenimiento diferido por TBA a estas unidades.

Según el contrato de concesión, el mantenimiento de los bienes concesionados es responsabilidad del concesionario, a su cuenta y cargo.

El contrato de TBA establece que estos coches eléctricos (material rodante afectado) deben contar con un mantenimiento acorde al kilometraje recorrido, debiéndose realizar una reparación parcial cada 240.000 km, y una reparación general cada 740.000 km.

Del análisis del expediente y del historial del parque rodante concesionado, la AGN determinó que los 58 coches designados para su reconstrucción y modernización ya habían sido reconstruidos a lo largo de la concesión (entre los años 1996 y 2000).

Al momento de efectivizar la contratación para su segunda reconstrucción –luego de la mencionada en el párrafo que antecede–, dichas unidades superaban ampliamente el kilometraje especificado por las normas técnicas, acusando un importante déficit de mantenimiento y circulando en condiciones deficitarias.

De la gestión de mantenimiento del material rodante, en los últimos años de concesión, la AGN destaca una serie de incumplimientos y deficiencias:

a. Falta de presentación de TBA de los programas de mantenimiento desde el año 2001.

b. Las unidades registran un notable diferimiento en las reparaciones y la calidad de los trabajos es deficiente.

c. Inspecciones realizadas por la gerencia de Seguridad en el Transporte (en los años 2004 y 2005), sobre los coches involucrados en la obra en trato, han constatado diversas irregularidades.

d. La gestión de mantenimiento por parte del concesionario es deficitaria.

Expresa la AGN que todo lo expuesto permite observar que la reconstrucción de estas unidades (más allá de tareas de modernización también previstas en la contratación) no libera al concesionario del cumplimiento de sus obligaciones de mantenimiento, como las de efectuar las rutinas programadas a medida que las unidades alcancen el kilometraje indicado para cada tipo de intervenciones.

En consecuencia, a causa de los incumplimientos de obligaciones de mantenimiento, el Estado ha asumido el costo de trabajos a cargo del concesionario.

9. Existen diferencias en la metodología para la determinación de los gastos de administración, gerenciamiento, supervisión e inspección de obra.

Los gastos de administración, gerenciamiento, supervisión e inspección de obra representan un porcentaje sobre el valor total de la obra, el cual ha sido dispuesto en las addendas a los contratos de concesión suscriptos por las empresas concesionarias y el Estado nacional.

Dicho porcentaje varía en función del tipo de obra, entre en el 16,15 % para obras civiles y de equipamiento y 8 % para provisión de material rodante.

Con posterioridad, la resolución 115/02 del ex Ministerio de la Producción redujo dichos porcentajes en un 50 %, quedando establecidos en un 8,075 % y 4 %, respectivamente.

Informa la AGN que del relevamiento realizado (expediente S01:56552/06) se desprende que para determinar el importe a abonar en concepto de gastos de administración y gerenciamiento, el porcentaje fue aplicado sobre el costo total de la obra (con IVA incluido), en tanto que en el expediente S01:333109/06 el porcentaje se aplicó sobre el costo de la obra y al importe resultante se le aplicó el IVA correspondiente (21 %).

Idéntica situación se refleja en la obra “Reconstrucción y modernización de 67 coches eléctricos Toshiba” y en la obra “Corrimiento de vía sector Aeroparque”.

10. La metodología de estimación de precios que utiliza la CNRT tiene las mismas inconsistencias que fueron observadas en informes anteriores de esta AGN.

Luego de comunicados los mencionados informes, la CNRT informó que se ha dispuesto que la Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas realice un estudio sobre el procedimiento y la validez de la metodología que se aplica para la determinación

de los presupuestos de las obras, trabajos indispensables y adquisición de bienes del decreto 1.683/05.

La AGN consultó al órgano de control sobre el resultado del referido estudio y de su efectiva aplicación, el cual informó que “El convenio de asistencia técnica celebrado entre la Facultad de Ciencias Económicas y la CNRT correspondiente al programa de trabajo vinculado con los controles efectuados por la CNRT en las contrataciones de obras [...] se encuentra en ejecución, restando la elaboración y elevación a consideración de la CNRT del informe final al respecto, en cuyo caso se pondrá en conocimiento de la Auditoría General de la Nación, previa aprobación de la CNRT en sus alcances y aplicación.”

Agrega la AGN que, en definitiva, el procedimiento utilizado por la CNRT (en las obras analizadas) no varía sustancialmente del que fuera analizado en la auditoría anterior, también por el hecho de que algunas obras analizadas en ambas auditorías son contemporáneas. Sin embargo, posteriormente no se han producido modificaciones, tal como lo reconoce el propio organismo a la hora de informar que el convenio por el cual se lo modificaría aún no ha definido la metodología a utilizar.

La AGN informa que remitió al señor secretario de Transporte de la Nación copia del proyecto de informe de auditoría a fin de que presente las consideraciones que estime pertinentes en un plazo de 15 días hábiles y que superado el plazo concedido no recibió respuesta.

La AGN formula las siguientes recomendaciones:

–Adecuar la contratación de obras nuevas que se incorporen al programa de obras, trabajos indispensables y adquisición de bienes, a los procedimientos previstos en los contratos de concesión y sus respectivas addendas, de conformidad a lo establecido en el decreto 1.683/05.

–Arbitrar los medios necesarios para hacer efectiva la vigencia de los principios esenciales de las contrataciones públicas que se establecen en la normativa especificada en el decreto 1.683/05.

–Implementar un sistema que permita prever el costo de las obras con anterioridad al inicio de cualquier procedimiento de selección o pedido de autorización de obra, de modo que sirva como precio máximo para contrastar las ofertas.

–Instrumentar, en orden a lo establecido por resolución Minplan 791/05 ratificada mediante decreto 1.288/05, los actos necesarios tendientes a impulsar el procedimiento de selección del contratista.

–Justipreciar el ahorro del concesionario por omitir las rutinas de mantenimiento (mantenimiento diferido) y buscar alternativas para compensar parte de las erogaciones que el Estado ha asumido en las referidas contrataciones.

–Implementar un procedimiento uniforme para la determinación de los gastos de gerenciamiento, administración, supervisión e inspección.

La AGN finaliza su informe señalando que verificados los controles realizados por la Secretaría de Transporte de la Nación y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, respecto de los subsidios otorgados a través de partidas presupuestarias destinados a la ejecución de obras, a los concesionarios ferroviarios, concluye que:

–En cuanto al marco normativo, el procedimiento dispuesto por la resolución ST 187/06 se aparta del establecido en los contratos y sus addendas.

–El procedimiento establecido por la Resolución N° 187/06 de la Secretaría de Transporte no garantiza principios esenciales en materia de contrataciones.

–La resolución ST N° 187/06 no establece la obligatoriedad de efectuar una estimación del costo de la obra con anterioridad al procedimiento de selección.

–La metodología implementada para el reconocimiento de gastos iniciales a favor de Ferrocéntrico no asegura la transparencia necesaria que debe caracterizar a obras ejecutadas con fondos públicos.

–En otro orden, la Secretaría de Transporte no ha impulsado el procedimiento de licitación para la adjudicación del servicio Retiro-Córdoba-Tucumán prolongándose la prestación en forma provisoria del servicio brindado por Ferrocéntrico.

–Un hallazgo significativo es que mediante la contratación para la reconstrucción de 58 coches eléctricos, el Estado nacional está solventando mantenimiento diferido por TBA a estas unidades.

–Por último, los montos transferidos, en concepto de subsidios para la ejecución de obras, con cargo a la Partida 5.2.6, desde el año 2005 hasta mayo de 2008, alcanza la suma de \$1.816.894.816,49; de los cuales fueron pagados un 96,1 %.

–Finalmente expresa que, en vista de la significatividad de las transferencias destinadas a cubrir los subsidios de explotación de los mismos concesionarios y/u operadores ferroviarios, se estima oportuna la inclusión de un proyecto que tenga por objeto su análisis en el plan de acción del próximo ejercicio de la AGN.

Con posterioridad al ingreso del expediente en trato, ingresa a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas la nota S.T. 498 de fecha 10/2/2010, de la Secretaría de Transporte de la Nación, a los fines de remitir descargo respecto del informe de auditoría aprobado por resolución AGN 206/2009.

Dicha presentación al ser efectuada fuera de término ha impedido su consideración general por la Auditoría General de la Nación, al tiempo de emitir el informe objeto del presente examen. No obstante

ello, correspondería remitir copia de la misma a la Auditoría General de la Nación a efectos de su toma de conocimiento y consideración en futuras auditorías.

Por lo expuesto, instruir a la AGN a los efectos de que incluya en el plan de acción del próximo año una auditoría de seguimiento de las observaciones realizadas para verificar el grado de cumplimiento de las mismas.

Se ha entendido procedente, aparte de solicitar informes al Poder Ejecutivo nacional sobre distintos aspectos relativos a las cuestiones expuestas, remitir copia de la resolución que se adopte juntamente con sus fundamentos, a la justicia federal, en atención a que por ante la misma tramitan distintas causas relativas a hechos que tuvieran lugar en el ámbito auditado, entre las que se cuenta la causa 15.734,08, caratulada “Kirchner Néstor y otros s/asociación ilícita y otros”.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes oficiales varios números O.V.-407/08, Auditoría General de la Nación (AGN) comunica resolución 195/08 sobre un informe de auditoría realizado en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), referido a verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en la concesión del corredor ferroviario de carga, explotado por América Latina Logística Mesopotámica S.A. (ALL Mesopotámica); O.V.-275/09, AGN comunica resolución 172/09 emitiendo el dictamen en los términos del artículo 19 de las normas básicas para el funcionamiento de ese organismo, sobre las cuestiones emergentes del control externo de la Auditoría General de la Nación, referido al incumplimiento de brindar información por parte de la Secretaría de Transporte de la Nación y O.V.-341/09 AGN comunica resolución 206/09 aprobando el informe realizado en el ámbito de la Secretaría de Transporte y de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) referido a verificar los controles realizados respecto de los subsidios otorgados a través de partidas presupuestarias a los concesionarios ferroviarios destinados a ejecución de obras; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

**Proyecto de resolución**

*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando:

a) Informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen efectuado en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en la concesión del corredor ferroviario de carga explotado por América Latina Logística Mesopotámica S.A.; como asimismo, si las mismas han sido recogidas por la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) para la renegociación del contrato de concesión.

b) Disponga las medidas necesarias a efectos de que la Secretaría de Transporte de la Nación ponga a disposición de la Auditoría General de la Nación, de manera inmediata, la información requerida en reiteradas oportunidades y sin que dicho organismo haya proporcionado la documentación solicitada, conforme la resolución 172/09 AGN, en la que el órgano de control externo emite dictamen en los términos del artículo 19 de las normas básicas para su funcionamiento.

c) Informe las medidas adoptadas para regularizar las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen realizado con el objeto que de verificar los controles realizados por la Secretaría de Transporte de la Nación y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, respecto de los subsidios otorgados a través de partidas presupuestarias, a los concesionarios ferroviarios destinados a la ejecución de obras.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

*Nicolás A. Fernández.*

**FUNDAMENTOS**

*Expediente O.V. 407/08 - resolución AGN 195/08*

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (en adelante CNRT), con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en la concesión del corredor ferroviario de carga explotado por América Latina Logística Mesopotámica S.A. (en adelante ALL Mesopotámica o el concesionario, indistintamente).

En el informe se han desarrollado los siguientes temas: aspectos societarios, garantías y seguros, canon y aportes a la seguridad social, inventarios de bienes, información técnico-contable, régimen tarifario, límite superior tarifario, inversiones, mantenimiento, seguridad y sanciones.

Del proceso de renegociación y su carta de entendimiento, sólo se analizaron elementos vinculados con el reconocimiento de inversiones, en particular del anexo 12 de reclamos mutuos de dicha carta.

Señala el órgano de control externo que, en lo concerniente al seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría de la actuación 922/97 AGN, aprobado por resolución 10/99 AGN, el análisis implicó verificar también los aspectos relacionados con las deficiencias detectadas en ese entonces y que originaron las observaciones y recomendaciones allí expuestas. Destaca que en el lapso transcurrido desde ese informe hasta el presente (casi 10 años), la concesión ha experimentado el agravamiento de la situación reseñada en el primero, resultando que las observaciones y recomendaciones entonces vertidas han perdido vigencia y/o resultan extemporáneas, razón por la cual y en mérito a la brevedad no realiza una referencia particular a cada una de ellas.

El período analizado abarca desde el año 1998 (cierre de la auditoría anterior) hasta el año 2005 inclusive, no obstante, en algunos tópicos se ha tomado la totalidad del período de concesión transcurrido desde su inicio (octubre de 1993) para tener una visión más amplia de su evolución. Las tareas de campo se desarrollaron entre el 1° de noviembre de 2006 y el 29 de junio de 2007.

La AGN efectúa los siguientes comentarios y observaciones:

En lo referente al aspecto societario señala que:

1. El concesionario no solicitó la autorización previa del concedente para realizar el cambio de jurisdicción de Buenos Aires a Mendoza, incumpliendo con el pliego de bases y condiciones que exige la previa autorización del concedente para realizar cualquier modificación estatutaria, a excepción de que la misma se tratase del simple aumento de capital social. Del análisis de la documentación de la CNRT como del concesionario se verifica que este último no ha efectuado solicitud alguna para poder realizar la modificación de su estatuto, aunque puede observarse que el concedente a través de sus representantes ha votado favorablemente en las asambleas de accionistas (artículo 35 del estatuto social) celebradas al respecto de este punto. Sin embargo, lo que el pliego de bases y condiciones exige es la previa y expresa autorización del Estado nacional.

