

## SESIONES ORDINARIAS

2011

## ORDEN DEL DÍA N° 2634

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 en su análisis de la documentación existente relativa a la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ), y otras cuestiones conexas.

1. (4.881-D.-2011.)
2. (518-O.V.-2005.)
3. (240-O.V.-2006.)
4. (418-O.V.-2006.)
5. (557-O.V.-2006.)

## I. Dictamen de mayoría.

## II. Dictamen de minoría.

## I

## Dictamen de mayoría

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes Oficiales Varios 518/05, la AGN remite resolución 197/05, sobre el informe realizado en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación con el objeto de la verificación de la transferencia de los inmuebles y las concesiones mineras del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ) a Aceros Zapla S.A.; O.V.-240/06, la AGN remite resolución 114/06, sobre el informe realizado en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación con el objeto de la verificación y control del cumplimiento de los resguardos y el plan de inversión comprometidos por la adjudicataria Aceros Zapla S.A. (AZSA) en el marco de la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla S.A. (EAHZ); O.V.-418/06 y O.V.-557/06, la

AGN remite resolución 165/06, sobre la auditoría realizada en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación, cuyo objeto es la verificación de la tasación y del pago del precio en el marco de la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ); y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

## Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

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

a) Corregir las situaciones expuestas por la Auditoría General de la Nación en su análisis de la documentación existente relativa a la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ).

b) Cuantificar el perjuicio fiscal que hubiere emergido de dichas situaciones.

c) Determinar y efectivizar las eventuales responsabilidades a que hubiere lugar; y

d) De corresponder, perseguir los resarcimientos pertinentes.

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

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

4) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Auditoría General de la Nación, a la Oficina Anticorrupción y a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, juntamente con sus fundamentos.

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

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

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

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-518/05, la AGN remite resolución 197/05, sobre informe realizado en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación con el objeto de la “Verificación de la transferencia de los inmuebles y las concesiones mineras del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ) a Aceros Zapla S.A.”; O.V.-240/06, la AGN remite resolución 114/06, sobre informe realizado en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación con el objeto de la “Verificación y control del cumplimiento de los resguardos y el plan de inversión comprometidos por la adjudicataria Aceros Zapla S.A. (AZSA) en el marco de la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla S.A. (EAHZ); O.V.-418/06 y O.V.-557/06, la AGN remite resolución 165/06, sobre auditoría realizada en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación, cuyo objeto es “Verificación de la tasación y del pago del precio en el marco de la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ)”; 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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para corregir las situaciones expuestas por la Auditoría General de la Nación en su análisis de la documentación existente relativa a la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ).

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

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

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

*Nicolás A. Fernández.*

## FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones responden a la resolución del Honorable Senado de la Nación de fecha 2 de junio de 2004, por la que se encomendó a la Auditoría General de la Nación, la realización de una auditoría integral sobre el proceso de privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ) y el control posterior sobre las obligaciones asumidas por la adjudicataria.

Dando cumplimiento a la resolución del Honorable Senado de la Nación, la Auditoría General de la Nación realizó un relevamiento y análisis preliminar de la información disponible (expedientes O.V.-657/04 y 663/04 - resolución AGN 211/04), de donde surgió la realización de tres auditorías particulares, la primera (expediente O.V.-518/05 - resolución AGN 197/05), sobre verificación de la transferencia de los inmuebles y las concesiones mineras del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ) a Aceros Zapla S.A.; la segunda (expediente O.V.-240/06 - resolución AGN 114/06), sobre verificación y control del cumplimiento de los resguardos y el Plan de Inversión, comprometidos por la adjudicataria Aceros Zapla S.A. (AZSA) en el marco de la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ) y la tercera (expediente O.V.-418/06 y 557/06 - resolución AGN 165/06), sobre verificación de la tasación y del pago del precio en el marco de la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ).

*Antecedentes: expedientes O.V.-657/04 y O.V.-663/04  
– resolución AGN 211/04*

Por estos actuados la Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría preliminar en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación (MD) referida a: “La recopilación, el relevamiento y el análisis de la documentación existente relativa a la privatización del Establecimiento de Altos Hornos Zapla e identificación de los posibles desvíos en el proceso de privatización y el control posterior de las obligaciones asumidas por la adjudicataria”.

Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron en el período comprendido entre el 1° de septiembre y el 30 de octubre de 2004.

La AGN señala que, en función de los temas incluidos en la solicitud del Honorable Senado de la Nación, se realizó la auditoría preliminar que, no obstante las limitaciones que se especifican en el informe, concluyó en la posible existencia de incumplimientos y falta de controles por parte del Estado.

El examen de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa aprobadas por la resolución 145/93-AGN, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la ley 24.156.

En las “Aclaraciones previas”, la AGN señala que la auditoría preliminar se hizo en virtud de lo solicitado por el Honorable Senado de la Nación, indicando cuatro puntos de especial interés de evaluación:

1. Proceso licitatorio y posterior control del cumplimiento de las obligaciones de la adjudicataria.

2. Transferencia del Centro Forestal operada en 1998, a favor de Zapla Forestal S.A., hoy Forestal Norteña S.A.

3. El pago del justo precio de los bienes de cambio adquiridos por la adjudicataria en el marco de la privatización.

4. El cumplimiento del plan de inversiones comprometido.

En su requerimiento del 2 de junio de 2004, el Honorable Senado de la Nación toma como base, en particular, los aspectos observados por el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) en su resolución 646/00 y por la Fiscalía de Estado de la provincia de Jujuy (ambos documentos integran la resolución del Senado como anexos) que dan cuenta de irregularidades que se habrían producido y que fueran denunciadas por dichos organismos.

En el informe de la AGN, se resumen los antecedentes de la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla, dependiente de la Dirección General de Fabricaciones Militares; la investigación efectuada por el Defensor del Pueblo de la Nación; el informe de la Fiscalía de Estado de Jujuy; y la investigación judicial (causa penal iniciada a raíz de la investigación efectuada por el Defensor del Pueblo de la Nación y que culminó con la sentencia de fecha 27 de marzo de 2002 por la que se ordenó el archivo de las actuaciones hasta tanto se acumulen nuevos elementos de juicio que permitan proseguir con el avance de la investigación).

La auditoría preliminar realizada por la AGN dio lugar a los siguientes comentarios y observaciones por parte de dicho organismo de control externo

#### *1. Inmuebles transferidos - Derechos mineros*

La AGN informa que se ha observado respecto de los lotes y las concesiones mineras transferidos que no existe concordancia en la documentación analizada.

Así por ejemplo, respecto de algunos de los lotes, la superficie a transferir era inferior a la que se encontraba registrada en los respectivos títulos dado que en ésta se incluía la correspondiente a ciertos sectores que no se encontraban previstos en la privatización (vg. centros cívicos). Por ello, se acordó que en caso de no encontrarse finalizado el deslinde y mensura al momento de otorgarse las escrituras, se efectuaría la transferencia registral por el total de las superficies, con el cargo de retroceder dicha inscripción mediante las escrituras correspondientes una vez realizado el deslinde y mensura faltantes.

