

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 2632

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 el objeto de evaluar la gestión de control llevada a cabo por la Secretaría de Transporte y/o de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CRNT), respecto a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia Sociedad Anónima (UGOFE S.A.) y otras cuestiones conexas.

1. (4.879-D.-2011).
2. (587-O.V.-2010).

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.-587/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 237/10 aprobando el informe realizado sobre la evaluación de la gestión de control en el ámbito de la Secretaría de Transporte y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), respecto a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia Sociedad Anónima (UGOFE S.A.); 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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los efectos

de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con el objeto de evaluar la gestión de control llevada a cabo por la Secretaría de Transporte y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), respecto a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia Sociedad Anónima (UGOFE S.A.); y, asimismo, determinar las responsabilidades que pudieran emerger de las aludidas situaciones.

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. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, 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, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio 2011.

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

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN), efectuó un examen en el ámbito de la Secretaría de Transporte y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), con el objeto de evaluar la gestión de control llevada a cabo por la Secretaría de Transporte y/o de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CRNT), respecto a la Unidad de Gestión Operativa

Ferroviaria de Emergencia Sociedad Anónima en lo sucesivo (UGOFE S.A.).

Informa la AGN que en el caso relacionado con la operación de los grupos de servicios 4 y 7 (líneas General Roca y Belgrano Sur), el período objeto de análisis se extiende desde el inicio de la gestión de UGOFE S.A. hasta el 31/12/08.

Con respecto al grupo de servicios 5 (línea San Martín), señala que se ha realizado un seguimiento selectivo de las recomendaciones efectuadas en el informe aprobado mediante resolución de la Auditoría General de la Nación 58/07.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 13-5-08 y el 30-5-09.

En el apartado “Limitaciones al alcance”, la AGN informa que no ha podido efectuar un análisis comparativo de los costos de explotación de las líneas General Roca y Belgrano Sur, al haberse imposibilitado la obtención de la documentación e información correspondiente a los estados contables de los ex concesionarios Transportes Metropolitanos General Roca Sociedad Anónima (TMR S.A.) y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur Sociedad Anónima (TMB S.A.) por los años 2005, 2006 y 2007.

Dicha información fue solicitada a la Inspección General de Justicia, la que respondió que según surge de las planillas del sistema de informática ambas sociedades no habían presentado los balances requeridos.

En el apartado 4 “Comentarios y observaciones”, el órgano de control externo señala lo siguiente:

4.1. Aspectos legales.

4.1.1 Los acuerdos de operación de emergencia correspondientes a la operación de los grupos de servicios 4 y 7 no fueron ratificados por el Poder Ejecutivo nacional (PEN) tal como hubiera correspondido, por cuanto resulta su régimen jurídico asimilable al de las concesiones públicas de servicios.

Expresa la AGN que los acuerdos de operación de emergencia son contratos administrativos, celebrados en un contexto de emergencia. Agrega que más precisamente se trata de una figura similar al mandato cuya finalidad es ejecutar el objeto propio de un contrato de concesión de servicio público, en el que el operador no asume el riesgo propio de un negocio o empresa, como sucede en una concesión; y por otra parte el servicio es operado por cuenta y orden del Estado nacional con cargo de rendir cuentas de su actuación.

El acuerdo es un mandato en el que adquiere gran relevancia la figura de la concesión de servicio público, por cuanto que el objeto central de aquel es que el operador pueda hacer lo mismo que haría un concesionario en las condiciones habituales, con la diferencia que bajo esta modalidad todos los costos de explotación y las inversiones en obras son afrontados por el Estado.

La AGN señala que, en consecuencia, el régimen jurídico aplicable será aquel que habitualmente rige para la concesión de servicios públicos, circunstancia

por la cual se torna exigible la ratificación del acuerdo por parte del PEN, tal como sucediera en el caso del acuerdo que enmarca la prestación de servicios del grupo 5, línea San Martín, que fue ratificado por decreto 861706 (B.O. 13/7/06).

4.1.2 Los acuerdos de operación de emergencia celebrados para la prestación de los servicios ferroviarios correspondientes a los grupos 4 y 7 no disponen de un plazo cierto, ni un tiempo determinado de duración.

Para este punto la AGN informa que los acuerdos suscriptos entre la Secretaría de Transporte y UGOFE S.A., correspondientes a la operatoria integral de los citados grupos de servicios disponen que: “...El operador prestará los servicios ferroviarios hasta que se defina la modalidad para su prestación o concluya por mutuo acuerdo entre las partes...”, configurándose de este modo, un plazo indeterminado para la prestación de los servicios.

En tal sentido, la doctrina mayoritaria rechaza la idea de que las concesiones de servicios públicos se realicen por tiempo indeterminado o a perpetuidad, fijándose como principio la temporalidad de los contratos. En general se sostiene que cuando la ley no establece un plazo de duración para las concesiones, aquel será el que resulte más razonable, de modo que permita una prestación eficiente del servicio, amortización de capitales, inversiones, la obtención de ganancias, etcétera.

Señala que en los casos analizados la importancia del plazo esta dada por la necesidad de que las gestiones tendientes a contrarrestar los efectos de la emergencia/urgencia se realicen en el menor tiempo posible. Dado que lo contrario implicaría extender de manera indefinida e injustificadamente una situación de excepción, de modo que la circunstancia extraordinaria dejaría de ser tal para convertirse en algo habitual y ordinario.

Según expresa el órgano de control externo, en el marco de estos acuerdos se generan incertidumbres, no sólo en relación a la ausencia de plazo para la prestación del servicio, sino que además se plantean indefiniciones y vaguedades sobre aspectos elementales de los contratos, condicionados por el propio marco de emergencia, sirva como ejemplo de ello la ausencia de un régimen de penalidades o de un régimen de contrataciones propio como presentaban los contratos rescindidos (ver observaciones 4.1.4 y 4.1.5), lo que repercute en la seguridad jurídica que debe garantizar la administración en un Estado de derecho.

Señala la AGN que hasta tanto no se defina la modalidad de la prestación, tampoco serán definidas otras cuestiones de igual importancia, lo que genera una situación de precariedad de las obligaciones derivadas de los acuerdos de gerenciamento.

4.1.3 La Secretaría de Transporte no ha provisto evidencias respecto del cumplimiento del artículo 2° del decreto 861/06 (B.O. 13/7/06), relacionado con el

llamado a licitación pública para la concesión integral del grupo de servicios 5 (General San Martín).

Por otra parte, no obstante la sanción de la ley 26.352, de reordenamiento ferroviario, la prestación de los servicios ferroviarios de los grupos de servicios 4, 5 y 7 se continúan realizando en el marco de los acuerdos de gerenciamiento operativo suscritos oportunamente.

La AGN expresa que el artículo citado instruye a la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a instrumentar dentro del plazo de un (1) año, los actos tendientes al llamado a licitación pública para otorgar la concesión de la línea ferroviaria en cuestión; informando que, no obstante al cierre de las tareas de campo, no ha obtenido evidencias que permitan concluir respecto de su cumplimiento.

Situación distinta se plantea en los acuerdos de gerenciamiento de los servicios Belgrano Sur y Roca (4 y 7 respectivamente), en los que a diferencia del San Martín (5) no se previó la necesidad de efectuar un llamado a licitación pública para la concesión integral de los mismos.

Agrega que, posteriormente, se sancionó la Ley de Reordenamiento Ferroviario, por la cual se dispuso la creación de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (en adelante SOFSE), la que asumirá la operación de los servicios que se encuentren concesionados y que por alguna causal se reviertan al Estado nacional o los nuevos que se creen con posterioridad, sea por sí, por terceros o en asociación con ellos.

Señala la AGN que, en dicho contexto, al ser el transporte ferroviario de pasajeros un servicio público, la selección del concesionario mediante el procedimiento de licitación pública, constituye un requisito inexcusable y obligatorio para la validez del contrato de concesión cuando el servicio es prestado por y con terceros.

Informa la AGN que al cierre de la auditoría, la citada ley se encontraba en proceso de reglamentación.

La AGN concluye que, en consecuencia, los servicios gerenciados por UGOFE S.A. siguen operándose en el marco de transitoriedad y precariedad señaladas en el apartado 4.1.4.

4.1.4 Los acuerdos de operación de emergencia de los grupos de servicios 4 y 7 (Belgrano Sur y General Roca) presentan las mismas características que su similar del grupo de servicios 5 (General San Martín), y que permitieron concluir respecto de la existencia de un acotado riesgo empresario, a saber: indemnidad a favor del operador, ausencia de régimen de penalidades y sujeción de retribución a ingresos entre los que se cuentan los gastos de explotación estimados.

En este punto la AGN informa que los artículos 6° a 9° de los acuerdos de operación establecen significativos niveles de indemnidad a favor del operador, en lo que respecta al ejercicio de sus responsabilidades, el prever una serie de prerrogativas relacionadas con reclamos sobre bienes inventariados recibidos, reclamos

del personal que administre el operador, indemnidad del operador y/o sus accionistas y/o sus directores y/o los directores de sus accionistas por todos los daños y perjuicios y en general todo rubro o concepto que pudieran válidamente ser reclamados por los terceros ajenos a este convenio en concepto de responsabilidad civil en los términos del Código Civil y del Código de Comercio de la Nación como consecuencia de los siniestros y/o accidentes producidos durante la prestación y/u operación de los servicios ferroviarios de pasajeros correspondientes a los servicios ferroviarios objeto de los acuerdos.

Asimismo, señala que por otra parte, no se ha obtenido evidencias del dictado o determinación de un régimen de penalidades que rija en el marco de los acuerdos, según lo exigido en el artículo 9° de los acuerdos, debido a la falta de confirmación por parte de la Secretaría de Transporte.

En igual sentido, ante similar solicitud, la CNRT informó por nota ICGF 002759/08 que no había aplicado penalidades debido a la inexistencia de reglamentación.

Agrega que, finalmente, el artículo 5° de ambos acuerdos copia de su antecesor la metodología del cálculo de su retribución, es decir, el seis por ciento (6%) de los ingresos, entre los cuales se encuentran la compensación de los costos de explotación estimados.

Por último, la AGN señala que la concurrencia de todo lo expuesto coadyuva a la existencia de un mínimo riesgo empresario, similar a lo que fue oportunamente observado en el informe de auditoría aprobado mediante resolución de la AGN 58/2007.

4.1.5 El procedimiento mediante el cual se contratan los trabajos y obras de mantenimiento, al margen de no estar dispuesto en los acuerdos de gerenciamiento, no garantiza el cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, competencia y transparencia que deben regir en materia de contrataciones públicas, y que resultan en virtud de la naturaleza de los fondos involucrados.

La administración pública a través de la figura de su mandatario, contrata obras, trabajos y servicios de mantenimiento bajo un régimen de derecho privado.

No obstante verse lo expuesto morigerado por la aplicación del “Procedimiento de abastecimiento y contratación de servicios” dispuesto unilateralmente por el operador, la AGN verificó, en el marco de los contratos auditados y en las actuaciones por las cuales tramitaron, que todas las contrataciones se realizan mediante concursos privados de precios, ello independientemente de las características cualitativas o cuantitativas de las obras, trabajos o servicios que se contraten. (En tal sentido, destaca que se constató la misma circunstancia observada en el informe de auditoría AGN aprobado por resolución 58/07, apartado 4.1.1.2).

Expresa la AGN que la concurrencia de oferentes se halla limitada a la invitación efectuada por carta a los proveedores inscritos en el registro de proveedores del

operador (no haciéndose extensiva a otros proveedores inscritos en registros del Estado). Agrega que además de restringir la concurrencia, carece de difusión y de publicidad en todas las etapas del procedimiento, e incluso los actos de apertura de ofertas son de carácter privado.