2. No se instrumentó la recomendación contenida en el informe previo de auditoría respecto de la adecuación de los artículos 9° y 35 del estatuto social del concesionario a las previsiones del pliego de bases y condiciones.

En este sentido, se destaca que no se adecuaron a lo recomendado por la AGN los artículos 9° y 35 del estatuto social. Con relación al artículo 9° es criterio de la Auditoría General de la Nación que en aras del interés general del Estado, no corresponde que deba solicitar previa aprobación con motivo de la transferencia de su tenencia accionaria a un tercero.

Respecto al artículo 35, sin configurarse el caso de fusión o escisión, debió haberse modificado el estatuto en función a la consideración formulada por la Subsecretaría de Transporte Terrestre, en la nota SSTT 608/98, a fin de evitar interpretaciones.

Con respecto a garantías y seguros, la AGN formula las siguientes consideraciones:

1. La garantía de cumplimiento de contrato venció el 23 de septiembre de 2002 y desde esa fecha ALL Mesopotámica se encuentra sin cobertura.

Pudo verificarse, con respecto a la constitución de la garantía de cumplimiento del contrato, el cumplimiento, según lo preceptuado en el pliego, por parte del concesionario de pólizas de caución con vigencia ininterrumpida desde el 29 de septiembre de 1997 al 23 de septiembre de 2002, por una suma asegurada de u\$s 3.587.000, constituyendo como asegurado al MEyOSP.

ALL S.A. presentó la nota 30-2002 del 9 de septiembre de 2002 al gerente de concesiones ferroviarias de la CNRT adjuntando una nota de su asesor en seguros (Risk Solutions) de igual fecha que explicaba la situación actual y las gestiones tendientes a la contratación de una nueva póliza.

La explicación de Risk Solutions puede sintetizarse en: i) la reducción de las capacidades de reaseguro, ii) el considerable incremento del costo puro de reaseguro, y iii) la imposibilidad de asegurar garantías de concesión.

Por ello, con nota CNRT 739/02 del 19 de septiembre de 2002 el organismo emplazó al concesionario a remitir en tiempo y forma los endosos correspondientes, bajo apercibimiento de lo previsto en el artículo 31.5 del pliego. Copia de esta nota fue remitida a la Subsecretaría de Transporte Ferroviario y Secretaría de Transporte.

El artículo 31.5 in fine expresa que “si por cualquier causa venciera la garantía de caución sin que se presentara un endoso de extensión de plazo o nueva póliza, en la forma establecida en este apartado, el concedente tendrá la facultad de considerar rescindido el contrato por culpa del concesionario, previa intimación cursada al concesionario para que presente el endoso o nueva póliza dentro del décimo día”.

Si bien las compañías de seguros notifican que no renovarían sus pólizas y el concesionario y sus asesores en seguros manifiestan dificultades de contexto que no permiten una contratación de caución, se pudo haber optado por otra forma de garantía de cumplimiento de

contrato (fianza bancaria y/o títulos públicos nacionales), prevista en el pliego.

A su vez, el 24 de octubre de 2002, la Secretaría de Transporte dirigió la nota ST 874 a ALL Mesopotámica en la que le informa que pudo comprobarse que el resto de los concesionarios ferroviarios, sin excepción, ha acreditado la contratación de la cobertura de garantía de cumplimiento de contrato.

Atento lo expresado, la situación jurídica prevista en el pliego se desvirtúa frente al accionar del concesionario (en virtud de las intimaciones y plazos de parte de la CNRT, Subsecretaría de Transporte Ferroviario, intervención y conocimiento de la Secretaría de Transporte, apertura de expedientes y descargos), no logrando encauzar la situación, como asimismo la no contratación por parte del concedente de la póliza en los términos del artículo 37.4 del pliego.

2. ALL Mesopotámica no ha renovado el seguro de responsabilidad civil, cuya póliza venció el 26 de agosto de 2000, desde entonces no ha contratado seguro alguno que ampare este riesgo.

En los comentarios efectuados sobre el canon, la AGN expresa:

1) ALL Mesopotámica no ha pagado el canon desde el mes de octubre de 1996.

La deuda de ALL Mesopotámica, determinada por la Comisión Nacional de Regulación de Transporte, respecto del 70 % del canon al 31 de diciembre de 2005, arroja un monto total en concepto de capital e intereses de \$ 3.890.184,91.

Se destaca que el último pago del canon fue efectuado por el concesionario en septiembre de 1996. Ante esta situación, la CNRT ha intimado al concesionario a efectuar los pagos adeudados con una frecuencia de 2 años aproximadamente a partir de 1997 (siempre sobre el 70 % del canon). La última vez fue mediante la resolución CNRT 1.743/2004 y por un monto total de \$ 2.807.971,20 (incluyendo intereses financieros y punitivos) por deuda generada hasta diciembre de 2003.

Frente a la intimación de pago el concesionario interpuso recurso de alzada solicitando se deje sin efecto el acto administrativo, fundado en el proceso de renegociación contractual que se lleva a cabo a instancias del decreto 605/97 y en el ámbito de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos.

Al respecto, cabe aclarar que si bien el mencionado decreto habilita una instancia de renegociación de los contratos de concesión, este proceso no genera efectos suspensivos en la obligación de pago del referido canon.

En este sentido, la Secretaría de Transporte sostuvo que “el mencionado decreto no invalida las cláusulas contractuales vigentes, las que son de aplicación durante la renegociación actualmente en curso, por no tener ésta virtualidad operativa hasta contarse con la

aprobación de los organismos con competencia en el tema y el dictado por el PEN de los respectivos decretos aprobatorios”.

Por último, la AGN remarca que se han reunido los supuestos establecidos en el artículo 32.12.6 del pliego, que faculta al concedente a rescindir el contrato de concesión por falta de pago de seis mensualidades acumuladas.

2) Desde octubre de 1996 el concesionario no ha depositado suma alguna en concepto de aportes obligatorios al sistema de seguridad social (30 % del canon).

De acuerdo a lo normado por el artículo 31 de la ley 23.966 de reforma del Estado y emergencia administrativa, el 30 % del monto del canon devengado deberá destinarse al sistema de seguridad social y depositarse a favor de la ANSES.

En forma coincidente con el 70 % restante, ALL Mesopotámica interrumpió los pagos en octubre de 1996. La deuda generada al 31 de diciembre de 2005 asciende a \$ 1.750.521,37.

En resumen, el total de la deuda en concepto de canon al 31/12/2005 se compone de la siguiente manera:

<i>Canon</i>	<i>Deuda</i>
70 %	\$ 3.890.184,91
30 %	\$ 1.750.521,37
Total	\$ 5.640.706,28

Con relación a los saldos adeudados, y en el marco del proceso de renegociación contractual mencionado, la CNRT ha informado a la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) el importe adeudado al 31/12/2005 (en concepto del 70 % del canon), monto que es aproximado al que figura en la carta de entendimiento (anexo 12: reclamos mutuos) como “canon adeudado” y que alcanza los \$ 3.890.000. Mientras que la deuda restante (correspondiente al 30 %) no es computada como deuda del concesionario al Estado en la renegociación contractual.

3) El concesionario no presenta en término la información sobre la tarifa real ponderada, en base a la cual el monto del canon puede ser ajustado.

Respecto de la obligación del concesionario de informar mensualmente las tarifas reales ponderadas debidamente certificadas por auditores independientes, se constató que, luego de reiterados requerimientos realizados por la CNRT, el concesionario informó en forma retroactiva las tarifas aplicadas en el período comprendido entre noviembre de 1993 y marzo de 2003, obligación incumplida hasta ese momento. A partir de allí se presentaron sucesivos informes pero con frecuencia irregular, cada cuatro meses aproximadamente.

Cabe resaltar la necesidad de contar con esta información en forma oportuna, es decir presentada mensualmente por el concesionario, atento que la misma es base para determinar si corresponde modificar el monto del canon ofertado.

En lo relativo a “Inventario de bienes”, la AGN señala:

1) Las partes no han conformado el inventario inicial, lo que ha derivado en el sistemático incumplimiento del concesionario a la obligación de presentar, en forma anual, el inventario actualizado.

De acuerdo a lo informado por la CNRT, al momento de la toma de posesión del sistema concedido no se realizó el inventario físico definitivo, incumplándose, como consecuencia de ello, la obligación del concesionario de mantener y presentar el inventario anual actualizado, según lo requerido en el artículo 26.11 del pliego.

La inexistencia de un inventario inicial, conformado entre las partes, de los bienes concedidos que son patrimonio del Estado nacional, podría traer aparejados graves conflictos al momento de su restitución, al finalizar la concesión. Implica, además, la imposibilidad de poder realizar un adecuado control del estado actual de los bienes en comparación al estado en que los mismos fueron entregados.

Con respecto a la información técnico-contable, informa que:

1) La empresa no cumple con la presentación en tiempo y forma de los indicadores de gestión. Pese a lo recurrente del incumplimiento, la CNRT no ha aplicado oportunamente las sanciones correspondientes.

El anexo XI del PBC establece la forma en que el concesionario deberá presentar anualmente al concedente los indicadores de gestión, teniendo plazo hasta el 31 de marzo de cada año.

Al respecto se ha constatado que pese a los reiterados reclamos e intimaciones realizados por la CNRT, esta obligación es incumplida año tras año, atento que la información es remitida con importantes demoras (hasta siete meses aproximadamente) y siempre en forma incompleta. Documentación que se completa en sucesivas entregas parciales, en meses posteriores.

Ante la reiteración del incumplimiento, la CNRT se ha limitado a emitir notas en las que se intima al cumplimiento de lo normado, “...bajo apercibimiento de iniciar las acciones sancionatorias que pudieran corresponder”, o “...bajo apercibimiento de considerarla incursa de incumplimiento a lo normado por el artículo 32.16 del PBC...”.

Por otra parte, los indicadores presentados por ALL Mesopotámica no reflejan el verdadero estado de la infraestructura, tendiendo a “levantar” la calificación de la vía, poniendo en duda la confiabilidad de la información suministrada.

Asimismo, los datos consignados en los informes trimestrales presentados por el concesionario son insu-

ficientes, lo que impidió evaluar el cumplimiento de los ciclos de mantenimiento del material rodante.

También los balances de la sociedad concesionaria se presentan en forma tardía. Se verificó que sólo el balance correspondiente al año 1998 fue presentado en término, el resto registra una demora promedio de 34 días. Al igual que para el caso de los indicadores de gestión, la CNRT no aplicó las sanciones correspondientes a los efectos de corregir esta recurrente situación.

La AGN informa además acerca del régimen tarifario - límite superior tarifario:

1) La empresa ha superado a partir del año 2002 el límite superior tarifario (LST) y la CNRT no efectúa controles sobre el mismo.

Con relación al control, la CNRT reconoce que no ha efectuado controles sobre el régimen tarifario del contrato, argumentando que "...las tarifas debieron acomodarse a las condiciones del mercado" y que "...debe tenerse presente que según diversas opiniones plasmadas en dictámenes jurídicos que conforman antecedentes válidos, el transporte de cargas por ferrocarril se encuentra alcanzado por la desregulación prevista en el artículo 1° del decreto 2.284/91 (ratificado por la ley 24.307)".

Cabe señalar que la AGN no comparte los argumentos de la CNRT dado que tanto la resolución MEyOSP 78/93 que adjudica la licitación, así como el decreto 504/93 que aprueba lo actuado por el MEyOSP, son posteriores al dictado del decreto 2.284/91, por lo que se interpreta que la voluntad expresada en el contrato fue la de establecer un límite superior tarifario respecto a la ley 24.307 (que aprueba el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración pública nacional para el ejercicio 1994); la misma en el artículo 29 sólo ratifica, entre otros, al decreto mencionado.

En lo que hace al cumplimiento de las inversiones obligatorias la AGN, informa:

1) La inversión realizada por ALL Mesopotámica es inferior al 10 % del compromiso contraído en su oferta.

La CNRT presenta el grado de avance registrado en el cronograma de inversiones en dos cuadros:

El cuadro I - cumplimiento plan de inversiones (sin consideración de obras realizadas fuera de programa), también denominado de cumplimiento estricto, expone el avance de los rubros de inversión más significativos, para cada año de concesión.

Este cuadro sintetiza los informes de cumplimiento emitidos por la CNRT anualmente, sustentados en los informes anuales presentados por el concesionario denunciando las inversiones realizadas en cada período.

Según esta estimación, el concesionario ha invertido 4.336.950 de los \$ 44.919.520 previstos para el período que va desde el inicio de la concesión hasta finalizado 2005, es decir sólo el 9,65 % de lo ofertado.

Aunque la CNRT considera a esta estimación como "de cumplimiento estricto", se han incluido obras ejecutadas en forma diferida respecto al cronograma de la oferta y obras que no fueron informadas por ALL Mesopotámica a la CNRT, en tiempo y forma.

El cuadro II - cumplimiento plan de inversiones (con consideración de obras realizadas fuera de programa), es denominado de cumplimiento ampliado, puesto que además de las inversiones detalladas en el cuadro I, se incluyen otras no previstas en el cronograma de obras y otras denunciadas por el concesionario ante la UNIREN.