Respecto de las transferencias de los derechos mineros, en el contrato de transferencia, se enumeran tres concesiones mineras: minas 9 de Octubre, 11 de Octubre y Puesto Viejo.

Los derechos mineros correspondientes a la mina 9 de Octubre surgen del pliego de bases y condiciones, mientras que los atinentes a las minas 11 de Octubre y

Puesto Viejo fueron incorporados con posterioridad a la adjudicación y previo al contrato de transferencia.

En la venta del Centro Forestal, producida en el año 1998, a la firma Zapla Forestal –hoy Forestal Norteña– se habrían transferido lotes que no le pertenecían a la empresa, dado que el Estado los había transferido a la provincia por no estar sujetos a la privatización. Esto sin perjuicio del posible incumplimiento que podría haberse configurado respecto de la obligación de mantener en funcionamiento los centros, que se trata en el acápite de obligaciones.

Por ello, para emitir opinión, la AGN considera que correspondería examinar cada una de las escrituras realizadas (inmuebles - derechos mineros) confrontándolas con el marco jurídico aplicable y las pertinentes anotaciones registrales.

#### *2. Obligaciones de la compradora - Control del Ministerio de Defensa*

El pliego establece que la empresa adjudicataria deberá obligarse, al momento de formalizar su oferta en el sobre 2, a cumplir lo siguiente:

- Mantener en actividad “Los Centros” por un término de 10 años como mínimo a contar desde la firma del contrato.

- Incorporar personal del EAHZ.

- Ejecutar en tiempo y forma el plan de inversiones a ofertar.

- Implementar el Programa de Propiedad Participada (PPP).

- Constituir y mantener las garantías.

Las obligaciones enunciadas en primer y segundo término se identifican en el pliego con la denominación “Resguardos”. A los efectos de un mejor estudio de cada una de las obligaciones, la AGN las reagrupa en los siguientes temas:

#### *2.a. Contratación de personal y Programa de Propiedad Participada*

El contrato de transferencia, firmado el 1° de julio de 1992 sobre “Garantías y compromisos” referidas al personal establece que, dentro de los treinta días de la fecha del presente la compradora se obliga a contratar la nómina del personal individualizado en el anexo C, que con anterioridad al séptimo día de la toma de posesión, hubiera aceptado por escrito ser contratado por la compradora, en las condiciones descritas en dicho anexo, y siempre y cuando hubiera aprobado el examen preocupacional, obligándose a no despedirlo sin causa por el plazo máximo de un año. Efectuado lo mencionado en el párrafo anterior, se dará por cumplido el compromiso asumido por la compradora en la oferta.

A su vez, el anexo C del contrato de transferencia establece: el personal listado en este anexo, en caso de aceptar ser incorporado a Aceros Zapla S.A., y aprobar el examen preocupacional, gozará de una remuneración

que no será inferior a la que percibió en abril de 1992. Aceros Zapla S.A. reconocerá al personal mencionado anteriormente la antigüedad adquirida en el despido y el cómputo de vacaciones.

La AGN observa que de la información disponible en el anexo C, no resulta posible establecer la jerarquía, categoría y régimen de contratación.

Para emitir una opinión respecto del cumplimiento o no de la obligación vinculada con la contratación de personal, la AGN señala que sería menester efectuar comprobaciones con información proveniente del Ministerio de Trabajo y de Aceros Zapla S.A.

En cuanto a la implementación del PPP queda claro que al momento de cierre de las tareas de campo, la empresa no había dado cumplimiento a esta obligación.

#### *2.b. Mantenimiento de la actividad productiva de "Los Centros" por el término de 10 años como mínimo:*

El pliego establece que la sola presentación de la oferta implica el compromiso por parte del adjudicatario de mantener por el término de 10 años como mínimo contados desde la firma del contrato, la actividad principal de "Los Centros".

Según definición del pliego, "Los Centros", significa los Centros Siderúrgicos y Forestal de Altos Hornos Zapla.

El contrato de transferencia establece, con relación a la provisión de aceros especiales, de esbozos y de otros productos relacionados con la defensa nacional, que las partes han acordado un régimen de resguardos.

El régimen de resguardos expresa: Aceros Zapla S.A. se obliga a mantener como mínimo la actual capacidad tecnológica y de producción, y llevar a cabo una adecuada y razonable actualización tecnológica asegurando la provisión de aceros especiales, de esbozos y de otros productos necesarios para la defensa nacional.

Se establece también la obligación, por parte de la adjudicataria, de mantener en condiciones de uso y adecuado mantenimiento una serie de instalaciones críticas u otras que las reemplacen, adecuándose a las nuevas tecnologías.

El Ministerio de Defensa es la repartición que debe efectuar el control del cumplimiento de las obligaciones por parte del adjudicatario.

Aceros Zapla S.A. se obliga a implementar un sistema de aseguramiento de la calidad para los productos que suministre al Ministerio de Defensa, el que deberá ser presentado para su aprobación y homologación tan pronto como sea posible.

Respecto de este último punto, entre la documental examinada, —dice la AGN— se encuentra una nota del ministro de Defensa (nota 7.214/00) dirigida al DPN que manifiesta: Se deja constancia que los resguardos militares se vieron parcialmente alterados por la decisión del Ejército Argentino de no utilizar más algunos de los elementos que eran motivo de producción por

la empresa privatizada y una necesidad de índole tecnológica que modificó el sistema y material bélico que utilizan en la actualidad las fuerzas armadas.

La AGN observa que de la documental no surge que se hayan cumplido con las obligaciones ni que el Ministerio de Defensa haya desarrollado acciones de control tendientes a determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por la compradora. A su vez, de la nota mencionada ut supra podría inferirse que los resguardos han devenido innecesarios por haber sido superada técnicamente la mercadería que AZSA se comprometió a mantener en producción.

No obstante ello, y teniendo en cuenta, que la obligación asumida por Aceros Zapla S.A. incluye "una razonable actualización tecnológica", sería menester analizar el grado de cumplimiento de este resguardo.

#### *2.c. Plan de inversiones*

En el contrato de transferencia se establecieron las siguientes cuestiones con relación al plan de inversiones propuesto:

— Avance del cumplimiento del plan: la compradora debía notificar fehacientemente al ministerio a medida que fuera dando cumplimiento al plan de inversiones. Entre cada comunicación el plazo máximo no podía superar los 365 días.

— Observaciones del ministerio al cumplimiento del plan: debía formular las objeciones que tuviera por escrito y notificarlas fehacientemente a la compradora dentro del plazo de 60 días de notificado. Si no formula objeciones en ese plazo se considera proporcionalmente cumplida la obligación y la garantía se reduciría en la misma proporción.

— Sustitución de inversiones: se admite la sustitución de alguna o algunas de las inversiones propuestas "previa aprobación de la vendedora que no podrá ser denegada sin resolución fundada".

— Modificación de plazos: se admite que la compradora modifique los plazos de realización de las inversiones. En este caso si el ministerio no formula objeciones por escrito y las notifica fehacientemente en el plazo de 60 días se considera que ha prestado su conformidad.

— Sustitución de garantías: se acuerda la posibilidad de sustituir la garantía otorgada por alguna otra de las previstas en el pliego.

