

PERÍODO PARLAMENTARIO

2011

ORDEN DEL DÍA N° 157

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 15 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 29 de febrero de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para superar las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen en ámbitos de la Secretaría de Transporte (ST), de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y de la Sociedad Operadora de Emergencia (SOESA), con el objetivo de verificar el cumplimiento de obligaciones respecto del Ferrocarril Belgrano Cargas en el período comprendido desde el inicio de la operación con SOESA hasta junio de 2009, y otras cuestiones conexas.

1. (5.950-D.-2011.)

2. (187-O.V.-2011.)

I. **Dictamen de mayoría.**

II. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-187/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 96/11 aprobando el informe de auditoría realizado en el ámbito de la Secretaría de Transporte (ST), de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y de la Sociedad Operadora de Emergencia (SOESA) referida a verificar el cumplimiento de obligaciones respecto del Ferrocarril Belgrano Cargas; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para:

a) Superar las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen en ámbitos de la Secretaría de Transporte (ST), de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y de la Sociedad Operadora de Emergencia (SOESA), con el objeto de verificar el cumplimiento de obligaciones respecto del Ferrocarril Belgrano Cargas, en el período de análisis que se extendiera desde el inicio de la operación con SOESA hasta junio de 2009;

b) Determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse derivado de las situaciones objeto de las referidas observaciones, y

c) Deslindar y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

2. Remitir copia de la presente juntamente con sus fundamentos a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas para su conocimiento y a los efectos que determine su competencia.

3. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Fiscalía Nacional de Investigaciones y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

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

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-187/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite

resolución 96/11 aprobando el informe de auditoría realizado en el ámbito de la Secretaría de Transporte (ST), de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y de la Sociedad Operadora de Emergencia (SOESA) referido a verificar el cumplimiento de obligaciones respecto del Ferrocarril Belgrano Cargas y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen en ámbitos de la Secretaría de Transporte (ST), de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y de la Sociedad Operadora de Emergencia (SOESA), con el objeto de verificar el cumplimiento de obligaciones respecto del Ferrocarril Belgrano Cargas, en el período de análisis que se extendiera desde el inicio de la operación con SOESA hasta junio de 2009.

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, 17 de noviembre de 2011.

Nicolás A. Fernández.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) informa sobre el examen realizado en ámbitos de la Secretaría de Transporte (ST), de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y de la Sociedad Operadora de Emergencia (SOESA), con el objeto de verificar el cumplimiento de obligaciones respecto del Ferrocarril Belgrano Cargas, siendo el período de análisis el que se extiende desde el inicio de la operación con SOESA hasta junio de 2009.

Las tareas de campo se realizaron entre junio de 2009 hasta el 30/4/2010.

La AGN en el apartado “Aclaraciones previas” señala que el acuerdo de operación con SOESA, al mencionar sus antecedentes, remite a informes realizados por la ST y a actuaciones administrativas como causa del acto, a fin de acreditar las circunstancias de hecho y de derecho que lo determinaron. No obstante la remisión efectuada por el acuerdo al expediente S01:0436165/2005, no se ha podido tener acceso a la información. Por tal motivo, la AGN no pudo constatar el cumplimiento de los presupuestos que habilitarían la contratación directa con SOESA, para la operación

y gerenciamiento de los servicios ferroviarios del Ferrocarril Belgrano Cargas.

Continúa diciendo la AGN que la falta de acceso a la documentación solicitada dio lugar a un dictamen, aprobado por la resolución AGN 172/09, en los términos del artículo 19 de las normas básicas para el funcionamiento de la AGN, en el que se señaló que la información solicitada resultaba fundamental para iniciar las tareas de campo, elaborar la planificación específica y definir las estrategias que orientan su ejecución, aspectos estos que fueron condicionados por la imposibilidad de contar con dicha documentación. Señala que, posteriormente, procedió a incoar la acción judicial, la cual se radicó en el Juzgado Contencioso Administrativo Federal 11, Secretaría 21, bajo el número de expediente 824/10, caratulado “Auditoría General de la Nación c/EN-Ministerio Planificación-ST (decreto 1.172/03) s/Amparo por mora”. En dicha presentación judicial el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Minplan) manifestó expresamente que los expedientes requeridos fueron extraviados en las dependencias de ese ministerio. Agrega que este último expresó que como resultado de la búsqueda realizada localizaron una copia simple de los mentados expedientes y que la subsecretaría legal ordenó la reconstrucción de los expedientes y que procedería a realizar un sumario administrativo a efectos de deslindar responsabilidades.