Según este criterio, si se tienen en cuenta las inversiones denunciadas por ALL Mesopotámica a la UNIREN, como las ejecutadas apartándose del cronograma previsto en la oferta, el monto invertido asciende a \$ 8.740.190, alcanzando en ese caso el 19,46 % de lo previsto en la oferta para idéntico período.

En oportunidad de la elaboración de esta segunda estimación, la CNRT deja aclarado, entre otros aspectos, textualmente que:

– Los trabajos denunciados por la concesionaria, en su gran mayoría, y de acuerdo a la descripción brindada por la empresa, reúnen las características de inversiones pero debe aclararse que los mismos no son concordantes con los comprometidos por oferta ni en cantidad ni en calidad.

– Si bien los trabajos denunciados pueden ser considerados como inversión, debe aclararse que esta comisión no puede validar los montos involucrados en cada uno de ellos por cuanto carece de la información respaldatoria correspondiente, la cual no ha sido aportada por la concesionaria.

– La inclusión de los trabajos denunciados por la concesionaria en el presente comparativo se realizó a título ilustrativo sin emitir opinión sobre la oportunidad y validez de dicha inclusión, toda vez que, como ya se advirtió, las obras no concuerdan con las comprometidas contractualmente y su consideración o no resulta competencia de la autoridad concedente.

– Las reparaciones numerales de locomotoras y las revisiones generales de vagones denunciadas por la empresa han sido excluidas del presente análisis, por cuanto esta CNRT entiende que dichos trabajos no reúnen las características de inversión sino que constituyen tareas de mantenimiento.

También, al presentar los cuadros, destaca lo siguiente:

– La concesionaria no ha presentado documentación contable alguna que dé sustento a las sumas que dice haber invertido.

– La cantidad y calidad de los trabajos realizados por la concesionaria no son siquiera comparables a los que efectivamente debió haber realizado conforme la oferta que forma parte del contrato de concesión.

Y concluye diciendo:

“...En virtud de que la concesionaria no ha presentado la documentación técnica y contable que avale los montos que manifiesta haber invertido, esta comisión entiende pertinente que a los efectos de evaluar el grado de cumplimiento del plan de inversiones se tome en cuenta el resultado arrojado por el cuadro I - cumplimiento plan de inversiones (sin consideración de las obras realizadas fuera de programa)”.

Por las razones expuestas, la AGN tomó la primera de las estimaciones a los efectos de cuantificar los desvíos en que ha incurrido el concesionario en materia de inversiones.

Dada la incertidumbre generada por las observaciones vertidas por la CNRT y dejando aclarado que a la fecha de emisión del informe (20/7/2007) no ha concluido el proceso de renegociación (no se ha celebrado el acuerdo de negociación contractual), la AGN realizó un análisis de la metodología aplicada por la UNIREN para el reconocimiento de inversiones en el proceso de renegociación, del que, señala, surgió que la metodología aplicada por UNIREN para determinar el cuántum de las inversiones ejecutadas por ALL presenta las siguientes inconsistencias:

1. UNIREN se aparta de las determinaciones realizadas por el órgano a cargo del seguimiento de las inversiones, para apoyarse en documentación (no contractual) generada por la propia empresa.

La unidad de renegociación se nutrió principalmente de las declaraciones juradas presentadas por ALL Mesopotámica a esa unidad, a pesar de contar con la estimación realizada por la CNRT por expreso pedido de la UNIREN.

Destaca la AGN que las DDJJ no son documentos contemplados para rendir cuentas de las inversiones, mientras que la CNRT se basó exclusivamente en los informes expresamente previstos en el contrato para ese fin.

2. ALL Mesopotámica, en su declaración jurada, incluye trabajos que no corresponden a compromisos contractuales asumidos en la oferta.

3. Entre las inversiones convalidadas por la UNIREN existen trabajos considerados como mantenimiento, y otros que no cumplen con los alcances técnicos determinados contractualmente.

4. Las valuaciones de inversiones que figuran en las DDJJ difieren de las realizadas por la propia empresa en sus informes anuales.

5. Las inversiones convalidadas por la UNIREN no cuentan con el debido sustento.

6. Los montos establecidos en la carta de entendimiento difieren sustancialmente de los convalidados por la CNRT.

7. El monto considerado por la UNIREN como el total de la inversión comprometida es inferior al que surge de la oferta del concesionario, distorsionando los resultados en perjuicio del Estado.

8. No están contemplados como crédito a favor del concedente los defectos de inversiones en trabajos de mantenimiento no ejecutados por el concesionario.

9. Se reconoce una deducción de la deuda del concesionario por un monto de 7,82 millones de pesos, por inversiones no realizadas por causa de las inundaciones.

En oportunidad de ser consultada sobre este concepto, la CNRT aclara que “la concesionaria no aporta ningún tipo de información que permita dilucidar el origen del monto objeto del reclamo”, lo que pone en evidencia un cabal desconocimiento del tema por parte del órgano a cargo del seguimiento del contrato, generando incertidumbre sobre la legitimidad del reclamo.

En los aspectos correspondientes a mantenimiento de la infraestructura informa respecto a cada aspecto señalado lo siguiente:

#### *Red en operación - condiciones de circulación*

1) La red en operación se ha reducido en forma significativa durante la concesión; finalizado el año 2005 los kilómetros en actividad representan sólo el 45 % del total de la red otorgada en concesión.

2) Los indicadores presentados por ALL Mesopotámica no reflejan el verdadero estado de la infraestructura. La clasificación o ponderación que realiza ALL sobre el estado de la vía difiere de la realizada por los inspectores de la CNRT, poniendo en duda la confiabilidad de la información suministrada por la concesionaria.

3) La red concesionada presenta varios ramales intransitables y en estado de abandono.

#### *Servicios de pasajeros - velocidad de circulación*

4) El servicio de pasajeros opera a velocidades comerciales no compatibles con este tipo de prestaciones.

El análisis comparativo entre los itinerarios de la última etapa preprivatización y los itinerarios vigentes arroja que las velocidades de operación se han reducido durante la concesión.

El caso más significativo es el tren de Buenos Aires a Posadas, denominado “El Gran Capitán”, donde la velocidad media ponderada con que fue entregada la vía por FA era de 91,6 km/h, y en la actualidad es de 53,2 km/h.

El negativo impacto en la calidad del servicio debe vincularse principalmente al mal estado de la infraestructura de vía. Si se quisiera restituir esta infraestructura al estado original serían necesarias fuertes inversiones, las que se podrían ponderar económicamente en función del salto medio de velocidad y el valor por kilómetro para llevar la vía a la velocidad que tenía.

En el caso de “El Gran Capitán” la degradación de velocidad media ponderada es de unos 40 km/h y se ha estimado que requeriría una inversión no menor a

50 millones de pesos para devolverla a su condición original.

Deberá considerarse además que, aunque se realicen las inversiones para restituir la infraestructura de manera de permitir las velocidades originales, la fatiga que han sufrido los materiales constitutivos por falta de mantenimiento ha disminuido notablemente la vida útil de la vía, de modo que la misma deberá ser renovada varios años antes de lo previsto. En síntesis, además de la disminución de la calidad del servicio (velocidad y tiempo de viaje), el mantenimiento defectuoso provoca la depreciación del patrimonio ferroviario del Estado.

5) El deficiente estado de la infraestructura está provocando una progresiva disminución de las velocidades operativas.

6) El concesionario reutiliza activos dentro de la concesión sin la debida autorización del concedente.

Esto fue detectado por el órgano de control, al observar las inversiones físicas correspondientes al rubro infraestructura durante 2004 informadas por ALL Mesopotámica.

La CNRT le informó al concesionario que los trabajos denunciados como:

- ampliación vía segunda estación San Salvador.
- ampliación vía segunda km 173.
- ampliación vía segunda estación Santo Tomé.
- ampliación vía segunda estación Carbó.
- ampliación vía segunda estación Domínguez.
- ampliación vía segunda Libertador General San Martín, y
- construcción vía tercera bis,

no serán considerados hasta tanto esa empresa informe el origen de los ADV (aparatos de vía), durmientes y rieles utilizados en los mencionados trabajos.

La concesionaria respondió reconociendo que, en casi todos los trabajos realizados, se reutilizaron durmientes especiales que estaban en buenas condiciones, que se utilizaron rieles acopiados en el lugar y en estaciones vecinas y que también se reutilizaron los ADV.

Finalmente, la CNRT exigió mayor precisión sobre el origen de los materiales utilizados, sin obtener respuesta de la empresa.

Posteriormente, se realizaron inspecciones que demostraron que en las obras de ampliaciones de vías segundas y enlaces nuevos, se utilizaron materiales que fueron "levantados" de otros sectores de la red.

Estas irregularidades fueron puestas en conocimiento de la UNIREN sugiriéndose que no se consideren como inversiones obras efectuadas con reutilización de materiales entregados en concesión.

Similar situación se presenta con las inversiones físicas correspondientes al año 2005.

En este caso, la CNRT solicitó al concesionario, entre otras cuestiones no menos importantes, que informe

expresamente el origen de los órganos de parque reemplazados en las reparaciones generales de locomotoras denunciadas por ALL; y que, para las inversiones en vía, se indiquen los materiales utilizados (durmientes, fijaciones, etcétera) y el origen de todo otro material de vía incorporado en los trabajos efectuados. El concesionario solicitó una prórroga para responder a lo requerido y la CNRT accedió a concederla. No obstante, al igual que en el caso anterior, la respuesta no se produjo.

Debe destacarse que ALL Mesopotámica no cumple con el deber de informar lo solicitado por el órgano de control, a pesar de la importancia de los aspectos involucrados, remarcándose que las solicitudes de mayores precisiones están generadas por el insuficiente contenido (en cantidad y calidad) de los informes anuales de inversión emitidos por la empresa.

Señala la AGN que otra irregularidad detectada es que ALL Mesopotámica ha procedido, sin ningún tipo de autorización, a levantar y disponer de los postes telegráficos que conformaban el viejo sistema de comunicaciones concesionado, conducta que no cesó pese al emplazamiento oportunamente efectuado por el organismo de control.

En definitiva, el concesionario viola lo dispuesto en el artículo 33.7 del PBC, disponiendo sin restricciones de los activos de la concesión, situación que se ve agravada por la falta de inventarios actualizados.

También en este caso la AGN advierte sobre la utilización de estas prácticas en otras concesiones. La empresa ALL Central S.A., por ejemplo, ha denunciado obras (construcción de enlaces, ampliación de vía, etcétera) sin informar el origen de los aparatos de vía, durmientes y rieles utilizados en tales trabajos. Señala otro caso similar en la construcción de un nuevo enlace en la estación Wheelwright (obra denunciada como inversión), donde una inspección de la CNRT detectó la utilización de rieles, fijaciones y aparatos de vía provenientes de otros sectores, no denunciados por el concesionario.

7) Los problemas de competencia en el complejo Zárate-Brazo Largo han suspendido las acciones correctivas necesarias en piezas metálicas con avanzado proceso de corrosión.

En el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo (puentes sobre los ríos Paraná Guazú y Paraná de las Palmas), se detectó un importante deterioro en las placas metálicas que sustentan el material ferroviario.

El 29/12/2005, el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI) informó a la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) que la firma Caminos del Río Uruguay S.A. (concesionario del corredor vial 18 que atraviesa el complejo), durante la ejecución de tareas de mantenimiento en los puentes, había detectado "un importante deterioro en las placas metálicas que sustentan el material ferroviario"; y como se estaban realizando tareas de pintura propuso aprovechar esta instancia para reemplazar las piezas dañadas, a fin de

aplicar la pintura de protección sobre las estructuras ya restauradas.

En respuesta, la DNV considera que la superestructura ferroviaria sobre los tableros de los puentes (enrielladura) cuyas placas se encuentran deterioradas, no depende de esa dirección, sino que es responsabilidad de la concesionaria del sector ferroviario (ALL Mesopotámica), que depende directamente de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Basado en esta posición, el OCCOVI, motivado por el elevado proceso de deterioro observado en las piezas metálicas que sustentan las vías, y considerando que ALL Mesopotámica está a cargo de dicho tramo, solicitó a la Gerencia de Concesiones Ferroviarias de la CNRT “quiera tener a bien disponer por donde corresponda se proceda con la urgencia que el caso requiera a restablecer la integridad de las piezas afectadas, a fin de evitar posibles accidentes dado el estado que las mismas presentan”.

Por su parte, la CNRT realizó una inspección al complejo, sintetizándose a continuación el contenido del acta de inspección:

“Respecto de la pieza metálica que nos ocupa, se trata de un perfil “U” soldado al piso de la estructura metálica de los puentes [... si bien no interviene en el componente de la estructura resistente del puente, es solidaria a la misma. La pieza en cuestión cumple la función de retener al durmiente en su posición a escuadra y evitar un posible corrimiento longitudinal y transversal de la vía.

“El deterioro observado en estas piezas no genera al presente la necesidad de una intervención prioritaria ni imponer limitaciones a la circulación de trenes, más allá de las que ya posee, no obstante resulta conveniente realizar la reparación y/o reemplazo de las más afectadas y proteger adecuadamente las restantes para detener la corrosión que presentan”.

Señala la AGN que al pie del acta (firmada por personal de la Gerencia de Seguridad de la CNRT) puede leerse: “Con relación a las observaciones y/o irregularidades que se encuentran detalladas en la presente Acta, deberá el concesionario realizar las correcciones y/o normalizaciones a que hubiere lugar, sin perjuicio de la responsabilidad que le compete como responsable de la explotación del sistema ferroviario a su cargo...”.