— Inspecciones por parte del ministerio: se dispone que el ministerio, previo aviso, podrá inspeccionar anualmente Los Centros a fin de verificar y controlar el cumplimiento del plan de inversiones. Además podrá efectuar inspecciones cuando por circunstancias especiales, debidamente fundadas, y con anticipación suficiente, así lo solicitase.

Del relevamiento efectuado por la AGN, surgen los siguientes antecedentes:

— Notas de abril a junio de 1993, agregadas al expediente licitatorio, remitidas por AZSA al MD referidas



a las inversiones efectuadas durante el primer año posterior al contrato.

– Un bibliorato identificado “Aceros Zapla S.A.” - Control de inversiones en el cual se encuentran archivadas notas, memorandos, informes referidos a actuaciones relacionadas con el desarrollo del plan de inversiones, elaboradas por AZSA y diversas áreas del ministerio. La información no está sistematizada, ni completa, ni forma parte de un expediente propiamente dicho, en algunos casos son originales y en otros copias simples.

Del análisis preliminar efectuado surgen como hechos relevantes los siguientes:

– AZSA remitió dos informes que dan cuenta del estado de avance del plan de inversiones a requerimiento del MD. El primero, fechado el 28 de abril de 1993 y el segundo el 23 de diciembre de 1994.

– En ambos casos el ministerio habría además solicitado, en forma previa a su análisis, la presentación de un informe de auditoría que acredite lo expresado por la empresa.

– No existen antecedentes de los estudios o evaluaciones que debía haber efectuado el ministerio en cumplimiento de sus funciones de control. De esto da cuenta, un memorando del director general de Planificación al subsecretario de Patrimonio para la Defensa (memo 83/95 del 30/11/95) en el que se destaca que AZSA no presenta los informes en los tiempos previstos y que el ministerio no se ha expedido acerca su cumplimiento hasta la fecha.

Sin perjuicio de lo expuesto en cuanto a la falta de sistematización y dispersión de los antecedentes que acrediten el cumplimiento de estos extremos por parte de quien tenía a su cargo el control de esta obligación, la AGN observa que no se encuentra acreditado el cabal cumplimiento de la obligación de control a cargo del MD respecto del plan de inversiones que debía efectuar AZSA.

En este orden no se han localizado informes o estudios efectuados por el ministerio respecto de los informes presentados, ni constancias que acrediten que se hubieren realizado inspecciones en la empresa, pese a que en un memorando de la Subsecretaría de Privatizaciones a Secretaría de Planeamiento (15/7/93) se indica que se está remitiendo un informe de la visita efectuada por representantes del ministerio.

En consecuencia, y teniendo presente las limitaciones de la información disponible no es posible afirmar en dicha instancia el cumplimiento, en tiempo y forma, del control del plan de inversiones propuesto.

#### 2.d. Garantías

Con relación a la garantía del cumplimiento de la efectiva transmisión y de recepción de los activos transferidos no existen observaciones respecto de la forma de constitución de esa garantía, atento que se adecua a las formas previstas en el pliego.

En el caso de los pagarés entregados en garantía, se advierte que esta modalidad no está prevista en el marco normativo de esta licitación.

Por último, en el caso de la garantía del plan de inversiones se destaca lo siguiente:

– El pliego es impreciso en cuanto a la definición de “inversión ofrecida”, ya que ésta podría tomarse a valores corrientes (la suma de las inversiones anuales a realizar) o a su valor presente.

– No existe constancia en el expediente licitatorio de los bonos externos de la República Argentina que habrían sido entregados al MD el 1° de julio de 1992.

– A pesar de la autorización para constituir una garantía con una póliza de seguro de caución, no consta en el expediente licitatorio estudio alguno realizado respecto a la equivalencia entre el seguro de caución y los bonos externos.

Tampoco existen documentos referentes a la solvencia financiera de la Compañía de Seguros del Interior S.A.

– La suma de u\$s 79.000 de la póliza de caución resulta insuficiente dado que representa el 5 % del valor presente de las inversiones en activos fijos únicamente, descontadas a una tasa de 17,5 % anual. A su vez estas inversiones representan aproximadamente el 48 % del total del valor actual de las inversiones propuestas descontadas al 17,5 %.

#### 2.e. Sanciones previstas para el caso de incumplimientos

El DPN en su investigación observó que la presentación de la empresa privatizada en concurso preventivo en el año 1999 no implicó que el Estado nacional resolviera el contrato, haciendo uso de la facultad que le otorga el pliego. Indica que no tuvo constancia que éste se hubiera presentado o tomado vista de la causa.

Manifiesta también como antecedente la inexistencia de los balances correspondientes a los ejercicios 1993 a 1999; la existencia de notas de 1995 que manifiesta “que está atravesando una crítica situación de endeudamiento e iliquidez”; que tuvo dos pedidos de quiebra en ese mismo año; sin que conste “el inicio de ningún expediente o solicitud de auditoría para resguardar los intereses del Estado nacional, del personal dependiente y de los acreedores”.

El pliego (artículo 22.7) establece que la falta de pago en tiempo y forma faculta al ministerio para dejar sin efecto la adjudicación con pérdida de garantías constituidas y de los importes que hubieren sido abonados hasta el momento a cuenta del precio, pudiendo además reclamar daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento.

Luego, en el capítulo referido a los efectos del incumplimiento dispone (artículo 24) que para el caso que el comprador no cumpla con las obligaciones que asume o se presente en concurso o se le declare la quiebra será de aplicación lo previsto en el artículo 22.7.

En conclusión, el ministerio estaba facultado para aplicar las siguientes sanciones:

- Revocar de pleno derecho la adjudicación y los derechos del adjudicatario.
- Ejecutar las garantías.
- Reclamar los daños y perjuicios.

### 3. *Valuación de los activos objeto de la licitación y método de tasación*

El Defensor del Pueblo de la Nación en su informe observa: a) “El BANADE estableció una tasación sobre valor de empresa en marcha, con lo cual faltaría incluir el valor de realización de sus activos, para conocer el verdadero valor de la empresa”, b) El valor de u\$s 32.500.000 “se refiere únicamente al establecimiento siderúrgico no siendo cuantificado el establecimiento forestal y la explotación de minas” y c) “La información utilizada para establecer el flujo, los mismos funcionarios del BANADE especifican que no pudieron constatar su razonabilidad, consistencia y veracidad, que más aún que no han tenido a la vista ninguna documentación que la respalde”.

Concluye que “lo que se vende son los activos del centro siderúrgico y forestal y los derechos mineros, en tanto y en cuanto el valor de la empresa realizada por el ex BANADE solamente es por el valor de la empresa en marcha” y señala que lo que realmente se puso en venta es el activo productivo de Altos Hornos Zapla y que su cotización realizada por una autorizada consultora es de u\$s 250.000.000 que contrasta con el precio base de la venta (u\$s 32.500.000).

Cabe recordar que la tasación y valuación de los activos, objeto de la licitación, son operaciones que corresponden a la etapa previa al proceso de licitación propiamente dicho.