Al amparo de este procedimiento, queda abierta la posibilidad de que resulten oferentes y adjudicatarios quienes bajo el marco del decreto delegado 1.023/01 no podrían serlo, por ser más restrictivo respecto de quienes pueden ser contratantes de la administración como por ejemplo inhabilitados, suspendidos, etcétera.

Si bien el procedimiento implementado por el operador guarda analogía con el procedimiento que podría aplicar la administración pública, aquél resulta insuficiente para garantizar los principios de publicidad, concurrencia, competencia y transparencia que rigen en materia de contrataciones públicas (ver decreto 1.023/01); los que resultan aplicables por encontrarse implicado el manejo de recursos estatales.

Señala la AGN que los motivos expuestos justifican la necesidad de que los acuerdos establezcan una mecánica de contratación para las obras de mantenimiento que contemple la observancia de los principios antes mencionados.

4.2 Ejecución de presupuestos y rendiciones de cuenta.

4.2.1 Se observan diferencias entre lo estimado en las respectivas resoluciones que aprueban los gastos mensuales de explotación y lo realmente ejecutado.

En este punto, la AGN informa que del análisis de las rendiciones evaluadas y de lo expuesto en los estados contables de UGOFE S.A. con relación a la ejecución de ingresos y gastos de explotación, surgen las siguientes consideraciones:

– *Línea General Roca*

Desvío en exceso del 16,84 %, lo que representa \$ 143.601.892 previstos en la estimación y que no fueron ejecutados durante el período julio de 2007 a diciembre de 2008, de acuerdo al siguiente resumen:

No obstante lo expuesto, y en virtud de lo manifestado por el auditado en su descargo en cuanto a la consideración del monto de las estimaciones con relación a su efectivo abono por parte de la Secretaría de Transporte, la AGN señala que, siguiendo el criterio expuesto por esa dependencia en el mencionado descargo, el desvío que surge de considerar lo realmente ejecutado contra los valores que se encontraban autorizados a la fecha de corte evaluada, es decir al 31/12/2008 (que

corresponden a la resolución ST 09/07), se sitúa en el orden del 6,02 %.

Agrega que, por su parte, la diferencia resultante al comparar el monto ejecutado con los ingresos efectivamente percibidos es del 8,34 %.

– *Línea Belgrano Sur*

Desvío en exceso del 16,25 %, lo que representa \$ 36.658.734 previstos en la estimación y que no fueron gastados durante el período julio de 2007 a diciembre de 2008.

En igual sentido a lo expuesto precedentemente en el caso de la línea General Roca en lo relativo a las manifestaciones del auditado, un análisis similar arroja un porcentaje de desvío del orden del 7,96 % para la comparación entre lo realmente ejecutado y los valores que se encontraban autorizados a la fecha de corte evaluada, 31/12/2008 (correspondientes a la resolución ST 10/07).

Por su parte, la diferencia resultante al comparar el monto ejecutado con los ingresos efectivamente percibidos es del 16,25 % (por verificarse coincidencia entre estos últimos y lo estimado).

– *Línea General San Martín*

Desvío en exceso del 46,93 %, lo que representa \$ 171.848.113 previstos en la estimación y que no fueron gastados durante el período julio de 2007 a diciembre de 2008 (equivalente a 8,4 meses de adelanto en los gastos de explotación vigentes a valores de la resolución ST 65/09).

Con relación al análisis efectuado para las líneas Belgrano Sur y General Roca como producto de las manifestaciones del auditado en su descargo, las limitaciones producidas por el hecho de que no se ha podido establecer el desvío, desagregando por rubro de ningún acápite, excepto “Otros egresos de explotación”, ya que la resolución de la Secretaría de Transporte 65/09 estima los gastos con una desagregación de rubros distinta de la expuesta en los estados contables y las que surgen como consecuencia de lo observado en 4.2.6 en lo que respecta a la información del rubro mantenimiento diferido, no permiten realizar un estudio similar.

Desataca que la última rendición de gastos aprobada es de octubre del 2006 (ver 4.2.5).

4.2.2 Las demoras verificadas en el proceso de aprobación de las readecuaciones de las estimaciones de gastos mensuales de explotación han significado reconocimientos retroactivos que llegan hasta los siete (7) meses.

En este punto la AGN informa que la resolución de la Secretaría de Transporte 65, del 2/2/09 aprueba, a partir del 1º/7/08, la estimación de los gastos mensuales de explotación para la operación de los servicios

ferroviarios correspondientes al grupo de servicios 5 - General San Martín.

Agrega que, por su parte, su similar 90 de fecha 11 de marzo, hace lo propio con la estimación de los gastos correspondientes al grupo de servicios 4 - General Roca, pero con retroactividad al 1º/9/08.

Señala la AGN que las demoras verificadas en el proceso de aprobación de las readecuaciones solicitadas por el operador implican, cuanto menos, las dificultades sobrevinientes de un presupuesto no adecuado, con el impacto correspondiente respecto del servicio, que, dado su carácter público, debe ser brindado acorde a las expectativas.

Agrega que de tal modo, más allá de los mecanismos paliativos previstos en el acuerdo ante la insuficiencia de fondos, no parece razonable que una decisión de esta trascendencia se extienda en el tiempo y pueda llegar a alterar las previsiones de los gastos necesarios.

4.2.3 Los informes de auditoría elaborados por la coordinación no contemplan la inclusión de la opinión de las áreas responsables, relacionada con los desvíos que presenta la ejecución de los gastos respecto de las estimaciones aprobadas oportunamente por la Secretaría de Transporte, lo que impide concluir respecto de un acabado cumplimiento de lo exigido en el anexo III de los acuerdos.

Señala la AGN que los procedimientos establecidos en el citado anexo de los acuerdos de gerenciamiento estipulan –entre otras previsiones– que, a efectos de realizar la rendición de cuentas, la UGOFE S.A. elevará al coordinador un informe detallado del movimiento de ingresos y egresos de las cuentas involucradas, adjuntando además la documentación respaldatoria.

Asimismo, se establece que “...el coordinador verificará la documentación presentada y propiciará su aprobación, si así correspondiera, abarcando los aspectos técnicos, económicos y financieros, informando respecto a la razonabilidad de lo rendido, en forma previa a la remisión por parte de la CNRT a la Subsecretaría de Transporte Ferroviario...”.

A tales efectos, la coordinación lleva a cabo una serie de procedimientos, que son los generalmente aceptados para la obtención de evidencias que permitan dictaminar acerca de la razonabilidad de las cifras rendidas con relación a la documentación presentada y a los registros consultados.

Destaca que, sin embargo, y a pesar de realizar en la mayoría de los casos una comparación entre lo ejecutado y lo estimado, las actuaciones analizadas

no presentan informes que justifiquen la cuantía y/o naturaleza de los desvíos detectados.

Concluye la AGN que en el entendido que la función del coordinador no se circunscribe solamente a aquella que fuera descrita en los dos párrafos precedentes, sino que además abarca aspectos técnicos tal como lo estipula el acuerdo; y teniendo en cuenta que se trata de una rendición de cuentas en la que –también a decir del citado acuerdo– “...los egresos deberán destinarse de manera directa e inequívoca a los rubros cuyo detalle se encuentra contenido en los anexos...” resulta esencial que las áreas correspondientes emitan informes técnicos y/o económicos que den cuenta de las razones por las cuales se han debido apartar de lo estimado.

4.2.4 La elevación de las rendiciones de cuentas por parte de la UGOFE S.A. supera los plazos estipulados en los respectivos acuerdos de gerenciamiento.

Los respectivos acuerdos establecen un plazo de 10 días hábiles siguientes a la finalización del mes calendario para la elevación de los informes que contengan el detalle del movimiento de ingresos y egresos de las cuentas comprometidas en el marco de la prestación de los servicios.

Los procedimientos realizados permitieron observar demoras, en algunos casos sustanciales, existiendo un caso máximo para la Línea Roca de 72 días y para la Línea Belgrano Sur de 110 días.

4.2.5 Se observa una demora significativa en la aprobación de las rendiciones de cuenta por parte de la Secretaría de Transporte.

A la fecha de la realización de las tareas de campo (mayo 2008 - mayo 2009), la situación era la siguiente (ver cuadro).

4.2.6 Las rendiciones de cuentas anteriores a la firma de la addenda (11 de junio de 2008) correspondientes al Grupo de Servicios 5 - General San Martín, no exponían la totalidad de la información exigida por el acuerdo.

Lo expuesto reitera lo observado oportunamente en ocasión de la auditoría aprobada mediante resolución de la AGN 58/07.

De la información obrante en las actuaciones que se detallan en el anexo I, correspondientes a los meses de enero a octubre de 2006, la AGN verificó la falta de inclusión en el cuadro III. 1 del acuerdo entonces vigente (consistente en el modelo de rendición de ingresos y egresos), de la información relacionada con ingresos/egresos por recuperación de mantenimiento diferido.

El anexo III del mencionado acuerdo establecía el procedimiento conforme el cual debían ser manejados y rendidos los ingresos y egresos relacionados con la operación de los servicios ferroviarios, determinando

<i>Ex línea</i>	<i>Último período rendido y aprobado</i>	<i>N° de expediente</i>
Roca.....	Junio de 2008	S01:0316416/08
Belgrano Sur.....	Mayo de 2008	S01:0311063/08
San Martín.....	Octubre de 2006	S01:0449524/06

dentro de sus preceptos, el grado de apertura con el que deben detallarse los movimientos de esos fondos.

Hasta la fecha en que se acordó la addenda al acuerdo (11/6/2008), donde se sustituyó el citado anexo y sus cuadros, resultaba exigible dicha apertura.

Tal como se desprende del texto de la presente observación, el incumplimiento a lo estipulado en el acuerdo de gerenciamiento ha sido subsanado a partir de la firma de la addenda correspondiente.

4.3 Ejecución y pago de las obras.

4.3.1 No surgen constancias de la existencia de un precio de referencia, en forma previa al llamado a concurso de precios, en las actuaciones relacionadas con la obra remodelación de estaciones de la ex línea General Roca.

Informa la AGN que habiendo analizado los expedientes por los cuales tramitara la mencionada contratación, no halló evidencias de la determinación de precios de referencia que permitan posteriormente, en forma eficaz, realizar una comparativa de ofertas tendientes a determinar la razonabilidad de las mismas, toda vez que la realización de un valor comparativo debe ser temporal con la ejecución del proyecto, en forma previa al pedido de cotización.

La AGN señala que debe destacarse la necesidad de que exista 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 responsable de la explotación (por cuanto ésta se realiza sobre los datos que éste aporta).

4.3.2 Se convalidaron modificaciones a las ofertas con posterioridad al acto de apertura en las obras relacionadas con la obra precitada en 4.3.1, vulnerando principios que resultan exigibles en virtud de lo precedentemente expuesto en el punto 4.1.5.

Señala la AGN que tal como consta en acta de constatación de apertura de sobres del concurso privado de precios (actuación notarial N-008511816) para trabajos de mejoras de estaciones, en fecha 9/11/2007, se procedió a la apertura de las ofertas para la obra de reparación de las estaciones Burzaco, Villa Domingo, El Jagüel, Ranelagh, Ezeiza, Wilde, Monte Grande, Ezpeleta, Berazategui, Longchamps, Glew, Lanús, Constitución y Adrogué.