Sigue diciendo la AGN que, sin embargo, posteriormente la misma gerencia de la CNRT emite una nota al OCCOVI donde se ve un cambio de posición respecto de quién le cabe la responsabilidad, al considerar que “...el ferrocarril tiene responsabilidad de mantener su propia vía sobre la cual circula por el complejo ferroviario, entendiéndose que ello comprende los durmientes y rieles pero no las estructuras fijas al puente que le dan apoyo y/o la mantienen en su posición”.

En este caso, a la usual falta de respuesta técnica de ALL Mesopotámica a sus apartamientos al contrato, se suma un conflicto centrado en determinar a quién corresponde la reparación de los elementos dañados.

Ha transcurrido más de un año y medio desde que se detectara el problema (fines de 2005) y su urgencia por resolverlo. Sin embargo, los organismos de control involucrados (OCCOVI y CNRT), ambos dependientes del mismo ministerio, no han podido aún establecer la competencia en la materia.

#### *Mantenimiento del material rodante*

8) Los datos consignados en los informes trimestrales presentados por el concesionario son insuficientes, lo que impidió evaluar el cumplimiento de los ciclos de mantenimiento del material rodante.

9) La falta de mantenimiento y controles ha generado fallas que causaron una serie de descarrilamientos. La empresa no ha implementado las medidas correctivas para eliminar estas graves deficiencias.

10) La ejecución de las tareas de mantenimiento se realiza sin cumplir las correspondientes especificaciones técnicas, con equipamiento inadecuado y recursos humanos sin la suficiente capacitación.

11) Las tareas de revisión que ejecuta ALL Mesopotámica son superficiales y no resultan confiables.

La gestión técnica de este concesionario es resumida por el organismo de control de la siguiente manera:

Desde el punto de vista técnico, claramente se diferencia la situación de ALL respecto del resto de los concesionarios, siendo esta empresa la que peor cuida el mantenimiento y las condiciones de seguridad, a la vez que cuenta con escaso personal idóneo abocado a las tareas de mantenimiento y a la seguridad operativa, cambiando permanentemente a los responsables y colocando gente joven sin experiencia en puestos claves.

12) Sólo el 55 % de las locomotoras cedidas en concesión se encuentran en operación.

A diferencia de otras concesiones de carga, en ésta el concesionario no incorporó nuevo material rodante, y el material tractivo entregado en concesión se degradó de tal manera que sólo un poco más de la mitad del parque se encuentra en operación.

13) El concesionario no cumple con los ciclos de mantenimiento previstos en el pliego.

Los notables diferimientos de las rutinas necesarias provocan inexorablemente la degradación del material rodante cedido en concesión, con el agravante de que ninguna de las revisiones que realiza ALL Mesopotámica tiene la profundidad establecida en las respectivas cartillas de FA (o de los fabricantes), ni la calidad que las reglas del buen arte aconsejan.

En forma estimativa, y sólo a los efectos de ver la implicancia económica de este tipo de incumplimientos, si se computan las 91 revisiones diferidas a un valor unitario promedio de por ejemplo u\$s 2.200, el déficit representaría una suma que supera los u\$s 200.000 al año, aproximadamente.

14) La mayoría del material rodante remolcado presenta condiciones no aptas para la circulación.

### *Gestión de control*

15) La CNRT realiza un control por resultados condicionado a disponibilidades presupuestarias.

El organismo ha informado que "...en cumplimiento de las obligaciones de control y fiscalización que tiene asignadas la CNRT, mediante decreto 1.388/96, en forma sistemática y programada, se realiza una serie de inspecciones puramente técnicas que permiten verificar el grado de mantenimiento y seguridad de la infraestructura (vías, puentes, sistemas de señales, de alimentación eléctrica, etcétera) y el material rodante (locomotoras, coches, vagones, etcétera), así como el cumplimiento de las reglamentaciones referidas a la seguridad operativa (accionar de guardas, conductores, señaleros, guardabarreras, etcétera)...".

No obstante, reconoce que el cumplimiento del programa de inspecciones está "...supeditado en cada gestión y en cada año fundamentalmente a la disponibilidad de dinero para gastos en pasajes y viáticos...". De esta forma el control por resultados se ve condicionado.

A estas limitaciones hay que agregar que ALL Mesopotámica no ha presentado, a pesar de los requerimientos formulados, los planes de mantenimiento de las diversas especialidades correspondientes a los años 2005 y 2006. Este hecho imposibilita un adecuado seguimiento de las obligaciones a su cargo.

16) A pesar de la gravedad de la situación constatada, el concedente no ha implementado acciones tendientes a revertirla.

El 13/2/2006 la Gerencia de Seguridad en el Transporte pone en conocimiento del señor interventor de la CNRT un informe alertando sobre la inacción de ALL Mesopotámica frente a los graves problemas de seguridad detectados en el material rodante.

Dicho informe revela las deficiencias de mantenimiento y seguridad, como también las reiteradas comunicaciones emitidas al concesionario, las que no lograron "...ningún resultado efectivo en la materia, persistiendo un cuadro de situación que merece alguna acción concreta inmediata, independientemente de los trámites sancionatorios que pudieran sustanciarse, máxime teniendo en cuenta que dicho material atraviesa Zárate-Brazo Largo".

Los siguientes párrafos (conclusión del informe) sintetizan la gravedad de la situación y la necesidad de adopción de urgentes medidas por parte de la autoridad concedente:

"A más de dos años de haber emplazado a este concesionario para que corrija y mejore sustancialmente las condiciones de mantenimiento, seguridad y operación con que se circula por toda la red bajo concesión, y en particular por el Complejo Zárate-Brazo Largo, no se ha observado ningún cambio que demuestre interés en revertir la situación.

"Independientemente de las sanciones que se pudieran aplicar, la cantidad y peligrosidad de las anomalías de-

tectadas en los vagones y locomotoras, así como la precariedad de las instalaciones de las estaciones revisoras, la escasez de personal, el grado de instrucción práctica, el instrumental con que cuentan y la insuficiente cantidad de repuestos para atender las necesidades de sus tareas, tornan necesaria la adopción de medidas correctivas inmediatas que está visto esta gerencia por sí sola no puede lograr, por lo que se propone someter el caso a urgente consideración de la superioridad".

Éste y otros informes elaborados por la Gerencia de Seguridad de la CNRT fueron puestos en conocimiento del subsecretario de Transporte Ferroviario.

En lo que hace al aspecto de la seguridad la AGN informa:

1) El índice de descarrilamiento en la línea operada por ALL Mesopotámica es sensiblemente superior al valor promedio de la red concesionada.

Aclara que las estadísticas consideradas para este punto se refieren a accidentes ocurridos en vía principal; aumentando significativamente el número cuando se incluyen los ramales secundarios y playas de maniobra.

Destaca que el estado deficitario de la infraestructura de vía es la principal causal de descarrilamiento del material rodante. Es decir, los accidentes son causados por diferentes fallas ligadas al estado de la infraestructura de vías y obras de arte (puentes y alcantarillas). De éstas, la vía abierta y la rotura de riel son las deficiencias más usuales.

Las deficientes condiciones de la seguridad operativa son el corolario del mal estado de la infraestructura de vía, consecuencia directa de la falta de inversiones y de un ineficaz mantenimiento, tal lo ya apuntado en observaciones desarrolladas en el presente informe.

Para el rubro de sanciones, informa que:

1. ALL Mesopotámica ha incumplido, de manera generalizada y significativa, sus principales obligaciones contractuales.

Del análisis de la actividad sancionatoria desarrollada por el órgano de control, señala la AGN que se observa que desde el comienzo de la concesión y hasta el año 2005 inclusive, le fueron aplicadas al concesionario 61 sanciones por incumplimientos a sus obligaciones, que ascienden a la suma de \$ 6.852.000. Hace notar el órgano de control externo que hasta la fecha de cierre de su informe el concesionario no había abonado ninguna de las multas impuestas.

2. ALL Mesopotámica ha sido sancionado por incumplimientos graves y reiterados de los programas de inversión.

Los incumplimientos abarcan todos los rubros. En materia de infraestructura, los incumplimientos se producen de manera ininterrumpida desde el inicio de la concesión hasta el último período analizado.

En los demás rubros, la situación se ve atenuada por la existencia de periodos sin compromisos de inversión

y otros en los que se produjeron desvíos al plan pero que no ameritaron, en opinión de la CNRT, la aplicación de sanciones.

En cuanto a la magnitud de los incumplimientos, debe destacarse que, excepto tres multas (rubro de infraestructura años 2001, 2002 y 2003), el resto de ellas corresponde a la de máxima gravedad (\$ 177.000 equivalente a grado 10 en una escala de 1 a 10). Al respecto, cabe aclarar que, conforme lo dispuesto por el artículo 40.2.e del pliego, el incumplimiento reiterado de los términos contractuales por parte del concesionario que genera infracciones calificadas como muy graves, configura una causal de resolución del contrato de concesión por culpa del mismo.

El total de multas aplicadas por incumplimientos al plan de inversiones alcanza la suma de \$ 2.532.000, sin computar los \$ 177.000 de la sanción del año 2005 (sin resolución).

En cuanto a la gestión del procedimiento sancionatorio, recién desde agosto de 1999 se sancionan incumplimientos incurridos en el período 1993/1994 y posteriores hasta el período 1997, inclusive. Estos hechos, sumados a la lenta tramitación de los expedientes y a la continua presentación de recursos por parte del concesionario, han dilatado en forma significativa el efectivo cobro de las multas y/o tramitación de los expedientes.

En este sentido, pudo constatar que la CNRT informó a la UNIREN la existencia de expedientes por sanciones que se encuentran en condiciones de habilitarse la vía judicial en razón de haber concluido la instancia administrativa.

Por último, debe resaltarse que el proceso de renegociación abierto por el concedente en 1997, sin que se haya plasmado aún en una readecuación contractual, ha sido invocado reiteradamente por el concesionario para justificar el apartamiento del contrato vigente, resultando un factor negativo en el normal desarrollo de la concesión.

3. El concesionario registra severas sanciones por deficiencias en el mantenimiento de los bienes cedidos en concesión.

Los incumplimientos, ocurridos prácticamente en forma ininterrumpida desde 1995, comprenden los principales rubros de mantenimiento: en infraestructura (numerosas deficiencias en vías y obras, playas de carga, custodia de ramales, etcétera), en material rodante (son reiteradas las fallas del área mecánica) y, por último, en el rubro de señalamiento y comunicaciones.

El total de multas aplicadas por incumplimientos a los distintos rubros de mantenimiento alcanza la suma de \$ 3.847.000 (sin computar la sanción del año 2005 por material rodante, sin resolución).

4. Además de las sanciones ya señaladas por incumplimientos a los compromisos de inversión y falencias en el mantenimiento del sistema, el concesionario ha sido penalizado por otros apartamientos del contrato.

La AGN señala que, en consecuencia, ALL Mesopotámica ha sido sancionada por diversos motivos:

- Levantamiento de vías.
- Incumplimiento del reglamento operativo.
- Arrendamientos no permitidos.
- Paso de trenes con barreras levantadas.
- Incumplimiento de información sobre accidentes.
- Falencias detectadas en inspecciones de prácticas operativas.
- Negativa para proceder a la reparación del puente sobre el río Gualaguay, etcétera

El total de multas aplicadas por estos motivos acumula un monto de \$ 473.000.

5. Por acumulación de multas, ALL Mesopotámica es pasible de rescisión contractual.

El artículo 39 del pliego establece que si el valor de las multas acumuladas, aplicadas en el período anterior de cinco años a la fecha de imposición de cada multa, sobrepasa el 30 % de la garantía de cumplimiento de contrato, el concedente podrá declarar la rescisión del contrato.

En el período de 5 años (2000-2004) anterior a 2005 (último año registrado con imposición de multas) se han acumulado multas por un valor de \$ 3.068.000, considerando sólo las penalidades por inversión y mantenimiento. Esta suma casi triplica a los \$ 1.076.100 equivalente al 30 % de la garantía.

La AGN hace notar que el requisito también se alcanza considerando sólo las sanciones por mantenimiento o únicamente la suma de penalidades impuestas en 2001, indicando que a igual conclusión se arriba si se toman quinquenios anteriores al analizado.

Mediante nota 66/08-A05, de fecha 3 de septiembre, la AGN remitió al señor ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios copia del proyecto de informe de auditoría a fin de que presente las consideraciones que estime pertinentes en un plazo de 15 días hábiles. Destaca el órgano de control externo que superado el plazo concedido no se ha recibido respuesta.

En función de los comentarios y observaciones realizados la AGN efectúa las siguientes recomendaciones:

Al concedente:

Debido a lo avanzado del proceso de renegociación y que la carta de entendimiento establece modificaciones sustanciales respecto del contrato actual, habiéndose allí plasmado diferentes lineamientos que los analizados en este informe y que abarcan los principales temas de la concesión (canon, inversiones, régimen de sanciones, etcétera) es que se considera poco efectiva la usual formulación de recomendaciones puntuales o temáticas, puesto que surgen de deficiencias en el cumplimiento de un contrato que, como se dijo, se ha reformulado casi completamente, y por lo tanto pueden

resultar poco probables de implementación en virtud del nuevo ordenamiento contractual.