La ley 23.696 y su decreto reglamentario disponen las pautas básicas sobre esta cuestión.

Así, el artículo 19 establece que “en cualquiera de las modalidades del artículo 17 de esta ley se requerirá la tasación que deberá ser efectuada por organismos públicos nacionales, provinciales o municipales [...] en cualquier caso la tasación tendrá carácter de presupuesto oficial” y el decreto reglamentario dispone respecto del artículo citado “[...] El Ministerio de Economía será consultado sobre las pautas a aplicar en cada tasación [...]” (artículo 19 - decreto 1.105/89 - 20/10/89).

Estas operaciones, entonces, –manifiesta la AGN– forman parte de una serie de estudios previos (técnicos, económicos y jurídicos) que necesariamente deben ser realizados a fin de conocer exactamente la situación de la empresa objeto de privatización, entre los que se debe incluir la valoración de la empresa. Esta operación, ha sido definida como “la estimación técnica o profesional del valor global de la empresa a partir de criterios y procedimientos que la comunidad profesional y de negocios utiliza como métodos que sean lo más objetivos posibles [...]”.

Existen diversos métodos de valuación o valoración de empresas entre los que se mencionan métodos analíticos y métodos sintéticos. Los primeros, se basan fundamentalmente en el patrimonio y los segundos en la rentabilidad. Entre los métodos incluidos en la segunda clasificación, se mencionan el Cash Flow Discounted (Flujo de Caja Descontado) y de Capitalización Bursátil. Por su parte el método de Flujo de Caja Descontado se puede realizar sobre la base de tres criterios: “[...] 1. Sin mejoras operativas ni nuevas inversiones más allá de las de reposición; 2. Considerando las mejoras operativas (reorganización administrativa y operativa, eliminación de personal sobrante entre otras); 3. Considerando nuevas inversiones para ampliar capacidad, reducir costos o mejorar las cualidades del producto [...]”.

Cualquiera de estos métodos (basados en el patrimonio o en la rentabilidad esperada) utilizados en forma independiente presentan limitaciones para arribar a un valor exacto y real de la empresa, pues en un caso, se cuestiona que el valor patrimonial represente el valor de la empresa, y en el otro, la valoración depende del grado de exactitud de las estimaciones realizadas. Este último es el más aceptado en la teoría y en la práctica; y utilizado en las privatizaciones efectuadas en la Argentina.

En cuanto a los antecedentes relevados en el MD sobre la materia, en la privatización de EAHZ sólo se ha obtenido la siguiente documentación:

- Trabajo elaborado por la gerencia técnica del BANADE remitido al MD con fecha 30 de agosto de 1991, del cual surge que el método utilizado es el de Flujo de Caja Descontado.

- Informe de la SIGEP (7/10/1991), en el cual se observa respecto del precio base que “[...] no se poseen antecedentes para opinar sobre la razonabilidad del precio base [...]”.

- Informe de la SIGEP (4/11/1991) en el que analiza la valuación. En este se mencionan como antecedentes el estudio “Diagnóstico de viabilidad y alternativas del Establecimiento Altos Hornos Zapla” (diciembre de 1989) y otro de septiembre de 1991 elaborados por la firma Booz-Allen & Hamilton; y dos valuaciones del BANADE (agosto y septiembre de 1991).

- Copias simple sin firmas caratuladas “Diagnóstico preliminar de situación - Carpeta de información complementaria (diciembre de 1991)” y “Seguimiento de información y control de áreas críticas (abril de 1992)” que habría sido elaborado por las firmas Henry Martin, Reig, Vázquez Ger y Asociados, Miembros de Ernest Young International y Riadigos Trossero & Asociados.

Respecto de las observaciones efectuadas por el DPN, la AGN manifiesta que no comparte lo afirmado por éste en cuanto al método de tasación utilizado. Dado que aunque se trata de la venta del activo de EAHZ, de la lectura del pliego se deduce que los bienes, que conforman una hacienda productiva, fueron

valorizados por su rendimiento. Ello no implica sin embargo, afirmar que el precio base establecido en función de la tasación del BANADE fuera el adecuado, ni que el método fuera aplicado correctamente.

Por otra parte, la AGN ha tenido a la vista, entre los antecedentes un documento caratulado “Diagnóstico preliminar de situación Altos Hornos Zapla 1991”, que estaría elaborado por Henry Martin, Reig, Vázquez Ger y Asociados, Miembros de Ernest Young International y Riadigos Trossero & Asociados de donde surge como valor contable de los bienes de uso u\$s 250.000.000. El documento que la AGN tuvo a la vista es una copia simple, sin firmas, no forma parte de ninguna actuación administrativa, se desconoce por quién fue solicitado y a quién pudo haber sido entregada y cuál era el vínculo jurídico entre esta consultora y el Ministerio de Defensa que justifique su realización. Asimismo, tal como indica la carátula del documento no se trata de un informe de tasación o valorización (o cotización) sino de un diagnóstico de la empresa previo a la privatización.

El mismo documento señala: “Los Bienes de Uso que están contabilizados por u\$s 250.000.000 requieren un significativo ajuste” sin indicar de qué tipo y dirección de ajuste se trata, por lo que tampoco puede asegurarse que se trata de un informe definitivo.

Finalmente, manifiesta la AGN que para emitir opinión sobre la consistencia de la valuación se requeriría de información adicional para realizar dichas pruebas.

#### 4. El pago del precio

El anexo V del pliego, detalla los bienes que integran el universo a transferir, clasificados en los siguientes rubros:

- a) Planta de arrabio.
- b) Planta de acería.
- c) Planta de laminación.
- d) Planta de forja y refusión bajo escoria.
- e) Control de calidad.
- f) Planta de dolomita.
- g) Planta horno de cal y cal pulverizada.
- h) Planta de fundición y modelos.
- i) Talleres de mantenimiento.
- j) Planta separadora de aire.
- k) Planta de agua.
- l) Usina.
- m) Transporte.
- n) Obras por administración (talleres).
- o) Comunicaciones.
- p) Sector suministros.
- q) Centro Forestal.
- r) Equipos varios I.
- s) Equipos varios II.

t) Detalle inmuebles que integran el Centro Side-rúrgico.

u) Detalle inmuebles que integran el Centro Forestal.

El pliego define que “Precio”: significa el valor a abonar por el “Adjudicatario” por la compra de “Los Centros”, excluido bienes de cambio.

El pliego fija las siguientes pautas para el “Precio”:

– Precio base de “Los Centros”: u\$s 32.500.000.

– Precio adicional pagadero en títulos de la Deuda Externa Argentina Soberana.

– Precio de los Bienes de Cambio: distingue entre: a) Productos terminados y semiterminados y b) Materias primas. Confiere al oferente la opción de cotizar un precio por tonelada de los diferentes tipos de productos terminados y semiterminados, estableciendo que “siendo esta cotización optativa, el ‘Oferente’ puede no cotizar por estos productos o bien cotizar por uno o más de los tipos”.

Respecto de las “Materias primas”, el pliego estipula que “el ‘Oferente’ debe comprometerse en oferta a que, en el momento de celebración del ‘Contrato’ adquirirá a valores de mercado y abonará al ‘Ministerio’ las toneladas de los diferentes tipos de materias primas indicados en el apartado B del anexo VII”.