En dicha actuación notarial se deja constancia del contenido de cada oferta, los valores ofertados y los cumplimientos de las mismas según los requisitos del pliego de especificaciones, cotizando los oferentes los respectivos montos a los que debería computarse la incidencia del impuesto al valor agregado (IVA), es decir que habían ofertado “x monto más IVA”.

Posteriormente existe, en la documentación analizada, una escritura rectificatoria de la constatación de

apertura de sobres oferta económica del concurso privado de precios de trabajos de mejoras de estaciones.

La nueva escritura tiene fecha del 15/11/2007, y expresa lo siguiente:

“...En fecha 9 del corriente mes, por escritura pasada bajo el número doscientos ochenta, se procedió a constatar la apertura de sobres de oferta económica del concurso privado de precios de trabajos de mejoras de estaciones de la línea General Roca”. La UGOF E S.A. circularizó entre los oferentes sendas notas en las que se les solicitaba cumplimentaran los ítems a los cuales no habían dado cumplimiento.

En su respuesta la empresa GYC Construcciones S.A. informó que al momento de su oferta han cometido “...un involuntario error de cálculo...” al considerar “...la base imponible para el cálculo del impuesto al valor agregado como precio final de la misma, lo cual generó una diferencia en defecto del 21 % en la totalidad de los precios ofertados...”. Por tales motivos la empresa solicita que se contemple en el precio ofertado la diferencia mencionada, adjuntando una nueva planilla de oferta y póliza de caución 55.315...”.

La AGN incluye cuadro que contempla los precios resultantes de GYC Construcciones S.A., y la comparativa del resto de las ofertas.

Señala que, en esta situación particular también, se ven vulnerados principios de igualdad entre los oferentes, al permitir la modificación de una oferta posteriormente producida la apertura de los sobres.

Destaca el órgano de control externo que lo observado se ve agravado al incluir en la apreciación la utilización de procedimientos de concursos de tipo cerrado por invitación y no en forma pública, con intención de ampliar el universo de ofertas, tanto en calidad y precios; lo que fuera expuesto anteriormente en 4.1.5.

4.3.3 Se observó una falta de correlación entre los pagos realizados en concepto de anticipos de gastos a rendir y los avances certificados en la ejecución de la obra autorizada por resolución de la Secretaría de Transporte NE 644/2005 (17/8/05).

Informa que en ocasión de auditorías previas, la Coordinación de Presupuesto, Recursos Humanos y Administración de la Secretaría de Transporte informó los montos que se ejecutaron y pagaron con cargo a la citada obra y la fecha de los mismos.

Señala que según surge del análisis de las actuaciones, el acta de iniciación de obra fue suscrita por los representantes de la autoridad de aplicación y de UGOF E S.A. con fecha 6/10/2006, lo que implica que antes de iniciarse la obra ya se había pagado el 60 % ya que los pagos fueron efectuados entre el 24/8/2005 y el 6/10/2006 (\$ 1.019.640) y efectuándose otro pago de \$ 339.880,00 el 6/10/2006.

La ejecución de la obra, según las certificaciones de estilo, ha seguido el siguiente cronograma:

Si bien la oferta inicial de la obra estipulaba un plazo de 90 días para su ejecución (según surge de lo actuado,

<i>Acta de medición N°</i>	<i>Fecha</i>	<i>Certificación anterior</i>	<i>Certificación del acta</i>	<i>Avance acumulado</i>
1	15/12/2006	–	20%	20%
2	19/3/2007	20%	14%	34%
3	6/6/2007	34%	5%	39%
4	26/9/2007	39%	25%	64%
5	7/12/2007	64%	20%	84%
6	17/1/2008	84%	16%	100%

ampliado a 120 días), la recepción provisoria, también según acta, data del 29 de febrero de 2008.

En virtud de lo observado en 4.2.6, dichos movimientos no surgen explícitamente de las rendiciones de cuenta. No obstante, las facturas emitidas por el contratista responden a fechas cercanas a las certificaciones.

Lo expuesto deja de manifiesto la falta de correlación entre los pagos registrados y realizados por la Secretaría de Transporte y los ejecutados por UGOFE S.A., de acuerdo al ritmo de ejecución real de la obra, con la consiguiente incidencia que ello implica respecto del manejo y disponibilidad de los fondos.

4.4 Estadísticas operativas e indicadores

En este punto la AGN desarrolla cuadros que reflejan los siguientes aspectos:

4.4.1 Pasajeros transportados

4.4.2 Coche km recorridos

4.4.3 Cumplimiento de programa de servicios

4.4.3.1 Ex Línea Roca

4.4.3.2 Ex Línea Belgrano Sur

4.4.3.3 Ex Línea San Martín

En este punto nos remitimos a fojas 26/35 del informe de la AGN, en las cuales están desarrollados los cuadros pertinentes.

4.5 Análisis comparativo de costos de explotación

Con los datos resultantes de los EECC de UGOFE S.A. y de la información provista por la CNRT –con las limitaciones expuestas precedentemente en “Limitaciones al alcance”–, se elaboró el índice de costo de explotación / coche km.

En el caso de las ex líneas Belgrano Sur y Roca, se procedió a exponer la compensación de los costos de explotación tanto con la inclusión de la partida destinada a la recuperación del mantenimiento diferido como sin ella, a efectos de permitir una mejor comprensión de los costos imputables a la explotación real del servicio. En lo que respecta a la ex Línea San Martín, los datos expuestos no incluyen partidas por dicho concepto, ya que, tal como se anticipó en 3.1, no se encontraban discriminados.

4.5.1 Ex Línea San Martín

El indicador que relaciona los costos de explotación con la oferta de servicios medida en coche/km se sitúa

por encima del promedio de mediciones correspondientes a períodos anteriores.

Durante el primer año del lapso que comprende el objeto de estudio, se mantuvo, aunque oscilante, dentro del rango promedio del primero y segundo trimestres de 2007. A partir de julio de 2008 presenta un importante incremento, que coincide con la aprobación de una nueva estimación de costos de explotación (resolución de la Secretaría de Transporte 65/09), que prácticamente duplica las previsiones anteriores.

El incremento evidenciado por el indicador no puede explicarse exclusivamente con la evolución de la oferta medida en coche/km, la que se mantuvo relativamente constante durante el período de análisis, aunque incrementándose desde la toma de posesión (ver 4.4.2).

La marcada tendencia al alza que presenta la cantidad de pasajeros transportados desde dicha fecha, y la mejora que presentan los indicadores de cumplimiento del programa de servicios respecto de años anteriores, pueden contribuir a explicar, desde la calidad del servicio y como consecuencia de las obras llevadas a cabo, parte de los incrementos mencionados.

4.5.2 Ex Línea Roca

En este caso, el indicador se presenta bajo durante el primer semestre del período analizado, debido a la subejecución de las estimaciones, propias de la inminencia en la toma de posesión de la prestación de los servicios por parte de UGOFE S.A., para luego situarse por sobre el promedio de períodos anteriores.

En tanto, la oferta medida en coche/km se presentó relativamente constante, con una leve tendencia al alza, al igual que los pasajeros transportados, lo que permite concluir de modo coincidente con el análisis efectuado para la ex Línea San Martín en cuanto a la correspondencia del incremento de los costos con relación a la oferta de servicios.

4.5.3 Ex Línea Belgrano Sur

En lo que respecta al comportamiento del indicador de costos de explotación sobre coche km, se presenta similar al caso precedente, coincidiendo incluso las fechas de toma de posesión en ambos casos.

Respecto de la oferta de servicios, los coche km ofrecidos durante el período analizado presentan una tendencia ascendente, aunque se ubican por debajo de años anteriores, al igual que las cifras de pasajeros transportados.

No obstante los incrementos mencionados, la evolución del indicador parece indicar que los valores

que asume (mayores a los promedios de períodos anteriores) no se deben exclusivamente a una mayor oferta de servicios.

4.6 Seguimiento de recomendaciones de informes anteriores

De las trece (13) recomendaciones vertidas como consecuencia de las deficiencias detectadas y las observaciones realizadas en la auditoría que fuera aprobada mediante resolución de la Auditoría General de la Nación 58/07, seis (6) no han sido objeto de seguimiento específico dado el alcance selectivo del análisis.

Del resto, una (1) fue subsanada y una (1) se puede calificar como en proceso de subsanación.

Informa la AGN que por nota 136/09-RCSER se remitió a la Secretaría de Transporte copia del proyecto de informe de auditoría referido a “Evaluación de la gestión de control llevada a cabo por la Secretaría de Transporte y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), respecto a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia Sociedad Anónima (UGOFE S.A.)”, a fin de que realice sus aclaraciones y/o comentarios respecto a su contenido. Señala que por nota JEF GAB 514, del 3/12/2009 la Secretaría de Transporte solicita que se le conceda una prórroga, ante la imposibilidad de poder dar cumplimiento con la remisión de la información requerida en el plazo indicado en la nota citada en el párrafo precedente, la cual fue otorgada mediante la nota 116/09 RCSER del 11/12/2009, por nueve (9) días corridos de plazo para la entrega de lo solicitado oportunamente, recibiendo en fecha 30/12/2009 la respuesta de la Secretaría de Transporte.

Con la nota mencionada, se adjunta el informe elaborado por la Subsecretaría de Transporte Ferroviario (SSTF), identificado como nota SSTF 1.845/09, en donde se exponen comentarios y aclaraciones al proyecto de informe de auditoría.

Asimismo, por nota 48/10-CSERyAPSP, de fecha 13/7/2010, la Comisión de Supervisión de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos de esta AGN resolvió –por mayoría– dar vista del proyecto de informe de auditoría a la UGOFE S.A.

Mediante nota 88/2010-RCSER, se dio curso a la vista dispuesta oportunamente a fin de que la empresa efectúe las aclaraciones y comentarios que estimara pertinentes.

Informa que finalmente, a través de nota S/N, de fecha 17/8/2010, UGOFE S.A. remite a la AGN las consideraciones efectuadas al proyecto de informe de auditoría de referencia, las que han sido analizadas

juntamente con el descargo presentado por la Secretaría de Transporte.

Al respecto, cabe destacarse que, en virtud de los aportes efectuados en los mencionados descargos, se ha procedido a incorporar las siguientes modificaciones:

– Cambio en la redacción del segundo párrafo del texto que acompaña la observación 4.1.1. (página 9), el que quedará redactado del siguiente modo:

“Más precisamente se trata de una figura similar al mandato cuya finalidad es ejecutar el objeto propio de un contrato de concesión de servicio público; en el que el operador no asume 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”.

– Cambio en la redacción de la observación 4.1.2., quedando redactada en los siguientes términos: “Los acuerdos de operación de emergencia celebrados para la prestación de los servicios ferroviarios correspondientes a los grupos 4 y 7 no disponen de un plazo cierto ni un tiempo determinado de duración”.

– Readecuar la observación 4.2.1. e incorporar un análisis comparativo de ejecución de gastos e ingresos ampliado.

– Reformular la observación 4.2.2., siendo su redacción definitiva la siguiente:

“Las demoras verificadas en el proceso de aprobación de las readecuaciones de las estimaciones de gastos mensuales de explotación han significado reconocimientos retroactivos que llegan hasta los siete (7) meses”.

– Asimismo, si bien no se modifica lo observado, las causales invocadas respecto de lo expuesto en el punto 4.2.4., por cuanto resultan razonablemente admisibles, se han tenido en cuenta para reformular la recomendación pertinente, la cual quedará con el siguiente texto:

“6.1.4. Procurar, juntamente con UGOFE S.A. y las coordinaciones, la reducción de las demoras que evidencia el actual proceso de análisis y aprobación de las rendiciones de cuenta.