No obstante, destaca que el informe aprobado por resolución AGN 109/2006 sobre la otra empresa del grupo controlante (ALL Central S.A. también, a la fecha, en el mismo estado de renegociación) daba cuenta de un cuadro generalizado de incumplimiento, similar al ahora analizado, en el que se realizaron numerosas recomendaciones al concedente y que abarcan en gran medida al presente análisis y que también por este motivo no se las formula nuevamente.

Sin perjuicio de ello, como recomendación general se insta a tomar en consideración cada una de las observaciones efectuadas en el presente informe, en particular las referidas a los criterios aplicados en el reconocimiento de inversiones y tener en cuenta las opiniones sustentadas por el organismo de control y de la AGN sobre el desempeño de este concesionario.

Por los motivos expuestos, para el caso de arribarse a la celebración del acuerdo de negociación contractual, se recomienda también mayor rigurosidad en el seguimiento del nuevo contrato con la implementación de medidas correctivas y regulatorias que impidan la acumulación de desvíos e incumplimientos, que ante la ausencia de eficaces medidas sancionatorias o el no ejercicio de las facultades brindadas por el pliego posibilitaron al concesionario mantenerse en la concesión pero sin cumplir con el contrato, al menos en sus aspectos esenciales.

Deberá ser necesaria, además, una permanente evaluación de los dictámenes e informes surgidos de los cuadros técnicos del órgano de control, que venían alertando desde hace tiempo sobre las irregularidades detectadas en el desarrollo de la concesión y que a pesar de su actividad de control limitada, cada inspección llevada a cabo mostraba claramente la deficiente gestión de ALL Mesopotámica, pese a lo cual estos documentos no parecen haber sido receptados efectivamente por el concedente.

La AGN informa que, del análisis y verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del concesionario y demás aspectos relacionados a su gestión de explotación, puede concluirse que:

Las garantías y seguros obligatorios presentan las siguientes irregularidades:

a) ALL Mesopotámica no ha renovado la póliza de caución que cubría la garantía de cumplimiento de contrato, desde el 23/09/2002.

b) Tampoco ha renovado ni contratado seguro alguno que ampare el riesgo de responsabilidad civil, con posterioridad al 26/8/2000, fecha a partir de la cual venció la última póliza.

Es destacable el excesivo tiempo transcurrido en el cual se ha sostenido esta situación irregular, sin alcanzarse una solución al respecto y a pesar de los marcados incumplimientos a las obligaciones previstas en el contrato.

El canon de la concesión se encuentra en estado de extrema irregularidad. El último pago realizado por el concesionario data de septiembre de 1996. A partir de esa fecha, interrumpió su pago en forma permanente, habiéndose superado holgadamente los supuestos establecidos en el pliego, que faculta al concedente a rescindir el contrato de concesión por falta de pago de seis mensualidades acumuladas.

Asimismo, no ha depositado suma alguna en concepto de aportes obligatorios al sistema de seguridad social (30 % del canon) desde octubre de 1996.

En resumen, el total de la deuda en concepto de canon al 31/12/2005 se compone de la siguiente manera:

<i>Canon</i>	<i>Deuda</i>
70 %	\$ 3.890.184,91
30 %	\$ 1.750.521,37
Total	\$ 5.640.706,28

Agrega la AGN que, en lo relativo al inventario de los bienes cedidos en concesión, las partes han incumplido con la conformación del inventario inicial, lo que ha derivado en el sistemático incumplimiento del concesionario a la obligación de presentar, en forma anual, el inventario actualizado.

La inexistencia de un inventario inicial, conformado entre las partes, de los bienes concedidos que son patrimonio del Estado nacional podría traer aparejados graves conflictos al momento de su restitución, al finalizar la concesión.

Implica, además, la imposibilidad de poder realizar un adecuado control del estado actual de los bienes en comparación al estado en que los mismos fueron entregados.

La entrega de la información técnico-contable es irregular. Recurrentemente la empresa no cumple con la presentación en tiempo y forma de los indicadores de gestión y los balances de la sociedad concesionaria se presentan en forma tardía. Tampoco los indicadores presentados por ALL Mesopotámica reflejan el verdadero estado de la infraestructura (el concesionario busca "levantar" la calificación de la vía), poniendo en duda la confiabilidad de la información suministrada.

Con relación al régimen tarifario, la empresa ha superado sistemáticamente a partir del año 2002 el límite superior tarifario establecido en el contrato de concesión.

En materia de cumplimiento de las inversiones, la inversión realizada por ALL Mesopotámica no alcanza el 10 % del monto comprometido en su oferta. Mientras que en lo concerniente al reconocimiento de inversiones en el proceso de renegociación, la metodología aplicada por UNIREN para determinar el cuántum de las inversiones ejecutadas por ALL Mesopotámica presenta inconsistencias.

Informa la AGN que, en lo concerniente al mantenimiento de la infraestructura, la gestión es extremadamente deficitaria:

a) La red en operación se ha reducido en forma significativa durante la concesión, los kilómetros en actividad representan sólo el 45 % del total de la red otorgada en concesión (la red en actividad cayó de 2.751 a 1.436 km).

b) La red concesionada presenta varios ramales intransitables y en estado de abandono, hechos facilitados por la falta de presencia y vigilancia del concesionario.

c) El servicio de pasajeros opera a velocidades comerciales no compatibles con este tipo de prestaciones.

Particularmente, en el servicio de pasajeros que se brinda en el ramal Basavilbaso - Concordia operado por ALL Mesopotámica, la velocidad promedio se ha reducido a la mitad comparada con la que se brindaba antes de dar inicio a la concesión, por lo que el tiempo de viaje empleado se ha duplicado (inicialmente el recorrido se cubría en un tiempo de 2:47 h y ahora en un tiempo de 5:36 h).

El caso más significativo es el tren de Buenos Aires-Posadas, denominado "El Gran Capitán", donde la velocidad media ponderada con que fue entregada la vía por FA era de 91,6 km/h y en la actualidad es de 53,2 km/h.

El negativo impacto en la calidad del servicio debe vincularse principalmente al mal estado de la infraestructura de vía. Si se quisiera restituir esta infraestructura al estado original serán necesarias fuertes inversiones. En el caso de "El Gran Capitán" la degradación de velocidad media ponderada es de unos 40 km/h y se ha estimado que requeriría una inversión no menor a 50 millones de pesos para devolverla a su condición original.

Deberá considerarse además que, aún cuando se realicen las inversiones para restituir la infraestructura de manera de permitir las velocidades originales, la fatiga que han sufrido los materiales constitutivos por falta de mantenimiento ha disminuido notablemente la vida útil de la vía, de modo que la misma deberá ser renovada varios años antes de lo previsto. Como se ve, además de la disminución de la calidad del servicio (velocidad y tiempo de viaje) el mantenimiento defectuoso provoca la depreciación del patrimonio ferroviario del Estado.

d) El concesionario reutiliza activos dentro de la concesión sin la debida autorización del concedente y dispone de ellos sin restricciones, situación que se ve agravada por la falta de inventarios actualizados. También en este caso debe advertirse sobre la generalización de estas prácticas en otras concesiones (ALL Central, por ejemplo).

Con relación al mantenimiento del material rodante se destacan los siguientes aspectos:

a) La gestión técnica es en extremo deficiente, lo que ha resultado en:

–La ocurrencia de fallas que causaron una serie de descarrilamientos.

–La empresa no ha implementado las medidas correctivas para eliminar estas graves deficiencias.

–La ejecución de tareas sin cumplir las correspondientes especificaciones técnicas, equipamiento inadecuado y recursos humanos sin la adecuada capacitación.

–Las tareas de revisión que ejecuta ALL Mesopotámica son superficiales y no resultan confiables.

b) El concesionario no cumple con los ciclos de mantenimiento previstos en el pliego.

Los notables diferimientos de las rutinas necesarias provocan inexorablemente la degradación del material rodante cedido en concesión, con el agravante que ninguna de las revisiones que realiza ALL Mesopotámica tienen la profundidad establecida en las respectivas cartillas de FA (o de los fabricantes), ni la calidad que las reglas del buen arte aconsejan. Señala la AGN que ello provocado:

–Que sólo el 55 % de las locomotoras cedidas en concesión se encuentran en operación.

A diferencia de otras concesiones de carga, en ésta el concesionario no incorporó nuevo material rodante, y el material tractivo entregado en concesión se degradó de tal manera que sólo un poco más de la mitad del parque se encuentra en operación.

–La mayoría del material rodante remolcado presenta condiciones no aptas para la circulación.

Numerosas inspecciones de seguridad realizadas a vagones concluyeron con el retiro de unidades del servicio por presentar fallas que comprometen la seguridad de circulación de los trenes. El concesionario no ha dado respuesta a las solicitudes de implementar medidas correctivas para revertir la situación planteada.

Las deficiencias reseñadas deben vincularse con el incumplimiento de las rutinas de mantenimiento y con la inadecuada calidad de los trabajos que realiza el concesionario, aspecto señalado en el punto anterior.

En materia de seguridad, se destaca que el Índice de descarrilamiento en la línea operada por ALL Mesopotámica es sensiblemente superior al valor promedio de la red concesionada.

El índice de ALL mesopotámica se encuentra, en todo el período analizado, por encima del promedio, y en la mayoría de las veces es significativamente superior al promedio de la red.

Las alarmantes condiciones de la seguridad operativa, son el corolario del deficitario estado de la infraestructura de vía, consecuencia directa de la falta de inversiones y de un ineficaz mantenimiento.

A pesar de la gravedad de la situación constatada, el concedente no ha implementado acciones tendientes a revertirla.

Finalmente, con relación a las sanciones impuestas, concluye que ALL Mesopotámica ha incumplido, de manera generalizada y significativa, sus principales obligaciones contractuales:

- a) Ha sido sancionado por incumplimientos graves y reiterados de los programas de inversión.
- b) Registra severas sanciones por deficiencias en el mantenimiento de los bienes cedidos en concesión.
- c) Además de las sanciones ya señaladas, el concesionario ha sido penalizado por otros apartamientos al contrato.
- d) Por acumulación de multas, ALL Mesopotámica es pasible de rescisión contractual.

Por ultimo, expresa que una evaluación global de todos los aspectos reseñados y su contrastación con los lineamientos generales del contrato, permiten concluir sobre el escaso logro de los objetivos perseguidos por el Estado en esta concesión.

*Expediente O.V.-275/09 – resolución AGN 172/09*

La Auditoría General de la Nación (AGN), comunica en fecha 9/10/09 la resolución 172/09 en la que emite dictamen en los términos del artículo 19 de las normas básicas para el funcionamiento de ese órgano de control externo, referido al incumplimiento de brindar información por parte de la Secretaría de Transporte de la Nación.

Señala la AGN que la cuestión se genera por la falta de respuesta de la Secretaría de Transporte (ST) a la solicitud de información efectuada en el cumplimiento de los trabajos de auditoría que, como responsabilidad primaria de la AGN, prescribe la Constitución Nacional y la ley 24.156.

Informa que conforme el plan operativo oportunamente aprobado está llevando a cabo una auditoría de gestión en el ámbito de la Secretaría de Transporte y/o Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) con el objeto de verificar el cumplimiento de obligaciones del Ferrocarril Belgrano Cargas.

La citada auditoría fue comunicada por la AGN al auditado por nota 11/09-A05 del 25/3/09, oportunidad en la que se realizó la presentación formal del equipo actuante.

Por dicha nota se efectuó el primer requerimiento de documentación otorgándole un término de 20 días corridos para su entrega, en función del inciso b) del artículo 199 de la ley 24.156.

La Subsecretaría de Transporte Ferroviario, por nota SSTF 505 del 1/4/09 responde parcialmente e informa que se remite a las áreas depositarias de las actuaciones solicitadas, a fin que den cumplimiento a la solicitud efectuada.

Continúa informando la AGN que luego de numerosas gestiones en dependencias de la Secretaría de Transporte y ante la falta de respuesta, remite una nueva nota al citado organismo el 5/5/09, intimándosele

para que en el término de 10 días corridos cumpla con lo solicitado.

Ante la ausencia de respuesta el 27/5/09 reiteró la solicitud con la mención expresa de los artículos 18 y 19 de las normas básicas de la AGN, aprobadas por las comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, otorgándosele un último plazo de 7 días corridos, cuyo vencimiento operó el 5/6/09.

*Expediente O.V.-341/09 – resolución AGN 206/09*

La Auditoría General de la Nación (AGN), realizó un examen en el ámbito de la Secretaría de Transporte (ST) y de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), con el objeto que de verificar los controles realizados por la Secretaría de Transporte de la Nación y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, respecto de los subsidios otorgados a través de partidas presupuestarias, a los concesionarios ferroviarios destinados a la ejecución de obras.

La AGN señala que las obras analizadas corresponden al periodo 2005-2007 (fecha de resolución aprobatoria) y que se han constatado las transferencias realizadas en el periodo abarcado entre el 1/1/2005 y el 31/5/2008.