Finalmente “para aquellos productos en stock que están fuera de especificación y por lo tanto no tengan valor económico, el ‘Adjudicatario’ estará obligado a recibirlos sin cargo, para el caso que ‘DGFM’ no disponga su retiro antes de la transferencia”.

Se establece que las cantidades de los bienes de cambio que se venderán serán las que se encuentren en stock al momento de la firma del contrato de transferencia.

Asimismo el pliego estipula que “el valor de los Bienes de Cambio será expresado en dólares estadounidenses”.

La forma de pago se encuentra normada en el artículo 14.6.3 del pliego.

La oferta de Aceros Zapla S.A., (sobre 2 y su aclaración del “Contesta vista” del 20 de marzo 1992) consistió en:

– El precio base u\$s 32.500.000.

– El precio adicional: pagaré del gobierno nacional “Promisory Note” necesarios para que resulte en un valor de u\$s 750.000,22.

– Bienes de Cambio:

Productos terminados y en proceso: lista de precios oficiales N° 370 del EAHZ, más una serie de bonificaciones acumulativas.

Material de baja rotación: los u\$s 150/tn originalmente ofertados fueron mejorados por u\$s 250/tn para los aceros al carbono y u\$s 300/tn para aceros aleados.

Materias primas: precio de mercado.

Materias primas fuera de especificación: se compromete a recibirlas sin cargo.

El contrato de transferencia dispone que el detalle de los Bienes de Cambio se efectuará por acta, que suscribirán las partes, el día de la toma de posesión; en ese momento se instrumentará el pago, y finalmente estipula que el precio de los bienes de cambio se pagará en dólares, con 180 días de gracia a partir de la fecha de la firma del contrato, y se documentará en 6 cuotas mensuales iguales y consecutivas, instrumentadas mediante pagarés con la cláusula sin protesto y vencimiento a día fijo, que serán librados en la fecha de toma de posesión, y devengarán un interés, a partir del séptimo mes desde la fecha de celebración del contrato, del 5,0625 % anual.

El 1° de julio de 1992, el mismo día de celebración del contrato, se suscribió entre las partes un acuerdo por el que se dispone la utilización de los pagarés como garantías de la escrituración de los lotes, como explica el apartado “Garantías” del informe.

El saldo de precio base en títulos (u\$s 29.500.000), más el precio adicional (u\$s 750.000), se integró con los Promissory Notes entregados por Citibank N.A. en nombre de AZSA, al Banco Central de la República Argentina (el 1°/7/92).

Con fecha 3 de marzo de 1993 se depositó en la cuenta del BCRA en la Federal Reserve Bank (NY) la suma de u\$s 168.256,91 en concepto de los intereses que habían sido cobrados sobre los títulos entregados en pago, por el período que va desde 1° de abril de 1992 hasta el 17 de junio de 1992, según constancias obrantes en el expediente licitatorio.

El Banco Central recalculó el valor de los intereses, encontrando una diferencia entre el cálculo del Citibank y del BCRA por un total de u\$s 13.396,34.

El importe en defecto de pago habría sido depositado por Citibank el 26 de febrero de 1993, según indica el Banco Central en nota del 30 de agosto de 2002. No obstante ello, en la documentación relevada no se encuentra la constancia de dicho depósito.

La AGN no ha tenido a la vista documentación que permita comprobar el proceso de verificación y baja de los títulos entregados por AZSA y que el BCRA manifiesta haber llevado a cabo.

La AGN observa que no se incluyó expresamente a los derechos mineros en la fijación del precio, esto es, en la definición de los conceptos “Precio”, “Precio base” y “Precio adicional”. La AGN estima que los derechos mineros involucrados en la transferencia no fueron considerados.

En cuanto a los títulos entregados en pago, el DPN solicitó la documentación pertinente a la verificación y cancelación de los títulos y ni el BCRA ni el Ministerio de Economía, acreditaron el cumplimiento de esa operación.

A pesar de lo dispuesto en el contrato, el pago de los bienes de cambio se documentó en el mismo día

de la firma del contrato. Con la documental tenida a la vista, se ignora mediante qué operaciones se determinaron las cantidades de bienes de cambio, de las que resultó la suma de los pagarés entregados (capital más intereses u\$s 1.210.167). Tampoco surge de qué modo se llegó a la tasa de interés del 5,0625 % anual y sobre qué montos y períodos se aplicó para arribar al monto total mencionado.

Por resolución 745/93 el Ministerio de Defensa autoriza la compensación por deudas de la DGFM de dos de los seis pagarés emitidos por AZSA para el pago de los bienes de cambio. La AGN observa que no existe documentación ni auditoría de las deudas compensadas.

Respecto de tres de los seis, no existe constancia del pago. En consecuencia correspondería comprobar el proceso de cancelación de la deuda pública por los títulos entregados en concepto de pago de precio, la consistencia del valor determinado para los bienes de cambio y la cancelación de la totalidad de los pagarés.

La Auditoría General de la Nación al terminar la auditoría preliminar realizada, señala que en el proceso de privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla, se pueden identificar tres etapas, dentro de las cuales se debían llevar a cabo operaciones específicas:

La primera, conformada por todas las operaciones y actividades previas al llamado a licitación: dictado del decreto que declara a la entidad “sujeta a privatización”, aprobación legislativa, preparación de los instrumentos a que se sujetará la privatización, evaluación previa de la empresa a privatizar, fijación del precio base, etcétera.

Respecto de esta etapa, y en función de las observaciones señaladas por el Honorable Senado de la Nación en su requerimiento, cobra relevancia el tema de la tasación previa y valuación de los bienes sujetos a privatización. Estas operaciones, que debían dar sustento al precio base fijado e incorporado en el pliego, debieron ser realizadas con anterioridad al 6 de noviembre de 1991, fecha en la cual se aprobó por decreto 2.332/91 el pliego de bases y condiciones que incluye el precio base de la licitación. El tiempo transcurrido (más de 13 años) y los escasos antecedentes que se encuentran disponibles, de acuerdo al relevamiento de documentación efectuado, podrían limitar significativamente su análisis en el marco de una auditoría específica.

La segunda etapa, comprendió el proceso de privatización propiamente dicho, que se inició con el llamado a licitación y culminó con la transferencia del activo sujeto a privatización (1°/7/92). Para esta instancia el expediente licitatorio es el elemento en el cual deben quedar plasmados todos los actos y operaciones efectuados los que, encuadrados en las normas pertinentes, conducirán al cumplimiento de su objeto que es la privatización del EAHZ. En cuanto a las cuestiones a auditar, en especial las señaladas por el Honorable Senado de la Nación corresponden a este período las identificadas como oferta económica, contrato de



transferencia (en el que se incluye la cuestión del pago) y garantías.

Al respecto, las actuaciones existentes en el mencionado expediente deberían resultar suficientes para acreditar la regularidad de los procedimientos. De su análisis preliminar y su contrastación con documentación proporcionada por los demás organismos consultados surgen posibles debilidades, tanto formales como sustanciales, que podrían operar como limitantes de las comprobaciones y controles a efectuar respecto de la regularidad de los procedimientos y actuaciones realizadas en esa instancia de la privatización.