”Analizar la conveniencia de ajustar los plazos a la realidad verificada en cuanto a la magnitud y volumen de las transacciones involucradas y a la agenda impositiva vigente (corresponde a observación 4.2.4 y 4.2.5)”.

– Readecuar la observación 4.2.6, en cuanto a su redacción, y eliminar la recomendación 6.1.5. por cuanto lo observado se encuentra subsanado a la fecha del informe.

– Incorporar al texto de la observación 4.3.3. la aclaración del concepto por el cual se realizaron los pagos aludidos en la misma.

Finalmente, en cuanto a la utilización de indicadores comparativos de costos de explotación, y a efectos de superar las limitaciones descriptas tanto en el informe como en el descargo, se estima conveniente consensuar

una metodología de cálculo de indicadores que permita mayor certeza respecto de los costos reales y puros de explotación, así como también mejor comparabilidad de las cifras, que incremente la utilidad de este tipo de información en futuras auditorías.

En el apartado 6, “Recomendaciones”, la AGN señala que:

Teniendo en consideración los comentarios y observaciones explicitadas en el capítulo 4 precedente, es menester realizar las siguientes recomendaciones:

6.1 A la Secretaría da Transporte.

6.1.1 Implementar el curso de acción necesario a fin de dilucidar todos aquellos aspectos que generan incertidumbres, en relación a la competencia y ausencia de plazo, como así también de lo observado en cuanto a la modalidad de la prestación del servicio en el marco de los respectivos acuerdos de gerenciamiento (corresponde a observaciones 4.1.1; 4.1.2; 4.1.3 y 4.1.4).

6.1.2 Adoptar las medidas necesarias con el fin de acelerar la elaboración y puesta en vigencia de un régimen de penalidades, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 9° de los acuerdos (corresponde a observación 4.1.4.).

6.1.3 Instar a UGOFE S.A. a arbitrar los medios necesarios para hacer efectiva la vigencia de los principios esenciales de publicidad, concurrencia, competencia y transparencia en los procesos de contratación (corresponde a observación 4.1.5 ,4.3.1 y 4.3.2).

6.1.4 Procurar, conjuntamente con UGOFE S.A. y las coordinaciones, la reducción de las demoras que evidencia el actual proceso de análisis y aprobación de las rendiciones de cuenta.

Analizar la conveniencia de ajustar los plazos a la realidad verificada en cuanto a la magnitud y volumen de las transacciones involucradas y a la agenda impositiva vigente (corresponde a observación 4.2.4 y 4.2.5).

6.1.5 Coordinar, en lo sucesivo, la remisión de fondos y las certificaciones de ejecución de obras a efectos de realizar los pagos oportunamente (corresponde a observación 4.3.3).

6.2 A la Coordinación.

6.2.1 Dar cumplimiento a lo establecido en el acuerdo de gerenciamiento en cuanto a la calidad de los controles que debe efectuar la coordinación, procurando la inclusión de informes que den cuenta de la justificación de los desvíos producidos en la ejecución de los gastos estimados de explotación en lo actuado, en oportunidad de analizar la razonabilidad de las rendiciones de cuentas presentadas por la UGOFE S.A. (corresponde a observación 4.2.1 y 4.2.3).

Por último, en el apartado 7, “Conclusiones”, la AGN efectúa el siguiente comentario:

En virtud de los graves y reiterados incumplimientos de los concesionarios del servicio de transporte ferroviario de pasajeros en lo que hace a la prestación, puntualidad, confort y oferta de servicios; así como

también al mantenimiento del material rodante y tractivo, que afectaron severamente la ejecución del referido servicio en condiciones adecuadas a las necesidades actuales de los usuarios; además de las condiciones de seguridad, tanto para los pasajeros transportados como para terceros, el Poder Ejecutivo nacional dispuso la rescisión de los contratos de concesión de la explotación de servicios ferroviarios de pasajeros, suscritos con las empresas Transportes Metropolitanos General San Martín S.A. - Grupo de Servicios 5, Transportes Metropolitanos General Roca S.A., Grupo de Servicios 4; y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A., Grupo de Servicios 7, mediante el dictado de los decretos 798/2004, 591/07 y 592/07, respectivamente.

Para operar los servicios, la resolución de la Secretaría de Transporte 408/04 conformó la Unidad de Gestión Operativa (UGOFE S.A.), integrada por los concesionarios TSA S.A., Metrovías S.A. y Ferrovías S.A.

A dicha unidad le fue asignada, primeramente, la responsabilidad correspondiente a la operación del grupo 5, siendo posteriormente convocada para la operación integral del servicio ferroviario y para aquellos aspectos complementarios y colaterales de los contratos de concesión correspondientes a los grupos de servicios 4 y 7.

El marco de su funcionamiento viene dado por sendos acuerdos de gerenciamiento operativo de emergencia para la operación de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros, para cada uno de los grupos de servicios.

En tal sentido, los acuerdos con los grupos de servicios 4 y 7 (Belgrano Sur y General Roca) presentan las mismas características –en cuanto a cláusulas y alcances– que su similar del grupo de servicios 5 (General San Martín), y que permitieron concluir, respecto de la existencia de un acotado riesgo empresario, a saber: indemnidad a favor del operador, ausencia de régimen de penalidades y sujeción de retribución a ingresos, entre los que se cuentan los gastos de explotación estimados.

Por otra parte, en lo que respecta a las competencias que le corresponden al señor secretario de Transporte, el primero de los acuerdos debió ser ratificado mediante decreto del Poder Ejecutivo nacional (decreto 861/06), no ocurriendo lo mismo con los otros dos acuerdos.

Efectivamente, los acuerdos correspondientes a la operación de los grupos de servicios 4 y 7 no fueron ratificados tal como hubiera correspondido; y ello debiera ser así por entenderse que su régimen jurídico resulta asimilable al de las concesiones públicas de servicios.

A diferencia del acuerdo celebrado para la prestación de los servicios ferroviarios correspondientes al grupo 5, al que el decreto 861/06 había previsto el plazo de un (1) año para implementar las acciones tendientes al llamado a licitación pública para otorgar la concesión de la línea ferroviaria en cuestión (del cual no existe

constancia de su cumplimiento), los acuerdos correspondientes a los grupos de servicios 4 y 7 no disponen un plazo cierto ni un tiempo determinado de duración, toda vez que disponen que el operador prestará los servicios ferroviarios hasta que se defina la modalidad para su prestación o concluya por mutuo acuerdo entre las partes.

En tal sentido, la definición de la modalidad de prestación correrá por cuenta de lo que se establezca en función de lo dispuesto por la ley 26.352 de reordenamiento ferroviario, donde deberá atenderse que la selección del concesionario mediante el procedimiento de licitación pública constituya un requisito inexcusable y obligatorio para la validez del contrato de concesión cuando el servicio sea prestado por y con terceros.

Lo expuesto implica que, hasta tanto no se defina la modalidad de la prestación, las obligaciones derivadas de los respectivos acuerdos serán ejecutadas en un marco de transitoriedad y precariedad que no resultan deseables en virtud de la naturaleza de los servicios involucrados.

Por otra parte, y en lo que hace al procedimiento aplicado por el operador para llevar a cabo las contrataciones de obras, servicios y trabajos de mantenimiento, éste no garantiza el cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, competencia y transparencia.

Al respecto, se puede mencionar la verificación de la ausencia de precios de referencia, la convalidación de modificaciones de ofertas con posterioridad a su apertura y falta de correlación entre pagos y certificaciones, entre otros aspectos observables.

En ese sentido, la AGN entiende que debe considerarse la naturaleza pública de los fondos involucrados para definir las características esenciales del régimen a aplicar, es decir que, si la aplicación de un régimen contractual se halla determinada principalmente por el origen de los fondos con los cuales aquellos contratos se realizan –como es el caso–, la Secretaría de Transporte debiera garantizar que el operador efectúe dichas contrataciones bajo las mismas condiciones en las que el Estado debe hacerlo.

Con relación a la estimación de la compensación de los costos de explotación, se ha detectado la aprobación de readecuaciones con hasta 7 meses de retroactividad; lo cual, al margen de la admisibilidad de los argumentos esgrimidos por el auditado por cuanto resulta complejo el análisis y requiere de la intervención de distintas áreas (y que ameritaron una modificación de la recomendación respectiva), implica que la gestión se realiza con un presupuesto que, a priori, no resulta acorde a las necesidades del servicio. No obstante la existencia de un mecanismo paliativo en las prescripciones del acuerdo que opera ante la insuficiencia de fondos, no parece razonable que una decisión de esta

trascendencia se extienda en el tiempo y pueda llegar a alterar las previsiones de los gastos necesarios.

Asimismo, y en cuanto a la ejecución de dichos gastos, se observaron diferencias entre lo estimado en las respectivas resoluciones que aprueban los gastos mensuales de explotación y lo realmente ejecutado, según surge de los estados contables de UGOFE S.A., del orden del 16,25 % para el caso de la ex Línea Belgrano Sur, 16,84 % para la ex Línea General Roca y del 46,93 % para la ex Línea San Martín. Si se tuviesen en cuenta las estimaciones vigentes a la fecha de corte de la comparación (31/12/08), es decir, sin considerar las retroactividades aprobadas, las diferencias se reducen al 7,96 % para el primero de los casos y al 6,02 % para el segundo, existiendo limitaciones que impiden extender dicho análisis al caso de la ex Línea San Martín.

Teniendo en cuenta que la disposición de dichos fondos se realiza a modo de anticipo, debe procurarse asignar adecuadamente los recursos a fin de evitar ineficiencias. Además, debe entenderse que lo observado se orienta a dejar de manifiesto la razonabilidad de las estimaciones con relación a los gastos rendidos.

En lo que hace al proceso de rendición de cuentas y su posterior revisión, se ha podido verificar demora tanto en su elevación a la Secretaría de Transporte (35 días hábiles promedio), como en su aprobación por parte de ésta, siendo las últimas rendiciones aprobadas las correspondientes a junio de 2008 en el caso de la ex Línea General Roca, la de mayo de 2008 para la ex Línea Belgrano Sur y la de octubre de 2006 para la ex Línea San Martín.

En cuanto a su revisión, los informes de auditoría de dichas rendiciones no incluyen las opiniones de las áreas técnicas competentes respecto de los desvíos detectados en la ejecución de las estimaciones oportunamente aprobadas.

Los indicadores que buscan medir el cumplimiento de los programas de servicios y su regularidad, en todos los casos, presentan mejoras relativas respecto del promedio de los años 2005 y 2006.

La oferta medida en coche/km, también en todos los casos, ofrece valores relativamente constantes, con leves tendencias al alza. Sin embargo, en el caso de la ex Línea Belgrano Sur, se ubica por debajo del promedio de años anteriores.

Similar comportamiento se puede observar en el indicador de pasajeros transportados, con la salvedad de que, en la ex Línea Belgrano Sur, la tendencia se revierte hacia el último trimestre analizado (octubre-diciembre de 2009).

Finalmente, sin dejar de considerar las limitaciones expuestas tanto en el apartado 2.1 como en el último párrafo del apartado 5 del presente informe, la relación que muestra los costos de explotación por coche/km se presenta en todos los casos por encima de los años anteriores. Ello debe parte de su explicación a las nuevas estimaciones que rigen en el marco de los acuerdos, que debieron contemplar –entre otros– los ahorros de los

ex concesionarios en materia de mantenimiento y que determinaron las partidas que se destinan actualmente a la ejecución de obras de recuperación del mantenimiento diferido.

Esta circunstancia, que fue considerada por la AGN en su análisis –que intentó ser resuelta a través del neteo de las partidas destinadas a dicho componente–, con más las limitaciones oportunamente enunciadas, ameritan la necesidad de consensuar con el auditado (y eventualmente el operador) una mecánica de medición que brinde mayores certezas en el ejercicio comparativo.