Expresa que el informe se sustenta en el estudio particular de una muestra realizada sobre las obras previstas en el decreto 1.683/05, seleccionándose las más significativas, en términos económicos. La misma se halla compuesta por:

1. “Remodelación de 86 coches Siemens Schuckert” –concesionario Metrovías S.A.– expediente S01:0343417/06.
2. “Adquisición de 80 coches Alstom” –concesionario Metrovías S.A.– expediente S01:0200381/02.
3. “Reconstrucción y modernización de 58 coches eléctricos Toshiba” –concesionario TBA S.A.– expediente S01:56552/06.
4. “Reconstrucción y modernización de 67 coches eléctricos” –concesionario TBA S.A.– expediente S01:0388381/05.
5. “Reconocimiento de gastos de inicio de servicios Córdoba –Villa María– etapa I corredor Retiro-Córdoba” –Ferrocentral S.A.– expediente S01:0002583/05, expediente S01:0345123/04 y ACTU S01:0052844/04.
6. “Reconocimiento de gastos de inicio infraestructura de vía del servicio Retiro-Córdoba (Trabajos mejoramiento intensivo)” –Ferrocentral S.A.– expediente S01:0130975/05.
7. “Obras de infraestructura para la recuperación del tren de las Sierras –etapa I– Rodríguez del Busto Km 644.464 - San Roque Km 605.661” –Ferrocentral S.A.– expediente S01:0122252/07.
8. “Reacondicionamiento y reparación de duplas autopropulsadas Alstom modelo UDD 9600 y adquisición

órganos de parque de coches y duplas” –concesionario Ferrovías S.A.– expediente S01:0333109/06.

9. “Mejoramiento de vía con durmiente de hormigón con aparato de vía. Incluye aeroparque” –concesionario Ferrovías S.A.– expediente S01:0371108/06.

10. “Recuperación del ramal GM65 entre Río I - Sebastián Elcano. Línea Mitre” –contratista Roggio-Herso UTE– expediente S01:163198/03.

Las tareas de campo fueron desarrolladas entre el 18/12/2007 y el 27/11/2008.

El órgano de control externo en el apartado “Comentarios y Observaciones” señala lo siguiente:

#### *Marco normativo y actuaciones analizadas*

1. El procedimiento dispuesto por la resolución ST 187/06 se aparta del establecido en los contratos y sus adendas.

El procedimiento establecido por la resolución ST 187/06 dispuso tres “métodos de ejecución de obras”:

- a) Por administración.
- b) Por contratación.
- c) Por combinación de los anteriores.

En lo que respecta a las obras por administración las define como “aquellas que ejecuten los prestadores por intermedio de su estructura, o por terceros, adquiriendo los materiales y empleando personal, equipos y/o herramientas necesarias, bajo su dirección y responsabilidad directa”. Proceden en casos taxativos, en su mayoría similares a los que autorizan la contratación directa, debiendo requerirse previamente autorización de la autoridad de aplicación.

Menciona la AGN que los contratos de concesión y sus respectivas adendas contemplan la ejecución de obras por parte de los concesionarios, sea que éstos las realicen en forma directa o mediante subcontratación. Sin embargo, tal posibilidad se encuentra supeditada al cumplimiento de los trámites consignados en los pliegos que en cada caso resultasen aplicables y sólo para aquellas obras básicas que se hallasen previstas en los planes de inversión, cuyos presupuestos se encontraban aprobados por el concedente en las adendas; resultando excluidas las demás obras, para las que se previeron procedimientos de selección, dependiendo cada modalidad de contratación de los montos allí establecidos.

La administración delegó en los concesionarios la ejecución de las obras por lo que, en el caso de no verificarse la situación planteada, resultaría exigible que los concesionarios llevaran a cabo procedimientos de selección de la misma manera en que el Estado estaría obligado a hacerlo, circunstancia ésta que resultaría acorde con la finalidad de garantizar la publicidad, concurrencia, competencia y transparencia en el manejo de los recursos del Estado.

Expresa la AGN que en el entendimiento que la resolución 187/06 pretende establecer un único proce-

dimiento que intenta reflejar y conciliar los distintos regímenes de contrataciones que estaba obligada a aplicar la ST por imposición del decreto 1.683/05, cabe señalar que, en lo que respecta a las obras por administración –con el alcance que se les ha dado– y en relación a las obras que no se hallaban previstas en los contratos y sus adendas, implican en realidad una adjudicación directa de las mismas a los concesionarios, autorizándose simultáneamente la subcontratación de los trabajos por parte de éstos.

Ello no genera reparos en relación a las obras que se hallaban previstas en los contratos, sino que plantea inconvenientes desde el punto de vista de la legalidad en relación a las obras nuevas, no previstas en los contratos.

Al respecto menciona lo dispuesto por el contrato de TBA (modificado por la adenda) en cuanto a la subcontratación: “El concesionario sólo podrá subcontratar, sin necesidad de recurrir al procedimiento de selección previsto en el anexo IV, la ejecución de obras consideradas básicas por el contrato original y las obras básicas que integran el plan de inversiones y sus adicionales aprobados. Asimismo, podrá subcontratar los servicios que considere convenientes, pero solamente aquellos que sean accesorios de la explotación...”

Con lo cual si la Secretaría de Transporte debía aplicar los regímenes de contratación previstos por el decreto 1.683/05 y concretamente los procedimientos establecidos en los contratos y sus adendas, esta resolución desvirtúa el espíritu de los mismos, posibilitando que se ejecuten por esta modalidad obras no previstas en los contratos sin que la autoridad de control y aplicación tomen intervención en la selección de contratistas. De esta forma se aprobaron trabajos por \$ 62.493.321,51 (corrimiento de vía en aeroparque) y \$113.583.156,77 (Tren de las Sierras).

Consultada la CNRT respecto del alcance de su intervención en los procedimientos de contratación llevados a cabo por los concesionarios, ha dicho que “el procedimiento llevado a cabo por los prestadores y la CNRT, es el establecido por la resolución ST 187/06”, y que “la selección y contratación de subcontratistas por parte del concesionario para ejecutar las obras por Administración resultan de su incumbencia, no tomándose intervención al respecto por parte de la CNRT, no estando la misma establecida dentro de las disposiciones de la resolución 187/06”.

De lo expuesto surge que la Secretaría de Transporte ha asimilado la subcontratación establecida en las adendas con las obras por administración. En consecuencia, la ejecución por este sistema debería limitarse a las obras allí establecidas, y para toda obra nueva incorporada al programa de obras, trabajos indispensables y adquisición de bienes (que no provenga del plan de inversiones o que surjan de actas acuerdos), disponer la obligatoriedad de que el concesionario ejecute los procedimientos de selección dispuestos por el decreto 1.683/05.

La AGN destaca que aunque las obras sean contratadas y ejecutadas por los concesionarios, son financiadas con recursos del Estado nacional, resultando inadecuado este sistema de ejecución, a los fines de una mayor transparencia y de facilitar un adecuado control de gestión.

1.1. En la obra de reconstrucción y remodelación de los 67 coches eléctricos (no prevista en el contrato de TBA y sus adendas), no se utilizó el procedimiento normado en la adenda.

Aclara la AGN que al momento de aprobarse esta obra aún no se encontraba vigente el procedimiento de la resolución ST 187/06 (la obra y el procedimiento se aprobaron el mismo día). Sin embargo, se la considera a efectos de exponer lo que acontece en el caso de darse el supuesto descripto para obras no previstas en el contrato y su adenda.

La obra de reconstrucción y remodelación de 67 coches eléctricos fue propuesta por TBA, y se tomó como base de referencia, a los efectos de su contratación, la documentación presentada por el concesionario y visada oportunamente por la CNRT para la reconstrucción y modernización de 58 coches eléctricos Toshiba por la que TBA llamó a licitación privada.

Para la obra de los 67 coches, el concesionario, alegando la necesidad de que éstos se reconstruyeran en idénticas condiciones que la obra de los 58 coches (con el objeto de mantener uniformidad en el parque de material rodante y ante la necesidad de contar con el mismo a la mayor brevedad posible), solicitó se autorizara la reconstrucción en las condiciones establecidas en la adenda (especificaciones técnicas) y de aceptarse esta propuesta, comenzaría su realización en forma inmediata, bajo el control y supervisión de la CNRT.

La misma fue aceptada por la Secretaría de Transporte y se adjudicó la obra al concesionario, posibilitando que éste la subcontrate sin seguir alguno de los procedimientos normados en la adenda. Aclara la AGN que en este supuesto, al tratarse de una obra no prevista, el concesionario debió dar curso al procedimiento de contratación allí dispuesto, en virtud de lo instruido por el decreto 1.683/05. De ello resulta que, para la contratación de los 58 coches se llevó a cabo una licitación privada, mientras que la contratación de los 67 se adjudicó al concesionario, el que a su vez subcontrató la obra.

La AGN señala que dada la trascendencia económica de la obra, y que el principio que rige en materia de obra pública es el de licitación, hubiese resultado apropiado efectuar dicho procedimiento a fin de obtener un precio más conveniente (por el incremento del número de unidades a reconstruir) y dotar de mayor transparencia a la contratación.

2. El procedimiento establecido por la resolución 187/06 de la ST no garantiza principios esenciales en materia de contrataciones.

El anexo de la citada resolución dispone que en todos los casos el prestador realizará las contrataciones conforme los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y competencia de precios, con arreglo a las disposiciones de ese procedimiento. Sin embargo no prevé los mecanismos para asegurar su cumplimiento.

Señala que en dicha resolución, no fueron receptadas las previsiones en materia de publicidad, concurrencia e igualdad.

Continúa diciendo que el principio de publicidad se constituye en un elemento garante de la transparencia con la que el procedimiento y selección final se deben realizar; que no sólo implica que la convocatoria a la licitación y las condiciones que establece la administración sean publicadas sino que conlleva que las actuaciones de los sujetos intervinientes estén abiertas al conocimiento público; este ha sido el espíritu de la ley 24.759 ratificatoria de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

La AGN expresa que de los expedientes analizados, en los que se ha llevado a cabo concurso de precios se observa el cumplimiento de dicho principio.

A fin de comprobar cuales fueron los mecanismos de publicidad implementados en los expedientes precitados, ha sido consultado el órgano de control quien ha informado que (en relación a las obras reparación de duplas autopropulsadas Alstom UDD 9600 y adquisición órganos de parque para duplas autopropulsadas Alstom UDD 9600, obra Tren de las Sierras y obra corrimiento de vía de aeroparque) el artículo 12, inciso 5, de la resolución ST 187/06 no establece disposiciones al respecto y que las resoluciones mediante las cuales se aprobaron las obras y el pago de estas, han sido publicadas en el Boletín Oficial.

Concluye que se deberían arbitrar los medios para hacer efectiva la vigencia de los principios que enuncia, en virtud de que la transparencia se logra mediante la publicidad y difusión de las contrataciones, que al mismo tiempo asegurará la concurrencia y posibilitará el control social sobre la ejecución del gasto público.

3. La resolución ST 187/06 no establece la obligatoriedad de efectuar una estimación del costo de la obra con anterioridad al procedimiento de selección.

La AGN precisa que en las obras objeto de la auditoría, algunas tramitaron bajo el procedimiento establecido en la resolución MP 115/02 y otras bajo el régimen de la resolución ST 187/06.

En el primer supuesto se contemplaba la necesidad de que la ST fijara un precio máximo por encima del cual no se reconocerían derechos al concesionario, verificándose que aquélla no ha fijado dichos precios con anterioridad al inicio del procedimiento de selección, pese a lo dispuesto por la norma. En tal sentido el órgano de control ha manifestado a fin de delimitar el ámbito de su actuación, que quien tiene a su cargo tal obligación es la ST.

No obstante existir una estimación de costos por parte de la CNRT la misma es posterior a la preadjudicación, y en la mayoría de los casos oscila entre un 5 y 10 % (en más o en menos) con relación a la oferta preadjudicada. Siendo el precio de la oferta el que la ST fija como precio máximo al momento de aprobar la preadjudicación. Menciona al respecto, que este proceder de la ST fue observado en el informe de auditoría aprobado por resolución AGN 50/07 (referido a las contrataciones efectuadas bajo el régimen de la resolución MP 115/02).

A diferencia de lo que establecía la resolución MP 115/02 sobre la necesidad de establecer un precio máximo, el procedimiento de la resolución ST 187/06 no prevé tal recaudo. Para dar inicio a los procedimientos de selección y ejecución, el concesionario deberá previamente presentar un presupuesto acompañado del resto de la documentación, para su visado por parte de la CNRT. Con posterioridad a dicha presentación el órgano de control habitualmente realiza una estimación de costos, en los casos de obras por administración y contratación directa, y para los casos de obras por licitación o concurso, la estimación la efectúa al momento de evaluar la preadjudicación.

La AGN destaca que no existe por parte de la Autoridad Administrativa una estimación de costos previa al inicio del procedimiento de contratación, que sea objetiva e independiente del criterio del concesionario, por cuanto ésta se realiza sobre los datos que aquél aporta.

Agrega como ejemplo de ello, que el procedimiento previsto en la ley de obra pública, establece que la revisión del costo y su correspondiente partida, deberán ser determinadas y afectadas al inicio del procedimiento y no al momento de su adjudicación, como en los casos analizados.

Por otra, parte la resolución ST 187/06, al regular el mecanismo de aprobación de la preadjudicación, menciona que el “apartamiento sustancial del presupuesto” (presupuesto del concesionario, visado por la CNRT) será causal de rechazo por parte de la Secretaría de Transporte. Para el supuesto de no mediar observaciones, adjudicará la obra y aprobará el monto, dejando abierto un margen de discrecionalidad para que la autoridad evalúe en cada caso la razonabilidad de aquel apartamiento.

La AGN constató que en la obra “Corrimiento de vía sector aeroparque”, la estimación de costos realizada por la CNRT es considerada como precio aproximado o de referencia. En este caso el monto aprobado para la obra (el presupuesto del concesionario) fue mayor en un 6,7 % a la estimación efectuada por la CNRT.