Finalmente, la tercera etapa abarca la realización de todos los actos necesarios para controlar el cumplimiento, por parte de la adjudicataria, de los compromisos y obligaciones asumidos a consecuencia de la privatización. Resulta importante, con relación a algunas de estas obligaciones, el plazo de 10 años que comenzó a correr desde la fecha de la firma del contrato de transferencia (1°/7/92) dado que durante ese término la compradora tenía, entre otras, la obligación de mantener la actividad de la hacienda productiva privatizada.

Por su parte el Ministerio de Defensa debía controlar el adecuado cumplimiento de ésta y de las demás obligaciones establecidas. De lo indicado surge, en principio, que a partir del 1° de julio de 2002 la compradora se encontraba en libertad para cesar con el mantenimiento de la actividad en los centros.

Del relevamiento de antecedentes disponibles en el MD se constató la existencia de documentación incompleta, no sistematizada y en muchos casos en copia simple, relacionada con el cumplimiento de alguna de las obligaciones, sin que ello constituya elementos en principio confiables para determinar el grado de cumplimiento de la obligación de control a cargo del ministerio. Además, surge que existe documentación posterior a julio de 2002 que evidencia el incumplimiento de algunas obligaciones atento que a la fecha se están llevando a cabo acciones tendientes a su regularización, por ejemplo la implementación del PPP.

Asimismo, de la información aportada tanto por el MD como por el Defensor del Pueblo, la AGN manifiesta que tomó conocimiento de:

Actuación penal realizada como consecuencia de la investigación del DPN la que se encuentra archivada desde el 27/3/02.

La resolución OA/DI/N 282 (12/8/02) de la Oficina Anticorrupción por la que se resolvió el archivo de las actuaciones con fundamento en el archivo ordenado en la causa penal.

La existencia, en trámite ante el fuero contencioso administrativo, de una causa caratulada “Sindicato Personal Fabricaciones Militares y otros c/Aceros Zapla y otros s/Contrato Administrativo” (JNCAF N° 1, Sec. 1) en la que el sindicato se presenta (29/5/03)

a través de una acción subrogatoria de los derechos y acciones del Estado nacional contra Aceros Zapla reclamando se decrete la nulidad absoluta de la licitación; la rescisión del contrato; la nulidad de las ventas y transferencias de dominio efectuado por Zapla a favor de Zapla Forestal S.A. (hoy Forestal Norteña S.A.) y la reivindicación de esos inmuebles; la restitución y reivindicación de lo entregado en virtud del contrato; la indemnización de daños y perjuicios. El MD fue notificado el 10 de agosto de 2004 habiendo asumido su representación la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN).

Las conclusiones de la auditoría preliminar realizada en función de los temas incluidos en la solicitud del Honorable Senado de la Nación, por la que se solicitó la realización de una auditoría integral sobre el proceso de privatización del establecimiento Altos Hornos Zapla, dependiente de la Dirección General de Fabricaciones Militares, se sintetizan de la siguiente manera:

Existirían discordancias en la documentación respecto de los lotes y concesiones mineras transferidas.

La transferencia del Centro Forestal efectuada por Aceros Zapla S.A. a Zapla Forestal S.A. (hoy Forestal Norteña S.A.) en el año 1998, habría incluido lotes que no le pertenecían a la empresa sino a la provincia de Jujuy.

El Ministerio de Defensa no habría efectuado el adecuado control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por la adjudicataria, tales como la contratación del personal comprometido, el mantenimiento de la actividad de los centros (forestal y siderúrgico) y la ejecución del plan de inversiones.

Se habrían constituido garantías bajo modalidades que no se encontraban previstas en el pliego de condiciones.

El proceso de valuación y tasación de la empresa objeto de privatización adoleció de cuestionamientos y la documentación tenida a la vista no permitió evaluar la razonabilidad del precio establecido en el pliego de condiciones.

Respecto al procedimiento de verificación y cancelación de los títulos de deuda, entregados como pago del precio de la empresa privatizada y al pago de los bienes de cambio incluidos en la transferencia, no existirían prima facie antecedentes que acrediten su cumplimiento.

Finalmente, la Auditoría General de la Nación señala que relevada y analizada preliminarmente la información que se pudo disponer en los plazos establecidos, y sin perjuicio de los riesgos y limitaciones expuestos en el informe, ha resuelto realizar auditorías respecto de los siguientes temas en particular: “Verificación de las transferencias de los inmuebles y concesiones mineras”, “Verificación y control del cumplimiento de los resguardos y del plan de inversión” y “Verificación de la tasación y del pago del precio”.

*Expediente O.V.-518/05 - Resolución AGN 197/05*

Por estos actuados la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar una auditoría en el ámbito del Ministerio de Defensa (MD), la que tuvo por objeto la verificación de la transferencia de los inmuebles y las concesiones mineras del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ) a Aceros Zapla SA (AZSA).

Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron desde el 1° de febrero hasta el 15 de mayo de 2005.

El examen de la AGN produjo las siguientes observaciones:

*1. Proceso licitatorio:*

a) La incorporación de bienes a transferir con posterioridad a la adjudicación implica una modificación sustancial de las condiciones originalmente establecidas que quebranta el principio de igualdad, competencia y concurrencia en la licitación pública.

El acuerdo entre las partes del 30 de junio de 1992, un día antes de la firma del contrato de transferencia (1°/7/92) que modificó el universo de los lotes a transferir y agregó dos minas, quiebra el principio de igualdad, competencia y concurrencia en la licitación pública sin mediar como fundamento ninguna razón de interés público. Nótese que estas modificaciones se incorporaron cuando ya estaba adjudicada la licitación y en consecuencia quedaba un sólo interesado en este proceso licitatorio.

Este hecho se vio agravado cuando en septiembre, el MD por resolución 1.308/92, incrementa de 17 a 39 el número de pertenencias mineras.

Los pliegos son el conjunto de disposiciones destinadas a regir el contrato. El principio de igualdad debe garantizarse en todo el proceso de la licitación pública. Como sostiene la doctrina: "...De admitirse que el contrato pueda modificar el pliego se destruye todo el sistema de la licitación pública: publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad. Es lo mismo que no hacer licitación pública sino contratación directa..." (Gordillo, Agustín - *Tratado de derecho administrativo* - Tomo 2 - XII-25). Asimismo, sostiene la jurisprudencia que el pliego de bases y condiciones de una licitación contiene "...las disposiciones generales y especiales destinadas a regir el contrato en su formación y ejecución [...] en él figuran las condiciones jurídicas, técnicas y económicas a que haya de acomodarse la preparación y desarrollo del contrato...". "Es [...] la ley del contrato, por cuanto establece cláusulas que son fuente principal de derechos y obligaciones de los intervinientes en la licitación, de las partes en la contratación [...] opera como fuente de interpretación contractual. Adjudicada la licitación y celebrado el contrato, el pliego de condiciones forma parte del mismo y tiene importancia incuestionable en su interpretación [...] es la principal fuente de donde derivan los derechos y obligaciones, a la cual hay que acudir en primer término, para resolver todas las cuestiones que se promuevan, tanto mientras

se realiza la licitación, como después de adjudicada y durante la ejecución del contrato (CSJN, *Fallos*, 179:249; 97:20; 241:313; CNCom, Sala E, 6/4/84, 109-256)..."