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. – Walter A. Agosto.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-587/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 237/10 aprobando el informe realizado sobre la evaluación de la gestión de control en el ámbito de la Secretaría de Transporte y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), respecto a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia Sociedad Anónima (UGOFE S.A.); 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,

RESUELVE:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con el objeto de evaluar la gestión de control llevada a cabo por la Secretaría de Transporte y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), respecto a la Unidad de Gestión

Operativa Ferroviaria de Emergencia Sociedad Anónima (UGOFE S.A.).

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

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

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

Nicolás A. Fernández.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Secretaría de Transporte y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), con el objeto de evaluar la gestión de control llevada a cabo por la Secretaría de Transporte y/o de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CRNT), respecto a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia Sociedad Anónima (UGOFE S.A.).

Informa la AGN que en el caso relacionado con la operación de los grupos de servicios 4 y 7 (líneas General Roca y Belgrano Sur), el período objeto de análisis se extiende desde el inicio de la gestión de UGOFE S.A. hasta el 31/12/08.

Con respecto al grupo de servicios 5 (Línea San Martín), señala que se ha realizado un seguimiento selectivo de las recomendaciones efectuadas en el informe aprobado mediante resolución de la Auditoría General de la Nación 58/07.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 13-5-08 y el 30-5-09.

En el apartado “Limitaciones al alcance”, la AGN informa que no ha podido efectuar un análisis comparativo de los costos de explotación de las líneas General Roca y Belgrano Sur, al haberse imposibilitado la obtención de la documentación e información correspondiente a los estados contables de los ex concesionarios Transportes Metropolitanos General Roca Sociedad Anónima (TMR S.A.) y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur Sociedad Anónima (TMB S.A.) por los años 2005, 2006 y 2007.

Dicha información fue solicitada a la Inspección General de Justicia, la que respondió que según surge de las planillas del sistema de informática ambas sociedades no habían presentado los balances requeridos.

En el apartado 4, “Comentarios y observaciones”, el órgano de control externo señala lo siguiente:

4.1. Aspectos legales.

4.1.1 Los acuerdos de operación de emergencia correspondientes a la operación de los grupos de servicios 4 y 7 no fueron ratificados por el Poder Ejecutivo nacional (PEN) tal como hubiera correspondido, por

cuanto resulta su régimen jurídico asimilable al de las concesiones públicas de servicios.

Expresa la AGN que los acuerdos de operación de emergencia son contratos administrativos, celebrados en un contexto de emergencia. Agrega que más precisamente se trata de una figura similar al mandato cuya finalidad es ejecutar el objeto propio de un contrato de concesión de servicio público, en el que el operador no asume el riesgo propio de un negocio o empresa, como sucede en una concesión; y por otra parte el servicio es operado por cuenta y orden del Estado nacional con cargo de rendir cuentas de su actuación.

El acuerdo es un mandato en el que adquiere gran relevancia la figura de la concesión de servicio público, por cuanto que el objeto central de aquél es que el operador pueda hacer lo mismo que haría un concesionario en las condiciones habituales, con la diferencia que bajo esta modalidad todos los costos de explotación y las inversiones en obras son afrontados por el Estado.

La AGN señala que, en consecuencia, el régimen jurídico aplicable será aquel que habitualmente rige para la concesión de servicios públicos, circunstancia por la cual se torna exigible la ratificación del acuerdo por parte del PEN, tal como sucediera en el caso del acuerdo que enmarca la prestación de servicios del grupo 5, línea San Martín, que fue ratificado por decreto 861.706 (B.O. 13/7/06).

4.1.2 Los acuerdos de operación de emergencia celebrados para la prestación de los servicios ferroviarios correspondientes a los grupos 4 y 7 no disponen de un plazo cierto, ni un tiempo determinado de duración.

Para este punto la AGN informa que los acuerdos suscritos entre la Secretaría de Transporte y UGOFE S.A., correspondientes a la operatoria integral de los citados grupos de servicios disponen que: "...El operador prestará los servicios ferroviarios hasta que se defina la modalidad para su prestación o concluya por mutuo acuerdo entre las partes...", configurándose, de este modo, un plazo indeterminado para la prestación de los servicios.

En tal sentido, la doctrina mayoritaria rechaza la idea de que las concesiones de servicios públicos se realicen por tiempo indeterminado o a perpetuidad, fijándose como principio la temporalidad de los contratos. En general se sostiene que cuando la ley no establece un plazo de duración para las concesiones, aquél será el que resulte más razonable, de modo que permita una prestación eficiente del servicio, amortización de capitales, inversiones, la obtención de ganancias, etcétera.

Señala que, en los casos analizados, la importancia del plazo esté dada por la necesidad de que las gestiones tendientes a contrarrestar los efectos de la emergencia/urgencia se realicen en el menor tiempo posible. Dado que lo contrario implicaría extender de manera indefinida e injustificadamente una situación de excepción, de modo que la circunstancia extraordinaria

dejaría de ser tal para convertirse en algo habitual y ordinario.

Según expresa el órgano de control externo, en el marco de estos acuerdos se generan incertidumbres, no sólo en relación a la ausencia de plazo para la prestación del servicio, sino que además se plantean indefiniciones y vaguedades sobre aspectos elementales de los contratos, condicionados por el propio marco de emergencia, sirva como ejemplo de ello la ausencia de un régimen de penalidades o de un régimen de contrataciones propio como presentaban los contratos rescindidos (ver observaciones 4.1.4 y 4.1.5), lo que repercute en la seguridad jurídica que debe garantizar la administración en un estado de derecho.

Señala la AGN que hasta tanto no se defina la modalidad de la prestación, tampoco serán definidas otras cuestiones de igual importancia, lo que genera una situación de precariedad de las obligaciones derivadas de los acuerdos de gerenciamiento.

4.1.3 La Secretaría de Transporte no ha provisto evidencias respecto del cumplimiento del artículo 2° del decreto 861/06 (B.O. 13/7/06), relacionado con el llamado a licitación pública para la concesión integral del grupo de servicios 5 (General San Martín).

Por otra parte, no obstante la sanción de la ley 26.352 de reordenamiento ferroviario, la prestación de los servicios ferroviarios de los grupos de servicios 4, 5 y 7 se continúan realizando en el marco de los acuerdos de gerenciamiento operativo suscritos oportunamente.

La AGN expresa que el artículo citado instruye a la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a instrumentar dentro del plazo de un (1) año, los actos tendientes al llamado a licitación pública para otorgar la concesión de la línea ferroviaria en cuestión; informando que, no obstante al cierre de las tareas de campo, no ha obtenido evidencias que permitan concluir respecto de su cumplimiento.

Situación distinta se plantea en los acuerdos de gerenciamiento de los servicios Belgrano Sur y Roca (4 y 7 respectivamente), en los que a diferencia del San Martín (5) no se previó la necesidad de efectuar un llamado a licitación pública para la concesión integral de los mismos.

Agrega que, posteriormente, se sancionó la Ley de Reordenamiento Ferroviario, por la cual se dispuso la creación de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (en adelante SOFSE), la que asumirá la operación de los servicios que se encuentren concesionados y que por alguna causal se reviertan al Estado nacional o los nuevos que se creen con posterioridad, sea por sí, por terceros o en asociación con ellos.

Señala la AGN que, en dicho contexto, al ser el transporte ferroviario de pasajeros un servicio público, la selección del concesionario mediante el procedimiento de licitación pública, constituye un requisito inexcusable

y obligatorio para la validez del contrato de concesión cuando el servicio es prestado por y con terceros.

Informa la AGN que al cierre de la auditoría, la citada ley se encontraba en proceso de reglamentación.

La AGN concluye que, en consecuencia, los servicios gerenciados por UGOFE S.A. siguen operándose en el marco de transitoriedad y precariedad señaladas en el apartado 4.1.4.

4.1.4 Los acuerdos de operación de emergencia de los grupos de servicios 4 y 7 (Belgrano Sur y General Roca) presentan las mismas características que su similar del grupo de servicios 5 (General San Martín), y que permitieron concluir respecto de la existencia de un acotado riesgo empresario, a saber: indemnidad a favor del operador, ausencia de régimen de penalidades y sujeción de retribución a ingresos entre los que se cuentan los gastos de explotación estimados.

En este punto la AGN informa que los artículos 6° a 9° de los acuerdos de operación establecen significativos niveles de indemnidad a favor del operador, en lo que respecta al ejercicio de sus responsabilidades, el prever una serie de prerrogativas relacionadas con reclamos sobre bienes inventariados recibidos, reclamos del personal que administre el operador, indemnidad del operador y/o sus accionistas y/o sus directores y/o los directores de sus accionistas por todos los daños y perjuicios y en general todo rubro o concepto que pudieran válidamente ser reclamados por los terceros ajenos a este convenio en concepto de responsabilidad civil en los términos del Código Civil y del Código de Comercio de la Nación como consecuencia de los siniestros y/o accidentes producidos durante la prestación y/u operación de los servicios ferroviarios de pasajeros correspondientes a los servicios ferroviarios objeto de los acuerdos.

Asimismo, señala que por otra parte, no se ha obtenido evidencias del dictado o determinación de un régimen de penalidades que rija en el marco de los acuerdos, según lo exigido en el artículo 9° de los acuerdos, debido a la falta de confirmación por parte de la Secretaría de Transporte.

En igual sentido, ante similar solicitud, la CNRT informó por nota IGCFF 002759/08 que no había aplicado penalidades debido a la inexistencia de reglamentación.

Agrega que, finalmente, el artículo 5° de ambos acuerdos copia de su antecesor la metodología del cálculo de su retribución, es decir, el seis por ciento (6%) de los ingresos, entre los cuales se encuentran la compensación de los costos de explotación estimados.

Por último, la AGN señala que la concurrencia de todo lo expuesto coadyuva a la existencia de un mínimo riesgo empresario, similar a lo que fuera oportunamente observado en el informe de auditoría aprobado mediante resolución de la AGN 58/2007.

4.1.5 El procedimiento mediante el cual se contratan los trabajos y obras de mantenimiento, al margen

de no estar dispuesto en los acuerdos de gerenciamiento, no garantiza el cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, competencia y transparencia que deben regir en materia de contrataciones públicas, y que resultan en virtud de la naturaleza de los fondos involucrados.

La administración pública, a través de la figura de su mandatario, contrata obras, trabajos y servicios de mantenimiento bajo un régimen de derecho privado.

No obstante verse lo expuesto minorado por la aplicación del "Procedimiento de abastecimiento y contratación de servicios" dispuesto unilateralmente por el operador, la AGN verificó, en el marco de los contratos auditados y en las actuaciones por las cuales tramitaron, que todas las contrataciones se realizan mediante concursos privados de precios, ello independientemente de las características cualitativas o cuantitativas de las obras, trabajos o servicios que se contratan. (En tal sentido, desataca que se constató la misma circunstancia observada en el informe de auditoría AGN aprobado por resolución 58/07, apartado 4.1.1.2).

A expresa la AGN que la concurrencia de oferentes se halla limitada a la invitación efectuada por carta a los proveedores inscritos en el registro de proveedores del operador (no haciéndose extensiva a otros proveedores inscriptos en registros del Estado). Agrega que además de restringir la concurrencia, carece de difusión y de publicidad en todas las etapas del procedimiento, e incluso los actos de apertura de ofertas son de carácter privado.