Idéntica circunstancia se refleja en la obra “Rehabilitación del Tren de las Sierras - Etapa I”, donde el presupuesto fue 9,5 % superior a la estimación oficial. En este caso, la CNRT consideró que “El presupuesto propuesto por el concesionario no se aparta sustancialmente del estimado...”, coincidiendo con este criterio la

Subsecretaría de Transporte Ferroviario (SSTF) entendió que el mismo resultaba razonable y posteriormente la ST aprobó la obra por el monto presupuestado por el concesionario.

De igual modo, en la obra “Reacondicionamiento y Reparación de duplas autopropulsadas Alstom”, el presupuesto fue 7,81 % superior a la estimación efectuada por la CNRT.

La AGN señala que de ello surge que la diferencia entre las ofertas preadjudicadas y la estimación de costos, representan en los casos citados \$ 18.401.356,71.

Sigue expresando que en el reconocimiento de gastos iniciales para el servicio Villa María-Córdoba surgieron diferencias cuantitativas entre el presupuesto presentado por el concesionario y la estimación de costos realizada por la CNRT, resultando superior el primero en la suma de \$ 418.413,09 respecto de la estimación oficial. Ello no obstante, el importe abonado fue el estimado por la CNRT.

Señala a la AGN que dado que la razonabilidad, en principio, opera para ambas partes por igual, resultarían razonables tanto el presupuesto presentado por el concesionario como la estimación efectuada por la CNRT, sin embargo se verificó que, en la mayoría de los casos siempre es aprobado el presupuesto del concesionario. Por ello de existir un tope máximo como límite a las contrataciones, se acotaría el margen de discrecionalidad que plantea la valoración del término “diferencia sustancial”.

La AGN señala que así, la fijación de precios máximos, resultaría de significativa importancia por la implicancia directa que tiene en la planificación presupuestaria, puesto que establecer previamente el costo oficial de la obra constituye un parámetro al que deberán ajustarse las ofertas y eventualmente permitirá confirmar la conveniencia de las mismas, asegurándose una mayor transparencia en el procedimiento de selección.

4. La rehabilitación del ramal GM 65 de la ex línea Mitre, en principio a cargo de NCA (según el contrato de concesión), fue financiada por el Estado nacional.

Expresa la AGN que se verifica que conforme al pliego de bases y condiciones del (PByC), contrato de concesión de NCA, como de notas obrantes en el expediente en el que tramitó la afectación del ramal a NCA, estaban a cargo de NCA los trabajos de rehabilitación del ramal.

Agrega que tal afirmación no surge sólo de ello sino que también se toma en consideración lo propuesto por la CNRT a la SSTF, a fin de que se previera que el concesionario, para el ramal en cuestión “...deberá comprometerse, mediante cronograma, a ejecutar todos los trabajos de inversión y de mantenimiento que resultaren necesarios para disponer del corredor en adecuadas condiciones de operatividad en un plazo razonable, y asumir, concomitantemente, todas las restantes obligaciones contractuales asumidas, en idénticas condiciones a las pactadas para la Red del

Sistema Ferroviario Nacional que oportunamente se le transfirió”.

En el mismo sentido la Coordinación de Transporte Ferroviario al emitir informe técnico recomendando la intervención de la SSTF a fin de otorgar material de vía solicitado por el concesionario, consideró que “...se podrá analizar la intervención de la SSTF ante el ONABE, propiciando la adjudicación directa de los materiales a NCA, a los fines indicados por esta, ya que las inversiones para la rehabilitación del ramal Villa del Rosario-Sumampa son a cargo y costa de la empresa concesionaria”.

Una vez afectado el ramal a la concesión, la ST instó al concesionario a presentar un programa de obras para su recuperación. En el programa presentado por NCA para las obras de la primera etapa (Villa del Rosario-Río Primero) reconoció que las mismas se hallaban casi concluidas y que se encontraba realizando inspecciones para elaborar el programa de obras para la segunda etapa (Río Primero-Sumampa) y solicitó prórroga para su presentación.

Posteriormente NCA solicitó nuevamente material de vía (rieles, durmientes, aparatos de vía, etcétera), que se encontrara en condiciones de ser reutilizado, a efectos de su aplicación a sectores faltantes de vía principal entre Río Primero y Sumampa (pertenecientes a la segunda etapa) lo que evidencia la intención de continuar la ejecución de obras a su cargo.

La AGN menciona que no surge del expediente la existencia de un programa que describiera los trabajos cuya realización resultaban necesarios. Constató, además, que la SSTF no intimó a la presentación del programa correspondiente a la segunda etapa vencido el término para ello, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2° de la resolución ST 136/02.

Un año después del vencimiento de la prórroga, en función de un pedido realizado por la SSTF a la CNRT, le fue requerido a NCA informe sobre las tareas a realizar, de lo que sólo remitiere una sucinta descripción de las tareas.

Con el intervalo de un mes desde la respuesta cursada se suscribió un acta acuerdo a la creación del Centro de Transferencia de Granos, por la que la Secretaría de Transporte se comprometió a la ejecución y el pago de dichas obras, reemplazando al concesionario en aquellas obligaciones contractuales.

Señala la AGN que de ello surge que el concesionario había solicitado la afectación del ramal y que corrían por su cuenta los costos de las obras para su rehabilitación, de las cuales ya había concluido la primera etapa; y que encontrándose pendiente la presentación del programa correspondiente a la segunda etapa, además de solicitar material para la misma, incumplió con dicha presentación y que la Secretaría de Transporte tampoco instó a su cumplimiento. Agrega que, en definitiva, la inacción del concesionario en la ejecución de las obras llevó a que el Estado nacional asumiera a su cargo el financiamiento de las mismas.

5. La metodología implementada para el reconocimiento de gastos iniciales a favor de Ferrocéntrica (FC) no asegura la transparencia necesaria que debe caracterizar a obras ejecutadas con fondos públicos.

El reconocimiento de gastos iniciales para la puesta en marcha del servicio ferroviario de pasajeros, previsto en el acta acuerdo, se hace efectivo en virtud de presupuestos presentados por FC y aprobados por la CNRT.

De la revisión, por parte de la AGN, de los expedientes por los que tramitaron el reconocimiento de gastos iniciales para el servicio Villa María-Córdoba, la misma verificó que la presentación del presupuesto por parte de FC fue realizada con posterioridad a la ejecución de los trabajos iniciales. Finalizados éstos la CNRT constató los trabajos efectuados y realizó la estimación de costos correspondientes, resultando inferior al presupuesto presentado por FC en la suma de \$ 418.413,09. La administración abonó el importe estimado por la CNRT.

Atento lo señalado, la AGN observa que tal proceder, a los fines de una adecuada gestión, no resulta apropiado por cuanto que al momento de iniciarse la ejecución de las obras no se hallaba aun aprobado el presupuesto correspondiente.

En tal sentido, aunque el acta acuerdo sólo requería la presentación de un presupuesto y su aprobación, estas exigencias mínimas previstas no fueron observadas, en la medida en que la aprobación de los presupuestos no se efectúa con anterioridad a la ejecución de los trabajos. Expresa la AGN que los recaudos formales y los mecanismos procedimentales generalmente están establecidos para garantizar otros derechos o intereses así como para encausar el accionar de las partes en el marco de la legalidad, no resultando suficiente, a juicio del órgano de control externo, la justificación motivada en la situación de emergencia y la celeridad en poner en marcha la prestación del servicio, dejando de lado recaudos formales que garanticen de manera adecuada la competencia de precios.

Dicha transparencia debe caracterizar a toda obra solventada con fondos públicos y el alcance del derecho de las partes a fin de evitar conflictos futuros.

6. La Secretaría de Transporte no ha impulsado el procedimiento de licitación para la adjudicación del servicio Retiro-Córdoba-Tucumán prolongándose la prestación en forma provisoria del servicio brindado por Ferrocéntrica.

Las dos primeras actas acuerdo establecen que la celebración del contrato de concesión con la empresa FCI se realizaría al finalizar los plazos estipulados y una vez evaluada la operación de los servicios.

No obstante, se advierte en el artículo 2° y en los considerandos 12 y 13 del acta ampliatoria, la necesidad de efectuar un proceso licitatorio para otorgar la concesión del servicio, llamado que fuera dispuesto por resolución MINPLAN 791/05 y ratificado mediante decreto 1.288/0569. Este último instruyó a la ST a aprobar

el PByC y demás actos necesarios para llevar a cabo dicho procedimiento, el que aún no ha sido realizado por dicha Secretaría.

Continúa diciendo la AGN que la falta de impulso del procedimiento de selección, genera que la “concesión provisoria” se extienda indefinidamente en el tiempo habiéndose superado holgadamente los plazos previstos, sin un marco contractual que de modo específico regule los aspectos fundamentales de la prestación del servicio, situación que se agrava al haber sido declarado el carácter regular de los mismos.

En este sentido, las actas mencionadas, si bien establecen determinadas obligaciones a cargo de las partes, no resultan suficientes para definir el alcance y modalidad de esta “concesión provisoria”, como tampoco lo hace la aplicación supletoria de los contratos de concesión de los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA, destinados a regular una relación jurídica ajena a las partes.

La AGN expresa que debe tenerse en cuenta que estamos en presencia de un servicio público y como tal toda concesión que se otorgue en condiciones monopólicas es de carácter excepcional por encontrarse involucrado el principio constitucional de igualdad ante la ley, así como la obligación por parte del Estado de controlar los monopolios legales y naturales.

Dada la trascendencia de la situación planteada, ella debería ser normalizada impulsándose el proceso licitatorio pendiente, pues lo contrario configuraría una concesión otorgada en forma directa a FC, persona jurídica distinta de los sujetos que la componen.

7. En el contrato suscrito con motivo de la reconstrucción del ramal GM se ha verificado una modificación del PByC.

Informa que al momento de suscribirse el contrato para la obra “Recuperación del ramal GM entre Río I - Sebastián Elcano - Línea Mitre”, se modificó el plazo de ejecución previsto en el PByC: de los 24 meses fijados inicialmente se agregaron 6 meses adicionales destinados a “...estudios de suelos, localización de interferencias, balizamientos y relevamientos necesarios, obtención de los permisos de ocupación, desvíos de tránsito y la ingeniería básica y conceptual para la aprobación por parte del comitente sobre la base de criterios acordados entre todos los organismos públicos y privados involucrados en el proyecto...”.

Señala que dentro de los requisitos que debe cumplir el órgano licitante, previamente al llamado a licitación, se encuentra que debe confeccionar y aprobar el PByC, circunstancia que adquiere trascendencia, atento que será la norma fundamental que regirá en forma definitiva –y en principio inalterable– la preparación, celebración y ejecución del contrato en cuestión. Tan es así que la CSJN ha calificado a los pliegos como verdaderos reglamentos, puesto que tienden a homogeneizar los criterios de evaluación, y posibilitar el control de legalidad por parte de la administración. Agrega que los pliegos, una vez elaborados y puestos a disposición

de los interesados, son inmodificables, aun cuando en el procedimiento en cuestión se presente un solo oferente, éste preste su acuerdo y la alteración represente un ostensible beneficio para la administración. En el caso en trato hay más de un oferente y no se aprecia un beneficio con la ampliación del plazo. La AGN agrega que si la modificación del pliego resultase determinante para terceros, para que no se vean afectados los principios de igualdad y concurrencia, tal modificación debió darse a conocer con anterioridad a la presentación de las ofertas.

Por otra parte, expresa que el monto del anticipo otorgado resulta desproporcionado en función de las tareas iniciales a ejecutar. La forma de pago prevista en el contrato establece un adelanto del 20 % (\$ 34.694.284,40), el que se efectiviza con seis meses de anticipación a una fecha incierta de inicio de los trabajos propiamente dicho.

La AGN señala que si considera que el proyecto, según la oferta, tiene un valor de \$ 1.792.066,08, parece desproporcionado el monto otorgado como anticipo, entendiéndose que el mismo es para financiar la ejecución de la obra. Agrega la AGN que, en otras palabras, la ampliación del plazo pareciera justificarse para elaborar el proyecto cuyo valor es significativamente menor al monto recibido como adelanto seis meses antes del probable inicio de obra, ó, se está anticipando una suma importante para financiar una obra, sin estar definido el inicio de la misma.

8. Mediante la contratación para la reconstrucción de 58 coches eléctricos, el Estado nacional está solventando mantenimiento diferido por TBA a estas unidades.

Según el contrato de concesión, el mantenimiento de los bienes concesionados es responsabilidad del concesionario, a su cuenta y cargo.

El contrato de TBA establece que estos coches eléctricos (material rodante afectado) deben contar con un mantenimiento acorde al kilometraje recorrido, debiéndose realizar una reparación parcial cada 240.000 km, y una reparación general cada 740.000 km.

Del análisis del expediente y del historial del parque rodante concesionado, la AGN determinó que los 58 coches designados para su reconstrucción y modernización, ya habían sido reconstruidos a lo largo de la concesión (entre los años 1996 y 2000).

Al momento de efectivizar la contratación para su segunda reconstrucción –luego de la mencionada en el párrafo que antecede–, dichas unidades superaban ampliamente el kilometraje especificado por las normas técnicas, acusando un importante déficit de mantenimiento y circulando en condiciones deficitarias.