*2. Inmuebles transferidos:*

a) Se transfirieron por escritura pública una cantidad, en número y superficie, mayor que la ordenada en el pliego.

Comparando la cantidad de padrones y las superficies totales que se incluyen en las escrituras traslativas de dominio con el anexo V del pliego, el acta convenio y los anexos A y E del contrato de transferencia, surgieron diferencias.

La diferencia entre el pliego y el acta convenio, se originó en:

- La exclusión de 7 terrenos del barrio Florida.
- La incorporación de otros 8 terrenos identificados por la AGN en su informe.

Los 87 terrenos resultantes de las modificaciones incorporadas por el acta convenio se encuentran en el contrato de transferencia. La diferencia de superficie resulta poco significativa (1,2 ha).

La diferencia entre el contrato de transferencia y las escrituras realizadas por el escribano general del gobierno de la Nación surge de las siguientes operaciones:

- Se escrituraron 2 lotes que no se encuentran en el contrato de transferencia (escritura 191, padrón A-70.599, lote III y VI, superficie 133.704 m<sup>2</sup>; y escritura 212, padrón A-4.258; lote 5; superficie 148.920 m<sup>2</sup>; con una superficie conjunta de 282.624 m<sup>2</sup>).
- No se tuvo a la vista la escritura de las viviendas del barrio "A" (casas N1, N2, N4, N5 y N7); barrio "B" (casas N18, N25 y N28); barrio "C" (casas N50, N57, N59 y N68).

Consultada la EGGN sobre estas diferencias, señaló respecto del primer punto "... 1) La inclusión del lote 5 en la escritura 212 de 1992 se justifica por cuanto el anexo A del contrato en su punto Centro Forestal apartado 1), figura una superficie de 529 ha, 3 a, 70 ca, aunque sólo mencionan los lotes 383-7 y 4, omitiendo el lote 5, lindero al anterior y con su mismo antecedente de título, arrojando entre los tres lotes una superficie de más de 512 ha, todavía inferior a la indicada en el contrato".

"2) Idéntica situación se produce con el otorgamiento de la escritura 191 de 1996, ya que mediante la transferencia de los lotes III y VI con una superficie superior a las 13 ha se completa el faltante que arroja la escritura 210 de 1992 relacionada con el Centro Forestal 10), para el que el anexo del contrato indica 469 ha y fracción, habiéndosele transmitido únicamente por la citada escritura 210, 456 ha. En consecuencia la transferencia efectuada mediante escritura 191 completa la superficie indicada en el contrato. Se aclara asimismo que los lotes III y VI son linderos y tienen el

mismo antecedente de título que la parcela transferida por escritura 210.”

Respecto de las escrituras de las viviendas de los barrios A, B y C, señala el escribano en su nota del 25 de abril de 2005 que “...las transferencias a favor de Aceros Zapla S.A. nunca fueron otorgadas...”.

b) Existen diferencias en las especificaciones de padrones entre el pliego y las escrituras traslativas de dominio.

El lote 106-a, cuyo padrón es P-4243, se encuentra mal especificado, con padrón P-4245 en el contrato de transferencia.

Asimismo, si se comparan los padrones que originalmente se enumeran en el pliego con los que se escrituraron, se puede apreciar que existen padrones que en el pliego están mal especificados en su parte alfabética.

c) Se detectaron inconsistencias en el anexo A del contrato de transferencia.

En el “anexo A” del contrato de transferencia se detectaron errores formales en el detalle de los inmuebles incorporados. Este anexo consta de cuatro partes: “I”, “II”, “Centro Forestal” y “Concesiones Mineras”.

– La parte “I”, no foliada, contiene nueve incisos no enumerados.

– La parte “II”, que inicia la foliatura desde 1, comienza desde el inciso 7.

– La parte “Centro Forestal”, que en el folio 3, contiene los incisos 1 y 2 pasando al folio 4 con el inciso 4, no existe el inciso 3.

– En la misma parte, folio 6, falta el inciso 29.

– En 2 casos se detallan, en un mismo inciso dos o más lotes indicando la superficie que estos poseen en conjunto.

– El inciso 32 de la parte “II” que detalla el lote 4 de la manzana F, no consigna ni el padrón ni la superficie.

### 3. Centros cívicos

a) No se han realizado las transferencias de algunos centros cívicos a la provincia de Jujuy.

El Centro Cívico Habitacional ubicado en Centro Mina Puesto Viejo (Lote 448 - padrón B-4484 - 19 ha, 3.216 m<sup>2</sup>) y la Escuela N° 204 - “Carmen Ávila de Haveran” (lote 117-a, fracción 1-b - padrón P-4.216), continúan en cabeza de Aceros Zapla S.A.

### 4. Planta potabilizadora de agua

a) El MD no cumplió con sus obligaciones de designar comodatario de la planta potabilizadora de agua.

El acta convenio de 1992, ratificado por resolución 1.014/92-MD e incorporado como anexo E del contrato de transferencia, expresa que AZSA se “...compromete a dar en comodato en los próximos 60 días, a quien en definitiva corresponda e indique el ministerio,

para que se provea de agua...” al Centro Cívico Mina Puesto Viejo.

Consultado el MD sobre este compromiso asumido por ambas partes, nos informa en su nota del 13 de mayo de 2005 que: “...No se han ubicado en los archivos de este ministerio antecedentes sobre propuesta de comodatario, así como tampoco si dicha planta potabilizadora fue entregada en comodato y cual es la situación actual de la referida planta potabilizadora y su operador actual”.

“Sin perjuicio de lo expuesto, se requerirá dicha información y documentación a la Empresa Aceros Zapla S.A. y una vez obtenida la respuesta se remitirá a esa auditoría general...”.

Consultada la empresa sobre el destino de la planta potabilizadora de Puesto Viejo, en su nota del 12 de mayo del corriente nos informa: “...se encuentra dada en comodato a la Empresa Distribuidora de Agua de la provincia de Jujuy, según lo establecido en el anexo E, página 5 del contrato de transferencia. A la fecha Aceros Zapla S.A. está haciendo reclamaciones extrajudiciales para la restitución de la misma por necesidades propias. Ante la negativa de restituir la planta potabilizadora Puesto Viejo próximamente iniciaremos las acciones judiciales para su devolución por cese de la entrega en comodato...”.

La falta de documentación respaldatoria en el MD implica, desde la perspectiva del organismo designado como autoridad de contralor, incumplimiento de sus obligaciones.

### 5. Concesiones mineras

a) Con posterioridad a la adjudicación se agregan dos minas y con posterioridad al contrato de transferencia se incluyen cinco minas más.