Al amparo de este procedimiento, queda abierta la posibilidad de que resulten oferentes y adjudicatarios quienes bajo el marco del decreto delegado 1.023/01 no podrían serlo, por ser mas restrictivo respecto de quienes pueden ser contratantes de la administración como por ejemplo inhabilitados, suspendidos, etcétera.

Si bien el procedimiento implementado por el operador guarda analogía con el procedimiento que podría aplicar la administración pública, aquel resulta insuficiente para garantizar los principios de publicidad, concurrencia, competencia y transparencia que rigen en materia de contrataciones públicas (ver decreto 1.023/01); los que resultan aplicables por encontrarse implicado el manejo de recursos estatales.

Señala la AGN que los motivos expuestos, justifican la necesidad de que los acuerdos establezcan una mecánica de contratación para las obras de mantenimiento, que contemple la observancia de los principios antes mencionados.

4.2 Ejecución de presupuestos y rendiciones de cuenta.

4.2.1 Se observan diferencias entre lo estimado en las respectivas resoluciones que aprueban los gastos mensuales de explotación y lo realmente ejecutado.

En este punto, la AGN informa que del análisis de las rendiciones evaluadas y de lo expuesto en los estados contables de UGOFE S.A. con relación a la

ejecución de ingresos y gastos de explotación, surgen las siguientes consideraciones:

– *Línea General Roca*

Desvío en exceso del 16,84 %, lo que representa \$ 143.601.892 previstos en la estimación y que no fueron ejecutados durante el período julio de 2007 a diciembre de 2008, de acuerdo al siguiente resumen:

No obstante lo expuesto, y en virtud de lo manifestado por el auditado en su descargo en cuanto a la consideración del monto de las estimaciones con relación a su efectivo abono por parte de la Secretaría de Transporte, la AGN señala que, siguiendo el criterio expuesto por esa dependencia en el mencionado descargo, el desvío que surge de considerar lo realmente ejecutado contra los valores que se encontraban autorizados a la fecha de corte evaluada, es decir al 31/12/2008 (que corresponden a la resolución ST 09/07), se sitúa en el orden del 6,02 %.

Agrega que, por su parte, la diferencia resultante al comparar el monto ejecutado con los ingresos efectivamente percibidos es del 8,34 %.

– *Línea Belgrano Sur*

Desvío en exceso del 16,25 %, lo que representa \$ 36.658.734 previstos en la estimación y que no fueron gastados durante el período julio de 2007 a diciembre de 2008.

En igual sentido a lo expuesto precedentemente, en el caso de la línea General Roca en lo relativo a las manifestaciones del auditado, un análisis similar arroja un porcentaje de desvío del orden del 7,96 % para la comparación entre lo realmente ejecutado y los valores que se encontraban autorizados a la fecha de corte evaluada, 31/12/2008 (correspondientes a la resolución ST 10/07).

Por su parte, la diferencia resultante al comparar el monto ejecutado con los ingresos efectivamente percibidos es del 16,25 % (por verificarse coincidencia entre estos últimos y lo estimado).

– *Línea General San Martín*

Desvío en exceso del 46,93 %, lo que representa \$ 171.848.113 previstos en la estimación y que no fueron gastados durante el período julio de 2007 a diciembre de 2008 (equivalente a 8,4 meses de adelanto en los gastos de explotación vigentes a valores de la resolución ST 65/09).

Con relación al análisis efectuado para las líneas Belgrano Sur y General Roca como producto de las manifestaciones del auditado en su descargo, las limitaciones producidas por el hecho que no se ha podido establecer el desvío, desagregando por rubro de ningún acápite, excepto “Otros egresos de explotación”, ya que la resolución de la Secretaría de Transporte 65/09 estima los gastos con una desagregación de rubros distinta a la expuesta en los estados contables y las que surgen como consecuencia de lo observado

en 4.2.6 en lo que respecta a la información del rubro Mantenimiento Diferido, no permiten realizar un estudio similar.

Destaca que la última rendición de gastos aprobada es de octubre de 2006 (ver 4.2.5).

4.2.2 Las demoras verificadas en el proceso de aprobación de las readecuaciones de las estimaciones de gastos mensuales de explotación han significado reconocimientos retroactivos que llegan hasta los siete (7) meses.

En este punto, la AGN informa que la resolución de la Secretaría de Transporte 65 del 2/2/09, aprueba, a partir del 1°/7/08, la estimación de los gastos mensuales de explotación para la operación de los servicios ferroviarios correspondientes al grupo de servicios 5 - General San Martín.

Agrega que, por su parte, su similar 90 de fecha 11 de marzo hace lo propio con la estimación de los gastos correspondientes al grupo de servicios 4 - General Roca, pero con retroactividad al 1°/9/08.

Señala la AGN que las demoras verificadas en el proceso de aprobación de las readecuaciones solicitadas por el operador implican, cuanto menos, las dificultades sobrevinientes de un presupuesto no adecuado, con el impacto correspondiente respecto del servicio, que, dado su carácter público, debe ser brindado acorde a las expectativas.

Agrega que de tal modo, más allá de los mecanismos paliativos previstos en el acuerdo ante la insuficiencia de fondos, no parece razonable que una decisión de esta trascendencia se extienda en el tiempo y pueda llegar a alterar las previsiones de los gastos necesarios.

4.2.3 Los informes de auditoría elaborados por la coordinación no contemplan la inclusión de la opinión de las áreas responsables, relacionada con los desvíos que presenta la ejecución de los gastos respecto de las estimaciones aprobadas oportunamente por la Secretaría de Transporte, lo que impide concluir respecto de un acabado cumplimiento de lo exigido en el anexo IIT de los acuerdos.

Señala la AGN que los procedimientos establecidos en el citado Anexo de los Acuerdos de Gerenciamiento estipulan –entre otras previsiones– que, a efectos de realizar la rendición de cuentas, la UGOFE S.A. elevará al coordinador un informe detallado del movimiento de ingresos y egresos de las cuentas involucradas, adjuntando además la documentación respaldatoria.

Asimismo, se establece que “...el Coordinador verificará la documentación presentada y propiciará su aprobación, si así correspondiera, abarcando los aspectos técnicos, económicos y financieros, informando respecto a la razonabilidad de lo rendido, en forma previa a la remisión por parte de la CNRT a la Subsecretaría de Transporte Ferroviario...”.

A tales efectos, la coordinación lleva a cabo una serie de procedimientos, que son los generalmente

aceptados para la obtención de evidencias que permitan dictaminar acerca de la razonabilidad de las cifras rendidas con relación a la documentación presentada y a los registros consultados.

Destaca que, sin embargo, y a pesar de realizar en la mayoría de los casos una comparación entre lo ejecutado y lo estimado, las actuaciones analizadas no presentan informes que justifiquen la cuantía y/o naturaleza de los desvíos detectados.

Concluye la AGN que en el entendido de que la función del coordinador no se circunscribe solamente a aquella que fuera descrita en los dos párrafos precedentes, sino que además abarca aspectos técnicos tal como lo estipula el acuerdo; y teniendo en cuenta que se trata de una rendición de cuentas en la que –también a decir del citado acuerdo– “...los egresos deberán destinarse de manera directa e inequívoca a los rubros cuyo detalle se encuentra contenido en los anexos...”, resulta esencial que las áreas correspondientes emitan informes técnicos y/o económicos que den cuenta de las razones por las cuales se han debido apartar de lo estimado.

4.2.4 La elevación de las rendiciones de cuentas por parte de la UGOFE S.A. supera los plazos estipulados en los respectivos acuerdos de gerenciamiento.

Los respectivos acuerdos establecen un plazo de 10 días hábiles siguientes a la finalización del mes calendario para la elevación de los informes que contengan el detalle del movimiento de ingresos y egresos de las cuentas comprometidas en el marco de la prestación de los servicios.

Los procedimientos realizados permitieron observar demoras, en algunos casos sustanciales, existiendo un caso máximo para la Línea Roca de 72 días y para la Línea Belgrano Sur de 110 días.

4.2.5 Se observa una demora significativa en la aprobación de las rendiciones de cuenta por parte de la Secretaría de Transporte.

A la fecha de la realización de las tareas de campo (mayo 2008 - mayo 2009), la situación era la siguiente.

4.2.6 Las rendiciones de cuentas anteriores a la firma de la addenda (11 de junio de 2008) correspondientes al Grupo de Servicios 5 - General San Martín, no exponían la totalidad de la información exigida por el acuerdo.

Lo expuesto reitera lo observado oportunamente en ocasión de la auditoría aprobada mediante la resolución de la AGN 58/07.

De la información obrante en las actuaciones que se detallan en el anexo I, correspondientes a los meses

de enero a octubre de 2006, la AGN verificó la falta de inclusión en el cuadro III. 1 del acuerdo entonces vigente (consistente en el modelo de rendición de ingresos y egresos), de la información relacionada con ingresos/egresos por recuperación de mantenimiento diferido.

El anexo III del mencionado acuerdo establecía el procedimiento conforme el cual debían ser manejados y rendidos los ingresos y egresos relacionados con la operación de los servicios ferroviarios, determinando dentro de sus preceptos, el grado de apertura con el que deben detallarse los movimientos de esos fondos.

Hasta la fecha en que se acordó la addenda al acuerdo (11/6/2008), donde se sustituyó el citado anexo y sus cuadros, resultaba exigible dicha apertura.

Tal como se desprende del texto de la presente observación, el incumplimiento a lo estipulado en el Acuerdo de Gerenciamiento ha sido subsanado a partir de la firma de la addenda correspondiente.

4.3 Ejecución y pago de las obras.

4.3.1 No surgen constancias de la existencia de un precio de referencia, en forma previa al llamado a concurso de precios, en las actuaciones relacionadas con la obra remodelación de estaciones de la ex Línea General Roca.

Informa la AGN que habiendo analizado los expedientes por los cuales tramitara la mencionada contratación, no halló evidencias de la determinación de precios de referencia que permitan posteriormente, en forma eficaz, realizar una comparativa de ofertas tendientes a determinar la razonabilidad de las mismas, toda vez que la realización de un valor comparativo debe ser temporal con la ejecución del proyecto, en forma previa al pedido de cotización.

La AGN señala que debe destacarse la necesidad de que exista 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 responsable de la explotación (por cuanto ésta se realiza sobre los datos que éste aporta).

4.3.2 Se convalidaron modificaciones a las ofertas con posterioridad al acto de apertura en las obras relacionadas con la obra precitada en 4.3.1, vulnerando principios que resultan exigibles en virtud de lo precedentemente expuesto en el punto 4.1.5.

Señala la AGN que tal como consta en el acta de constatación de apertura de sobres del concurso privado de precios, (actuación notarial N-008511816) para trabajos de mejoras de estaciones, en fecha 9/11/2007,

<i>Ex línea</i>	<i>Último período rendido y aprobado</i>	<i>N° de expediente</i>
Roca.....	Junio de 2008	S01:0316416/08
Belgrano Sur.....	Mayo de 2008	S01:0311063/08
San Martín.....	Octubre de 2006	S01:0449524/06

se procedió a la apertura de las ofertas para la obra de reparación de las estaciones Burzaco, Villa Domingo, El Jagüel, Ranelagh, Ezeiza, Wilde, Monte Grande, Ezpeleta, Serazategui, Longchamps, Glew, Lanús, Constitución y Adrogué.

En dicha actuación notarial, se deja constancia del contenido de cada oferta, los valores ofertados y los cumplimientos de las mismas según los requisitos del pliego de especificaciones, cotizando los oferentes los respectivos montos a los que debería computarse la incidencia del impuesto al valor agregado (IVA), es decir que habían ofertado “x monto más IVA”.