De la gestión de mantenimiento del material rodante, en los últimos años de concesión, la AGN destaca una serie de incumplimientos y deficiencias:

a) Falta de presentación de TBA de los programas de mantenimiento desde el año 2001.

b) Las unidades registran un notable diferimiento en las reparaciones y la calidad de los trabajos es deficiente.

c) Inspecciones realizadas por la Gerencia de Seguridad en el Transporte (en los años 2004 y 2005), sobre los coches involucrados en la obra en trato, han constatado diversas irregularidades.

d) La gestión de mantenimiento por parte del concesionario es deficitaria.

Expresa la AGN que todo lo expuesto permite observar que la reconstrucción de estas unidades (más allá de tareas de modernización también previstas en la contratación) no libera al concesionario del cumplimiento de sus obligaciones de mantenimiento, como las de efectuar las rutinas programadas a medida que las unidades alcancen el kilometraje indicado para cada tipo de intervenciones.

En consecuencia, a causa de los incumplimientos de obligaciones de mantenimiento, el Estado ha asumido el costo de trabajos a cargo del concesionario.

9. Existen diferencias en la metodología para la determinación de los gastos de administración, gerenciamiento, supervisión e inspección de obra.

Los gastos de administración, gerenciamiento, supervisión e inspección de obra representan un porcentaje sobre el valor total de la obra, el cual ha sido dispuesto en las addendas a los contratos de concesión suscritos por las empresas concesionarias y el Estado nacional.

Dicho porcentaje varía en función del tipo de obra, entre en el 16,15 % para obras civiles y de equipamiento y 8 % para provisión de material rodante.

Con posterioridad, la resolución 115/02 del ex Ministerio de la Producción redujo dichos porcentajes en un 50 %, quedando establecido en un 8,075 % y 4 %, respectivamente.

Informa la AGN que del relevamiento realizado (expediente S01:56552/06) se desprende que para determinar el importe a abonar en concepto de gastos de administración y gerenciamiento, el porcentaje fue aplicado sobre el costo total de la obra (con IVA incluido), en tanto que en el expediente S01:333109/06 el porcentaje se aplicó sobre el costo de la obra y al importe resultante se le aplicó el IVA correspondiente (21 %).

Idéntica situación se refleja en la obra "Reconstrucción y modernización de 67 coches eléctricos Toshiba" y en la obra "Corrimiento de vía sector Aeroparque".

10. La metodología de estimación de precios que utiliza la CNRT, tiene las mismas inconsistencias que fueron observadas en informes anteriores de esta AGN.

Luego de comunicado los mencionados informes, la CNRT informó que se ha dispuesto que la Universidad de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas realice un estudio sobre el procedimiento y la validez de la metodología que se aplica para la determinación

de los presupuestos de las obras, trabajos indispensables y adquisición de bienes del decreto 1.683/05.

La AGN consultó al órgano de control sobre el resultado del referido estudio y de su efectiva aplicación, el cual informó que "el Convenio de Asistencia Técnica celebrado entre la Facultad de Ciencias Económicas y la CNRT correspondiente al Programa de Trabajo vinculado con los controles efectuados por la CNRT en las contrataciones de obras [...] se encuentra en ejecución, restando la elaboración y elevación a consideración de la CNRT del informe final al respecto, en cuyo caso se pondrá en conocimiento de la Auditoría General de la Nación, previa aprobación de la CNRT en sus alcances y aplicación".

Agrega la AGN que, en definitiva, el procedimiento utilizado por la CNRT (en las obras analizadas) no varía sustancialmente del que fuera analizado en la auditoría anterior, también por el hecho que algunas obras analizadas en ambas auditorías son contemporáneas. Sin embargo, posteriormente no se han producido modificaciones, tal como lo reconoce el propio organismo a la hora de informar que el convenio por el cual se lo modificaría aún no ha definido la metodología a utilizar.

La AGN informa que remitió al señor secretario de Transporte de la Nación, copia del proyecto de informe de auditoría a fin de que presente las consideraciones que estime pertinentes en un plazo de 15 días hábiles y que superado el plazo concedido no recibió respuesta.

La AGN formula las siguientes recomendaciones:

–Adecuar la contratación de obras nuevas que se incorporen al programa de obras, trabajos indispensables y adquisición de bienes, a los procedimientos previstos en los contratos de concesión y sus respectivas addendas, de conformidad a lo establecido en el decreto 1.683/05.

–Arbitrar los medios necesarios para hacer efectiva la vigencia de los principios esenciales de las contrataciones públicas que se establecen en la normativa especificada en el decreto 1.683/05.

–Implementar un sistema que permita prever el costo de las obras con anterioridad al inicio de cualquier procedimiento de selección o pedido de autorización de obra, de modo que sirva como precio máximo para contrastar las ofertas.

–Instrumentar, en orden a lo establecido por resolución MINPLAN 791/05 ratificada mediante decreto 1.288/05, los actos necesarios tendientes a impulsar el procedimiento de selección del contratista.

–Justipreciar el ahorro del concesionario por omitir las rutinas de mantenimiento (mantenimiento diferido) y buscar alternativas para compensar parte de las erogaciones que el Estado ha asumido en las referidas contrataciones.

–Implementar un procedimiento uniforme para la determinación de los gastos de gerenciamiento, administración, supervisión e inspección.

La AGN finaliza su informe señalando que verificados los controles realizados por la Secretaría de Transporte de la Nación y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, respecto de los subsidios otorgados a través de partidas presupuestarias destinados a la ejecución de obras, a los concesionarios Ferroviarios, concluye que:

–En cuanto al marco normativo, el procedimiento dispuesto por la resolución ST 187/06 se aparta del establecido en los contratos y sus adendas.

–El procedimiento establecido por la resolución 187/06 de la Secretaría de Transporte no garantiza principios esenciales en materia de contrataciones.

–La resolución ST 187/06 no establece la obligatoriedad de efectuar una estimación del costo de la obra con anterioridad al procedimiento de selección.

–La metodología implementada para el reconocimiento de gastos iniciales a favor de Ferrocarril no asegura la transparencia necesaria que debe caracterizar a obras ejecutadas con fondos públicos.

–En otro orden, la Secretaría de Transporte no ha impulsado el procedimiento de licitación para la adjudicación del servicio Retiro-Córdoba-Tucumán prolongándose la prestación en forma provisoria del servicio brindado por Ferrocarril.

–Un hallazgo significativo es que mediante la contratación para la reconstrucción de 58 coches eléctricos, el Estado nacional está solventando mantenimiento diferido por TBA a estas unidades.

–Por último, los montos transferidos, en concepto de subsidios para la ejecución de obras, con cargo a la partida 5.2.6., desde el año 2005 hasta mayo de 2008, alcanza la suma de \$ 1.816.894.816,49; de los cuales fueron pagados un 96,1 %.

–Finalmente expresa que, en vista de la significatividad de las transferencias destinadas a cubrir los subsidios de explotación de los mismos concesionarios y/u operadores ferroviarios, se estima oportuna la inclusión de un proyecto que tenga por objeto su análisis en el plan de acción del próximo ejercicio de la AGN.

Con posterioridad al ingreso del expediente en trato, ingresa a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas la nota ST 498 de fecha 10/2/2010, de la Secretaría de Transporte de la Nación, a los fines de remitir descargo respecto del informe de auditoría aprobado por resolución AGN 206/2009.

Dicha presentación al ser efectuada fuera de término ha impedido su consideración general por la Auditoría General de la Nación, al tiempo de emitir el informe objeto del presente examen. No obstante ello, correspondería remitir copia de la misma a la Auditoría General de la Nación a efectos de su toma de conocimiento y consideración en futuras auditorías.

Por lo expuesto, instruir a la AGN a los efectos que incluya en el plan de acción del próximo año

una auditoría de seguimiento de las observaciones realizadas para verificar el grado de cumplimiento de las mismas.

#### *Consideraciones finales*

Los firmantes del presente dictamen, deben aclarar la razón por la que no comparten la remisión a la Justicia de lo obrado en la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que realiza el dictamen de mayoría.

En primer lugar, creemos que esta remisión echa por tierra una pacífica posición de la comisión desde su conformación hasta la fecha, que consiste en el necesario pedido de informes al Poder Ejecutivo nacional, con el agregado, en casos específicos, del pedido de deslindes de responsabilidades.

Quienes suscribimos el presente dictamen entendemos que la intervención de la Justicia, de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y de la Oficina Anticorrupción, es un paso que debe darse posteriormente a la respuesta del organismo auditado, y queda en cabeza del organismo y de la Justicia misma, en el supuesto de que efectivamente se detectara la comisión de ilícitos.

No creemos que se pueda abrir una vía de examen paralela a la de la comisión, puesto que en la misma existe un proceso administrativo donde está auditando, y no está concluida dicha instancia.

Incluir a la Justicia en mitad de un proceso administrativo propio y pertinente de la comisión, es un hecho que puede aparejar complicaciones, así como malentendidos que la institucionalidad obliga evitar.

Es necesario que se concluya la cuestión administrativa, ya que de ella pueden desprenderse elementos por los cuales esta comisión y el Congreso de la Nación deban darle intervención a la Justicia. No obstante lo dicho, el camino paralelo y concomitante es un prejuzgamiento peligroso.

Dicha peligrosidad se encuentra, sobre todo, en la interpretación que puedan realizar los órganos jurisdiccionales de la remisión que pretende el dictamen de mayoría.

En primer lugar, debe destacarse que dicha remisión no se realiza en carácter de denuncia (hecho que podrían llevar a cabo los señores legisladores per se, sin inconveniente alguno). En este sentido, al no tener la remisión carácter de denuncia, sino de mera comunicación, puede llegar a interpretarse como una injerencia del Poder Legislativo en cuestiones de índole estrictamente judicial.

Debe recordarse que esta comisión, cada vez que la Justicia ha solicitado comunicaciones sobre las auditorías que se llevan a cabo y sobre los informes de la Auditoría General de la Nación, no ha tenido inconvenientes en realizar dichas comunicaciones, pero siempre a solicitud del órgano jurisdiccional.

Diferente es la cuestión que nos ocupa, donde el Congreso de la Nación comunicaría a la Justicia, sin carácter

de denuncia, un informe de la Auditoría General de la Nación donde no se encuentra el respectivo descargo del organismo auditado. Podría entenderse que se está tratando de marcar al órgano jurisdiccional interviniente el camino de la investigación que debe realizar, lo que resulta a todas luces violatorio del Sistema Republicano de Gobierno y de la división de poderes.

Debe destacarse asimismo que haciendo una remisión a la Justicia de un procedimiento no concluido, estamos actuando como fedatarios de un informe sobre el cual no tenemos constancia de su veracidad. En relación a ello, muchos informes del Colegio de Auditores, no por malintencionados, a veces son revertidos porque el organismo auditado da explicaciones fundadas de los elementos por los cuales se llevaron a cabo determinados procedimientos. Por ello resulta cuando menos importante, que para realizar la remisión a la Justicia puedan tenerse a la vista las explicaciones que los organismos auditados hagan de las diferentes observaciones.

Finalizando, debemos recordar que el sistema de auditoría no es un control represivo; a través del mismo no se persigue imponer sanción alguna, sin que es una técnica en la cual se aplican la ciencia y arte del profesional o de los profesionales actuantes.

En las observaciones y comentarios de la auditoría se identifican las deficiencias, los desvíos detectados y su relevancia institucional y jurídica; los que dan paso a las recomendaciones. El auditor, al concluir su trabajo, relata hechos, procedimientos aplicados, y determina las anomalías halladas, evalúa, opina, manifiesta su parecer acerca del cumplimiento legal, la conformidad de los estados financieros a los principios de contabilidad generalmente aceptados (según el tipo de auditoría que se practique) en el marco del objeto de auditoría y del ámbito institucional en el cual se llevó a cabo, etcétera. Aquél expresa en su informe qué vio, cómo lo analizó, qué irregularidades encontró y qué

recomienda corregir. Este último aspecto, dentro de la estructura del informe, está expresado en las denominadas recomendaciones. Ellas, que han de relacionarse directamente con las observaciones y comentarios, indican las acciones que debe adoptar el auditado y las correcciones y/o modificaciones que debe llevar a cabo (conf. Ivanega, Miriam M.; “El control público y los servicios públicos”; *La Ley* 2007-C, 1226).

En consecuencia, las observaciones y recomendaciones no pueden consistir en “generalidades” que impidan al auditado conocer en forma certera si debe modificar un procedimiento, un sistema de registro, aumentar el personal, etcétera. Las recomendaciones, al ser consecuencia de un juicio de valor, deben ser concretas, relevantes, convincentes en el fondo y en la forma, expresadas en sentido positivo y constructivo. Pierde sentido la elaboración de recomendaciones, si ellas traducen un simple formulismo lingüístico, repetitivo, que no transmite, con certeza, la necesidad de que el auditado las implemente. Su relevancia radica en que están dirigidas a indicar al controlado los mecanismos y medidas que deben adoptarse o corregirse si esto no se expresa en forma comprensible, el objetivo del control –en el caso de la auditoría– fracasa, ya que el controlado no podrá modificar su accionar.

Es por ello que, ante el informe de auditoría, resulta imprescindible conocer el descargo del organismo auditado. En caso contrario no sólo estaríamos violentando el sistema de división de poderes, sino también el principio legal de la legítima defensa, puesto que quienes resultan auditados son prejuzgados antes de efectuar el descargo correspondiente.

*Nicolás A. Fernández.*

#### ANTECEDENTES

Ver expedientes: 4.877/D.-2011, 407-O.V.-2008, 275-O.V.-2009 y 341-O.V.-2009.