Señala la AGN que en fecha 26/3/2010 fue notificada de la sentencia recaída sobre los citados autos, la que en su considerando 3° señaló que la contestación brindada por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en el sentido de que los expedientes requeridos fueron extraviados en las dependencias del ministerio y que no han podido ser localizados, torna abstracto el amparo por mora iniciado, razón por la cual falla declarando abstracta la acción de amparo incoada por la Auditoría General de la Nación contra el citado ministerio.

Informa que con posterioridad recibió copia simple de las actuaciones solicitadas y que, ante el requerimiento de la AGN para que las mismas sean certificadas, la Dirección de Asuntos Jurídicos del Minplan manifestó que ello no era posible en tanto el expediente se encontraba en trámite de reconstrucción.

En el apartado “Comentarios y observaciones” la AGN señala que el contrato de operación suscrito entre el Estado nacional y SOESA con el consentimiento expreso de la empresa Belgrano Cargas S.A., celebrado en el marco de la declaración formal de la emergencia, reúne las características propias de todo contrato administrativo; y que, si bien este convenio no encuadra estrictamente en alguna de las categorías típicas de contratos administrativos, resulta análogo al contrato de concesión de servicio público, aunque sin asumir el riesgo propio de un negocio o empresa, operando el servicio por cuenta y orden del Estado nacional, con cargo de rendir cuentas de su actuación.

Prosigue la AGN informando que del acuerdo de operación se derivan dos situaciones fácticas bien diferenciadas: por una parte, el vínculo generado entre SOESA y el Estado nacional, y por la otra, aquellas relaciones que surgen de los acuerdos celebrados entre el operador y terceros ajenos a la relación principal de los actores del acuerdo.

En consecuencia, sobre la base de estas consideraciones preliminares, la AGN formula las siguientes observaciones:

Contrataciones que realiza el operador:

1. El acuerdo de operaciones suscrito sólo previó el marco normativo para las obras comprendidas en el Programa de Obras de Emergencia; por tal motivo, el resto de las compras y contrataciones quedaron reguladas por el manual de procedimientos que dictó el operador.

Dicho procedimiento no garantiza principios generales en materia de contrataciones y omite la participación de la CNRT en la selección, adjudicación, ejecución y certificación de obras.

2. El acuerdo de operación celebrado entre la ST y SOESA prevé la aplicación del procedimiento dispuesto por la resolución ST 187/06 para la contratación, ejecución y pago del Programa de Inversiones de Emergencia. Al respecto, la AGN señala que oportunamente observó dicho programa.

Control de las rendiciones de cuenta:

3. Señala la AGN que el marco legal y contractual resulta insuficiente para regular un adecuado y eficaz control del procedimiento de rendición de cuentas.

4. La inacción de la ST y la falta de asistencia de la CNRT han devenido en la aprobación de una sola rendición de cuentas desde el inicio de la operación de los servicios ferroviarios a cargo de SOESA.

5. Elaboración y presentación extemporánea de los informes del representante de la ST referentes a las rendiciones mensuales de gastos iniciales y de explotación. Asimismo, no detallan los procedimientos aplicados, ni la documentación respaldatoria utilizada para el sustento de su opinión.

6. Se detectaron diferencias entre las estimaciones de gastos previstos en el acuerdo y su ejecución.

7. La sociedad operadora utiliza en el giro de sus negocios cuentas bancarias de una entidad distinta a la autorizada contractualmente.

8. Los controles efectuados por el representante son incompletos.

– El muestro que utiliza para el control de las órdenes de pago, no es representativo del universo de las transacciones realizadas por el operador.

– No realiza comprobaciones sobre la composición o apertura del rubro “Otros costos”, el cual representa en la estructura de la cuenta de explotación un 4,27% del

total ejecutado en el período analizado, por un monto de \$ 38.621.588.

– No se realizan análisis sobre la razonabilidad de los costos de las subcontrataciones de obras, servicios y suministros efectuados por SOESA.

– Según surge de la documentación obrante en los papeles de trabajo, los controles del representante presentan deficiencias.