Posteriormente existe, en la documentación analizada, una escritura rectificatoria de la constatación de apertura de sobres oferta económica del concurso privado de precios de trabajos de mejoras de estaciones.

La nueva escritura tiene fecha del 15/11/2007, y expresa lo siguiente:

“...En fecha 9 del corriente mes, por escritura pasada bajo el número doscientos ochenta, se procedió a constatar la apertura de sobres de oferta económica del concurso privado de precios de trabajos de mejoras de estaciones de la línea General Roca”. La UGOFE S.A., circularizó entre los oferentes sendas notas en las que se les solicitaba cumplimentaran los ítems a los cuales no habían dado cumplimiento.

En su respuesta la empresa GYC Construcciones S.A. informó que al momento de su oferta han cometido “...un involuntario error de cálculo...” al considerar “...la base imponible para el cálculo del impuesto al Valor Agregado como precio final de la misma, lo cual generó una diferencia en defecto del 21 % en la totalidad de los precios ofertados...”. Por tales motivos la empresa solicita que se contemple en el precio ofertado la diferencia mencionada, adjuntando una nueva planilla de oferta y póliza de caución 55.315.

La AGN incluye cuadro que contempla los precios resultantes de GYC Construcciones S.A., y la comparativa del resto de las ofertas.

Señala que en esta situación particular también se ven vulnerados principios de igualdad entre los oferentes, al permitir la modificación de una

oferta posteriormente producida la apertura de los sobres.

Destaca el órgano de control externo que lo observado se ve agravado al incluir en la apreciación, la utilización de procedimientos de concursos de tipo cerrado por invitación y no en forma pública, con intención de ampliar el universo de ofertas, tanto en calidad y precios; lo que fuera expuesto anteriormente en 4.1.5.

4.3.3 Se observó una falta de correlación entre los pagos realizados en concepto de anticipos de gastos a rendir y los avances certificados en la ejecución de la obra autorizada por resolución de la Secretaría de Transporte NE 644/2005 (17/8/05).

Informa que en ocasión de auditorías previas, la Coordinación de Presupuesto, Recursos Humanos y Administración de la Secretaría de Transporte informó los montos que se ejecutaron y pagaron con cargo a la citada obra y la fecha de los mismos.

Señala que según surge del análisis de las actuaciones, el acta de iniciación de obra fue suscrita por los representantes de la autoridad de aplicación y de UGOFE S.A., con fecha 6/10/2006, lo que implica que antes de iniciarse la obra ya se había pagado el 60%, ya que los pagos fueron efectuados entre el 24/8/2005 y el 6/10/2006 (\$ 1.019.640) y efectuándose otro pago de \$ 339.880 el 6/10/2006.

La ejecución de la obra, según las certificaciones de estilo, ha seguido el siguiente cronograma:

Si bien la oferta inicial de la obra estipulaba un plazo de 90 días para su ejecución (según surge de lo actuado, ampliado a 120 días), la recepción provisoria, también según acta, data del 29 de febrero de 2008.

En virtud de lo observado en 4.2.6, dichos movimientos no surgen explícitamente de las rendiciones de cuenta. No obstante, las facturas emitidas por el contratista responden a fechas cercanas a las certificaciones.

Lo expuesto deja de manifiesto la falta de correlación entre los pagos registrados y realizados por la Secretaría de Transporte y los ejecutados por UGOFE S.A. de acuerdo al ritmo de ejecución real de la obra, con la

<i>Acta de medición N°</i>	<i>Fecha</i>	<i>Certificación anterior</i>	<i>Certificación del acta</i>	<i>Avance acumulado</i>
1	15/12/2006	—	20%	20%
2	19/3/2007	20%	14%	34%
3	6/6/2007	34%	5%	39%
4	26/9/2007	39%	25%	64%
5	7/12/2007	64%	20%	84%
6	17/1/2008	84%	16%	100%

consiguiente incidencia que ello implica respecto del manejo y disponibilidad de los fondos.

4.4 Estadísticas operativas e indicadores.

En este punto, la AGN desarrolla cuadros que reflejan los siguientes aspectos:

4.4.1 Pasajeros transportados

4.4.2 Coche km recorridos

4.4.3 Cumplimiento de programa de servicios

4.4.3.1 Ex Línea Roca

4.4.3.2 Ex Línea Belgrano Sur

4.4.3.3 Ex Línea San Martín

En este punto nos remitimos a fojas 26/35 del informe de la AGN en las cuales están desarrollados los cuadros pertinentes.

4.5 Análisis comparativo de costos de explotación

Con los datos resultantes de los EECC de UGOFE S.A. y de la información provista por la CNRT –con las limitaciones expuestas precedentemente en “Limitaciones al alcance”–, se elaboró el índice de costo de explotación / coche km.

En el caso de las ex líneas Belgrano Sur y Roca, se procedió a exponer la compensación de los costos de explotación tanto con la inclusión de la partida destinada a la recuperación del mantenimiento diferido como sin ella, a efectos de permitir una mejor comprensión de los costos imputables a la explotación real del servicio. En lo que respecta a la ex Línea San Martín, los datos expuestos no incluyen partidas por dicho concepto, ya que, tal como se anticipó en 3.1, no se encontraban discriminados.

4.5.1 Ex Línea San Martín

El indicador que relaciona los costos de explotación con la oferta de servicios medida en coche/km se sitúa por encima del promedio de mediciones correspondientes a períodos anteriores.

Durante el primer año del lapso que comprende el objeto de estudio, se mantuvo, aunque oscilante, dentro del rango promedio del primer y segundo trimestre de 2007. A partir de julio de 2008 presenta un importante incremento, que coincide con la aprobación de una nueva estimación de costos de explotación (resolución de la Secretaría de Transporte 65/09), que prácticamente duplica las previsiones anteriores.

El incremento evidenciado por el indicador no puede explicarse exclusivamente con la evolución de la oferta medida en coche/km, la que se mantuvo relativamente constante durante el período de análisis, aunque incrementándose desde la toma de posesión (ver 4.4.2).

La marcada tendencia al alza que presenta la cantidad de pasajeros transportados desde dicha fecha, y la mejora que presentan los indicadores de cumplimiento del programa de servicios respecto de años anteriores, pueden contribuir a explicar, desde la calidad del servi-

cio y como consecuencia de las obras llevadas a cabo, parte de los incrementos mencionados.

4.5.2 Ex Línea Roca

En este caso, el indicador se presenta bajo durante el primer semestre del período analizado, debido a la subejecución de las estimaciones, propias de la inminencia en la toma de posesión de la prestación de los servicios por parte de UGOFE S.A., para luego situarse sobre el promedio de períodos anteriores.

En tanto, la oferta medida en coche/km se presentó relativamente constante, con una leve tendencia al alza, al igual que los pasajeros transportados, lo que permite concluir de modo coincidente con el análisis efectuado para la ex Línea San Martín en cuanto a la correspondencia del incremento de los costos con relación a la oferta de servicios.

4.5.3 Ex Línea Belgrano Sur

En lo que respecta al comportamiento del indicador de costos de explotación sobre coche km, se presenta similar al caso precedente, coincidiendo incluso las fechas de toma de posesión en ambos casos.

Respecto de la oferta de servicios, los coche km ofrecidos durante el período analizado presentan una tendencia ascendente, aunque se ubican por debajo de años anteriores, al igual que las cifras de pasajeros transportados.

No obstante los incrementos mencionados, la evolución del indicador parece indicar que los valores que asume (mayores a los promedios de períodos anteriores) no se deben exclusivamente a una mayor oferta de servicios.

4.6 Seguimiento de recomendaciones de informes anteriores

De las trece (13) recomendaciones vertidas como consecuencia de las deficiencias detectadas y las observaciones realizadas en la auditoría que fuera aprobada mediante la resolución de la Auditoría General de la Nación 58/07; seis (6) no han sido objeto de seguimiento específico dado el alcance selectivo del análisis.

Del resto, una (1) fue subsanada y una (1) se puede calificar como en proceso de subsanación.

Informa la AGN que por nota 136/09-RC SER, se remitió a la Secretaría de Transporte copia del proyecto de informe de auditoría referido a evaluación de la gestión de control llevada a cabo por la Secretaría de Transporte y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), respecto a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia Sociedad Anónima” (UGOFE S.A.), a fin de que realice sus aclaraciones y/o comentarios respecto a su contenido. Señala que por nota JEF GAB 514, del 3/12/2009, la Secretaría de Transporte solicita que se le conceda una prórroga, ante la imposibilidad de poder dar cumplimiento con la remisión de la información requerida en el plazo indicado en la nota citada en el párrafo precedente; la cual fue otorgada mediante la nota 116/09 RC SER del 11/12/2009, por nueve (9) días corridos de plazo para

la entrega de lo solicitado oportunamente, recibiendo en fecha 30/12/2009 la respuesta de la Secretaría de Transporte.

Con la nota mencionada, se adjunta el informe elaborado por la Subsecretaría de Transporte Ferroviario (SSTF), identificado como nota S.S.T.F. 1.845/09, en donde se exponen comentarios y aclaraciones al proyecto de informe de auditoría.

Asimismo, por nota 48/10-CSERYEPSP, de fecha 13/7/2010, la Comisión de Supervisión de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos de esta AGN resolvió –por mayoría– dar vista del proyecto de informe de auditoría a la UGOFE S.A.

Mediante nota 88/2010-RCSER, se dio curso a la vista dispuesta oportunamente a fin de que la empresa efectúe las aclaraciones y comentarios que estimara pertinentes.

Informa que finalmente, a través de nota S/N, de fecha 17/8/2010, UGOFE S.A. remite a la AGN las consideraciones efectuadas al informe de auditoría de referencia, las que han sido juntamente con el descargo presentado por la Secretaría de Transporte.

Al respecto, cabe destacarse que, en virtud de los aportes efectuados en los mencionados descargos, se ha procedido a incorporar las siguientes modificaciones:

- Cambio en la redacción del segundo párrafo del texto que acompaña la observación 4.1.1. (página 9), el que quedará redactado del siguiente modo:

“Más precisamente se trata de una figura similar al mandato cuya finalidad es ejecutar el objeto propio de un contrato de concesión de servicio público; en el que el operador no asume 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”.

- Cambio en la redacción de la observación 4.1.2., quedando redactada en los siguientes términos: “Los acuerdos de operación de emergencia celebrados para la prestación de los servicios ferroviarios correspondientes a los grupos 4 y 7 no disponen de un plazo cierto ni un tiempo determinado de duración”.

- Readecuar la observación 4.2.1. e incorporar un análisis comparativo de ejecución de gastos e ingresos ampliado.

- Reformular la observación 4.2.2., siendo su redacción definitiva la siguiente:

Las demoras verificadas en el proceso de aprobación de las readecuaciones de las estimaciones de gastos mensuales de explotación han significado reconocimientos retroactivos que llegan hasta los siete (7) meses.

- Asimismo, si bien no se modifica lo observado, las causales invocadas respecto de lo expuesto en el punto 4.2.4., por cuanto resultan razonablemente admisibles, se han tenido en cuenta para reformular

la recomendación pertinente, la cual quedará con el siguiente texto:

- “6.1.4. Procurar, juntamente con UGOFE S.A. y las coordinaciones, la reducción de las demoras que evidencia el actual proceso de análisis y aprobación de las rendiciones de cuenta.

”Analizar la conveniencia de ajustar los plazos a la realidad verificada en cuanto a la magnitud y volumen de las transacciones involucradas y a la agenda impositiva vigente (corresponde a las observaciones 4.2.4 y 4.2.5)”.

- Readecuar la observación 4.2.6, en cuanto a su redacción, y eliminar la recomendación 6.1.5., por cuanto lo observado se encuentra subsanado a la fecha del informe.

- Incorporar al texto de la observación 4.3.3. la aclaración del concepto por el cual se realizaron los pagos aludidos en la misma.

Finalmente, en cuanto a la utilización de indicadores comparativos de costos de explotación, y a efectos de superar las limitaciones descritas tanto en el informe como en el descargo, se estima conveniente consensuar una metodología de cálculo de indicadores que permita mayor certeza respecto de los costos reales y puros de explotación, así como también mejor comparabilidad de las cifras, que incremente la utilidad de este tipo de información en futuras auditorías.

En el apartado 6. “Recomendaciones”, la AGN señala:

Teniendo en consideración los comentarios y observaciones explicitadas en el capítulo 4 precedente, es menester realizar las siguientes recomendaciones:

6.1 A la Secretaría de Transporte

6.1.1 Implementar el curso de acción necesario a fin de dilucidar todos aquellos aspectos que generan incertidumbres, en relación a la competencia y ausencia de plazo, así como también de lo observado en cuanto a la modalidad de la prestación del servicio en el marco de los respectivos acuerdos de gerenciamiento (corresponde a observaciones 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3 y 4.1.4).

6.1.2 Adoptar las medidas necesarias con el fin de acelerar la elaboración y puesta en vigencia de un régimen de penalidades, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 9° de los acuerdos. (Corresponde a observación 4.1.4.)

6.1.3 Instar a UGOFE S.A. a arbitrar los medios necesarios para hacer efectiva la vigencia de los principios esenciales de publicidad, concurrencia, competencia y transparencia en los procesos de contratación. (Corresponde a observación 4.1.5, 4.3.1 y 4.3.2.)

6.1.4 Procurar, juntamente con UGOFE S.A. y las coordinaciones, la reducción de las demoras que evidencia el actual proceso de análisis y aprobación de las rendiciones de cuenta.

Analizar la conveniencia de ajustar los plazos a la realidad verificada en cuanto a la magnitud y volumen de las transacciones involucradas y a la agenda

impositiva vigente (Corresponde a observación 4.2.4 y 4.2.5.)

6.1.5 Coordinar, en lo sucesivo, la remisión de fondos y las certificaciones de ejecución de obras a efectos de realizar los pagos oportunamente. (Corresponde a observación 4.3.3.)

6.2 A la Coordinación.

6.2.1 Dar cumplimiento a lo establecido en el acuerdo de gerenciamiento en cuanto a la calidad de los controles que debe efectuar la Coordinación, procurando la inclusión de informes que den cuenta de la justificación de los desvíos producidos en la ejecución de los gastos estimados de explotación en lo actuado, en oportunidad de analizar la razonabilidad de las rendiciones de cuentas presentadas por la UGOFE S.A. (Corresponde a observación 4.2.1 y 4.2.3.)

Por último, en el apartado 7. “Conclusiones”, la AGN efectúa el siguiente comentario:

En virtud de los graves y reiterados incumplimientos de los concesionarios del servicio de transporte ferroviario de pasajeros en lo que hace a la prestación, puntualidad, confort y oferta de servicios; así como también al mantenimiento del material rodante y tractivo, que afectaron severamente la ejecución del referido servicio en condiciones adecuadas a las necesidades actuales de los usuarios; además de las condiciones de seguridad, tanto para los pasajeros transportados como para terceros, el Poder Ejecutivo nacional dispuso la rescisión de los contratos de concesión de la explotación de servicios ferroviarios de pasajeros, suscritos con las empresas Transportes Metropolitanos General San Martín S.A. - Grupo de Servicios 5, Transportes Metropolitanos General Roca S.A., Grupo de Servicios 4; y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A., Grupo de Servicios 7, mediante el dictado de los decretos 798/2004, 591/07 y 592/07, respectivamente.

Para operar los servicios, la resolución de la Secretaría de Transporte 408/04 conformó la Unidad de Gestión Operativa (UGOFE S.A.), integrada por los concesionarios TBA S.A., Metrovías S.A. y Ferrovías S.A.

A dicha unidad le fue asignada, primeramente, la responsabilidad correspondiente a la operación del grupo 5, siendo posteriormente convocada para la operación integral del servicio ferroviario y para aquellos aspectos complementarios y colaterales de los contratos de concesión correspondientes a los grupos de servicios 4 y 7.

Al marco de su funcionamiento viene dado por sendos acuerdos de gerenciamiento operativo de emergencia para la operación de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros, para cada uno de los grupos de servicios.

En tal sentido, los acuerdos con los grupos de servicios 4 y 7 (Belgrano Sur y General Roca) presentan las mismas características –en cuanto a cláusulas y alcances–, que su similar del grupo de servicios 5 (General San Martín), y que permitieron concluir respecto de la existencia de un acotado riesgo empresario, a saber:

indemnidad a favor del operador, ausencia de régimen de penalidades y sujeción de retribución a ingresos entre los que se cuentan los gastos de explotación estimados.

Por otra parte, en lo que respecta a las competencias que le corresponden al señor secretario de Transporte, el primero de los acuerdos debió ser ratificado mediante un decreto del Poder Ejecutivo nacional (decreto 861/06), no ocurriendo lo mismo con los otros dos acuerdos.

Efectivamente, los acuerdos correspondientes a la operación de los grupos de servicios 4 y 7 no fueron ratificados tal como hubiera correspondido; y ello debiera ser así por entenderse que su régimen jurídico resulta asimilable al de las concesiones públicas de servicios.

A diferencia del acuerdo celebrado para la prestación de los servicios ferroviarios correspondientes al grupo 5, al que el decreto 861/06 había previsto el plazo de un (1) año para implementar las acciones tendientes al llamado a licitación pública para otorgar la concesión de la línea ferroviaria en cuestión (del cual no existen constancia de su cumplimiento); los acuerdos correspondientes a los grupos de servicios 4 y 7 no disponen un plazo cierto ni un tiempo determinado de duración, toda vez que disponen que el operador prestará los servicios ferroviarios hasta que se defina la modalidad para su prestación o concluya por mutuo acuerdo entre las partes.

En tal sentido, la definición de la modalidad de prestación correrá por cuenta de lo que se establezca en función de lo dispuesto por la ley 26.352 de reordenamiento ferroviario, donde deberá atenderse que la selección del concesionario mediante el procedimiento de licitación pública constituya un requisito inexcusable y obligatorio para la validez del contrato de concesión cuando el servicio sea prestado por y con terceros.

Lo expuesto implica que, hasta tanto no se defina la modalidad de la prestación, las obligaciones derivadas de los respectivos acuerdos serán ejecutadas en un marco de transitoriedad y precariedad que no resultan deseables en virtud de la naturaleza de los servicios involucrados.

Por otra parte, y en lo que hace al procedimiento aplicado por el operador para llevar a cabo las contrataciones de obras, servicios y trabajos de mantenimiento, éste no garantiza el cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, competencia y transparencia.

Al respecto, se puede mencionar la verificación de la ausencia de precios de referencia, la convalidación de modificaciones de ofertas con posterioridad a su apertura y falta de correlación entre pagos y certificaciones, entre otros aspectos observables.

En ese sentido, la AGN entiende que debe considerarse la naturaleza pública de los fondos involucrados para definir las características esenciales del régimen a aplicar, es decir que si la aplicación de un régimen contractual se haya determinado principalmente por el

origen de los fondos con los cuales aquellos contratos se realizan —como es el caso—, la Secretaría de Transporte debiera garantizar que el operador efectúe dichas contrataciones bajo las mismas condiciones en las que el Estado debe hacerlo.

Con relación a la estimación de la compensación de los costos de explotación, se ha detectado la aprobación de readecuaciones con hasta 7 meses de retroactividad; lo cual, al margen de la admisibilidad de los argumentos esgrimidos por el auditado por cuanto resulta complejo el análisis y requiere de la intervención de distintas áreas, (y que ameritaron una modificación de la recomendación respectiva), implica que la gestión se realiza con un presupuesto que, a priori, no resulta acorde a las necesidades del servicio. No obstante la existencia de un mecanismo paliativo en las prescripciones del acuerdo que opera ante la insuficiencia de fondos, no parece razonable que una decisión de esta trascendencia se extienda en el tiempo y pueda llegar a alterar las previsiones de los gastos necesarios.

Asimismo, y en cuanto a la ejecución de dichos gastos, se observaron diferencias entre lo estimado en las respectivas resoluciones que aprueban los gastos mensuales de explotación y lo realmente ejecutado, según surge de los estados contables de UGOFE S.A., del orden del 16,25% para el caso de la ex Línea Belgrano Sur, 16,84% para la ex Línea General Roca y del 46,93% para la ex Línea San Martín. Si se tuviesen en cuenta las estimaciones vigentes a la fecha de corte de la comparación (31/12/08), es decir, sin considerar las retroactividades aprobadas, las diferencias se reducen al 7,96% para el primero de los casos y al 6,02% para el segundo, existiendo limitaciones que impiden extender dicho análisis al caso de la ex Línea San Martín.

Teniendo en cuenta que la disposición de dichos fondos se realiza a modo de anticipo, debe procurarse asignar adecuadamente los recursos a fin de evitar ineficiencias. Además, debe entenderse que lo observado se orienta a dejar de manifiesto la razonabilidad de las estimaciones con relación a los gastos rendidos.

En lo que hace al proceso de rendición de cuentas, y su posterior revisión, se ha podido verificar demora tanto en su elevación a la Secretaría de Transporte (35 días hábiles promedio), como en su aprobación por parte de ésta, siendo las últimas rendiciones aprobadas las correspondientes a junio de 2008 en el caso de la ex Línea General Roca, la de mayo de 2008 para la ex Línea Belgrano Sur y la de octubre de 2006 para la ex Línea San Martín.

En cuanto a su revisión, los informes de auditoría de dichas rendiciones no incluyen las opiniones de las áreas técnicas competentes respecto de los desvíos detectados en la ejecución de las estimaciones oportunamente aprobadas.

Los indicadores que buscan medir el cumplimiento de los programas de servicios y su regularidad, en

todos los casos, presentan mejoras relativas respecto del promedio de los años 2005 y 2006.

La oferta medida en coche/km, también en todos los casos, ofrece valores relativamente constantes, con leves tendencias al alza. Sin embargo, en el caso de la ex Línea Belgrano Sur, se ubica por debajo del promedio de años anteriores.

Similar comportamiento se puede observar en el indicador de pasajeros transportados, con la salvedad de que, en la ex Línea Belgrano Sur, la tendencia se revierte hacia el último trimestre analizado (octubre-diciembre de 2009).

Finalmente, sin dejar de considerar las limitaciones expuestas tanto en el apartado 2.1 como en el último párrafo del apartado 5 del presente informe, la relación que muestra los costos de explotación por coche/km se presenta en todos los casos por encima de los años anteriores. Ello debe parte de su explicación a las nuevas estimaciones que rigen en el marco de los acuerdos, que debieron contemplar —entre otros— los ahorros de los ex concesionarios en materia de mantenimiento y que determinaron las partidas que se destinan actualmente a la ejecución de obras de recuperación del mantenimiento diferido.

Esta circunstancia, que fue considerada por la AGN en su análisis —que intentó ser resuelta a través del neteo de las partidas destinadas a dicho componente—, más las limitaciones oportunamente enunciadas, ameritan la necesidad de consensuar con el auditado (y eventualmente el operador) una mecánica de medición que brinde mayores certezas en el ejercicio comparativo.

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, sino 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 4.879-D.-2011 y 587-O.V.-2010.