Transferencia de fondos y readecuación de costos de explotación:

9. El Estado nacional no cumplió regularmente con la transferencia de fondos al operador.

10. A la fecha de cierre de las tareas de auditoría no había sido aprobado por la autoridad de aplicación el pedido de readecuación de costos de explotación, solicitado por el operador.

Régimen tarifario:

11. La autoridad de aplicación no regula ni ejerce el control sobre las tarifas dispuestas por el operador.

Control sobre el inventario:

12. El inventario dispuesto por el acuerdo se realizó extemporáneamente y se encuentra pendiente de aprobación por la Secretaría de Transporte.

Régimen de penalidades:

13. La ST y SOESA no han definido el régimen de penalidades aplicables a los incumplimientos derivados del acuerdo de operación.

14. Constató infracciones en el desarrollo de la operatoria ferroviaria a cargo de SOESA, cuya sanción es impuesta a la empresa Belgrano Cargas y no al operador del servicio.

Ejecución del Programa de Inversión de Emergencia:

15. La falta de implementación de este programa implica el incumplimiento de la autoridad de aplicación al acuerdo de operación.

Mantenimiento en infraestructura de vías y obras:

16. Constató la falta de registración de la presentación de los programas de mantenimiento de vías e infraestructura, así como del seguimiento de rutinas por parte de la CNRT en forma sistemática.

Mantenimiento del material rodante:

17. El operador no presenta regularmente los programas de mantenimiento del material rodante.

18. Las intervenciones en materia de mantenimiento del material rodante no alcanzan la profundidad requerida contractualmente.

19. En inspecciones que realizó la CNRT se detectaron falencias en relación a la seguridad.

Prácticas operativas:

20. Informa que la CNRT constató faltas muy graves, de acuerdo con la graduación de faltas establecida en la resolución CNTF 25/95, en materia de prácticas operativas por parte del operador.

La AGN señala que el proyecto de informe fue remitido a la ST para su conocimiento y descargo.

En su respuesta la ST adjunta: el informe elaborado por SOESA; sendos informes de la CNRT; y nota y adjunto de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario (SSTF).

Asimismo, señala que la ST remitió el informe final del análisis de los ingresos y egresos rendidos por SOESA, efectuado por UBA, así como también informes elaborados por la Subcoordinación de Presupuesto y por el área contable del Gabinete de Asesores, ambos de la Secretaría de Transporte.

Asimismo, y en concordancia con las observaciones efectuadas la AGN realiza las siguientes recomendaciones:

1. Determinar cual será la normativa aplicable a las contrataciones en general y a las de obras de mantenimiento y mantenimiento diferido, que contemple la observancia de los principios señalados en 1 y 1.1.

2. Adoptar medidas preventivas que garanticen la participación de la autoridad de control en el procedimiento de selección de contratistas, en la ejecución y certificación de obras.

3. Instruir a la CNRT a efectos de que en función de su especificidad efectúe el control de las rendiciones de cuentas presentadas por el operador, o articular los mecanismos para dirimir un conflicto de competencia, a fin de que el tratamiento de las rendiciones de cuenta se realicen en tiempo y forma, con su consecuente aprobación u observación.

4. Disponer un procedimiento específico de control sobre las rendiciones de cuentas presentadas por el operador que asegure un examen minucioso de sus operaciones y de la adecuada ejecución de los fondos que en concepto de subsidio percibe del Estado nacional para la operación del servicio.

5. Instruir a SOESA para que opere con las cuentas del Banco de la Nación Argentina, dando cumplimiento al acuerdo de operación.

6. Determinar el régimen de penalidades aplicables al incumplimiento de las obligaciones que surgen del acuerdo de operación a cargo de SOESA.

Por último la AGN concluye su informe efectuando una síntesis de las observaciones formuladas, destacando, finalmente, que la recuperación del Ferrocarril Belgrano Cargas ha sido planteada como un objetivo de carácter estratégico a perseguir por el Estado nacional, por cuanto resulta esencial para el desarrollo de las catorce (14) provincias que atraviesa, y que, para lograrlo, las necesarias intervenciones en infraestructura deben estar acompañadas de una gestión operacional eficiente, que posibilite la superación de las deficiencias detectadas por la AGN con relación al régimen de contrataciones, penalidades y fundamentalmente de cuentas.

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

ANTECEDENTES

Ver expedientes 5.950-D.-11 y 187-O.V.-11.