El 30 de junio de 1992 el MD, la DGFM y AZSA firman un acta convenio por la que se incorporó al activo transferido las minas “11 de Octubre” y “Puesto Viejo” no incluidas en el pliego según la nota de respuesta a CVCSA y la resolución 88/92-MD. En consecuencia en el contrato de transferencia se detallan las siguientes minas:

– Mina 9 de Octubre (7 pertenencias para explotación de hierro). Expediente 104-D-42 de la Dirección General de Minas de la provincia de Jujuy. Inscrita en el Registro de Mensuras, al folio 166, asiento 42 de la Escribanía de Minas.

– Mina 11 de Octubre (4 pertenencias para explotación de hierro). Expediente 1.031-D-64 de la Dirección General de Minas de la provincia de Jujuy. Inscrita en el Registro de Mensuras, al folio 260, asiento 81 de la Escribanía de Minas.

– Mina Puesto Viejo (6 pertenencias para explotación de hierro). Expediente 177-D-51 de la Dirección General de Minas de la provincia de Jujuy.

La resolución 1.308/92 (2/9/92, posterior al contrato de transferencia), expresa que: "...en el anexo A, punto II 'Concesiones Mineras' de la escritura de venta celebrada en cumplimiento del decreto 2.332 del 6 de noviembre de 1991, las pertenencias mineras que se transfieren en relación con la mina Puesto Viejo, se encuentran insuficientemente consignadas...", aclarándose que el número de pertenencias que integran la mina Puesto Viejo, serían las siguientes:

- Mina Puesto Viejo y Puesto Viejo (ampl.) - Expediente 177-D.-51.
- Mina Puesto Viejo II - Expediente 804-D.-63.
- Mina Puesto Viejo III - Expediente 834-D.-63.
- Mina Puesto Viejo IV - Expediente 1.324-D.-80.
- Mina Puesto Viejo V - Expediente 1.325-D.-80.

La cesión de derechos mineros que realiza la EGGN mediante la escritura 234 del 24 de septiembre de 1992, declara que las minas fueron concedidas para la explotación de mineral de hierro, que cada pertenencia consta de veinticuatro hectáreas y que se transfiriere con los cánones mineros pagos hasta el primer semestre del año 1992 (las minas mencionadas se detallan en el anexo IV, número de orden 89).

La labor efectuada por la Auditoría General de la Nación arrojó las siguientes conclusiones.

No se cumplieron los principios básicos del proceso licitatorio, incrementándose por actas acuerdos y resoluciones dictadas luego de la adjudicación, los bienes (inmuebles y derechos mineros) objeto de la privatización.

Continúan en propiedad de AZSA, hoy una empresa concursada, lotes que pertenecen a la provincia de Jujuy.

No se obtuvo evidencia, en el transcurso de las tareas de campo, que el Ministerio de Defensa hubiera tenido intervención o ejerciera acciones de control sobre la operatoria y actividades desarrolladas por AZSA desde la privatización.

El proyecto de informe elaborado por la AGN fue puesto en conocimiento del Ministerio de Defensa, a fin que presente las consideraciones que estimase pertinentes. Así lo hizo dicho ministerio. Analizado el descargo señalado, la AGN realizó algunas modificaciones y correcciones en su informe definitivo.

*Expediente O.V.-240/06 - Resolución AGN 114/06*

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118, inciso g), de la ley 24.156 y en virtud de lo solicitado por el Honorable Senado de la Nación, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar una auditoría en el ámbito del Ministerio de Defensa (MD), con el objeto de la verificación y control del cumplimiento de los resguardos y el plan de inversión comprometidos por la adjudicataria Aceros Zapla S.A.

(AZSA) en el marco de la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ).

El trabajo de campo, realizado por la Auditoría General de la Nación, se desarrolló desde el 1° de febrero hasta el 15 de junio de 2005 y dio lugar a las siguientes observaciones:

#### *A. Cumplimiento de los resguardos*

##### *1. Incorporación de personal proveniente del EAHZ*

AZSA se obligó a ofrecer empleo a una nómina de 882 ex empleados de la EAHZ, incorporando a aquellos que, renunciando a la EAHZ, aceptaren incorporarse a AZSA y aprobaran el examen preocupacional, garantizándoles estabilidad laboral por un año como mínimo, respetándoles el salario percibido durante el mes de abril de 1992 y reconociéndoles la antigüedad adquirida hasta ese momento. AZSA informa haber incorporado a 709 ex agentes de la EAHZ, de los cuales 8 fueron afectados al Centro Forestal y 701 al Centro Siderúrgico. De los 8 ex agentes incorporados al Centro Forestal, todos prestaron servicios al menos durante un año. De los 701 afectados al Centro Siderúrgico, sólo tres dejaron de prestar servicios antes del año.

La diferencia entre los 882 puestos ofrecidos y los 709 efectivamente ocupados, pudo haberse debido al desinterés de los incluidos en el listado, no aprobación del examen preocupacional o no aceptación de las nuevas condiciones de empleo. No habiendo la normativa previsto metodología alguna a seguir en estos supuestos y no habiéndose hallado ni en el MD ni en la empresa, documentación respaldatoria que especifique los motivos por los cuales sólo se incorporaron 709 empleados, resulta imposible determinar el grado de cumplimiento de esta obligación por parte de AZSA.

##### *2. Mantenimiento de la actividad de los centros*

###### *a) Caracterización de la obligación*

Señala la AGN que el numeral 10.2 del pliego de bases y condiciones de la licitación pública internacional establecía en relación a la permanencia de la actividad productiva, la sola presentación de la oferta implica el compromiso por parte del eventual adjudicatario, de mantener por el término de 10 años como mínimo la actividad de los centros. A su vez, el anexo D, Resguardos, punto 2, define claramente: "La actual capacidad del Establecimiento Altos Hornos Zapla es la de producir los siguientes productos...". Obsérvese que al definir la capacidad de producción se refiere al EAHZ y no al Centro Siderúrgico, y nada dice aquí acerca de la producción forestal. Y agrega en el punto 8: "...las obligaciones que implican los resguardos para Aceros Zapla S.A., integran la obligación de 'mantener en funcionamiento los centros'...".

De lo expuesto señala la AGN, se puede colegir que, si bien necesaria, la producción de origen forestal no es computada dentro de la capacidad de producción



del EAHZ, al menos como actividad principal. Por otra parte, según el debate parlamentario que tuvo lugar en los meses de junio y agosto de 1990, la reactivación del centro forestal permitiría atender el 10 % de la demanda de carbón vegetal del establecimiento. La provisión restante la suministraban explotaciones forestales del NOA.

b) y c) La evolución del nivel de ocupación y del nivel de producción.

La AGN señala que si bien la producción del centro forestal, en cabeza de AZSA, cesó en 1998 con la venta que se analiza más adelante, el centro siderúrgico se mantiene en actividad (hasta el año 2004).

Respecto del centro forestal, informa la AGN, que se solicitó, entonces, al Ministerio de la Producción de la Provincia de Jujuy, el detalle de las registraciones relativas a su actividad para el período comprendido entre el 1° de julio de 1992 y el 30 de junio de 2003. Este período incluye a las dos empresas (AZSA y Zapla Forestal SA). La AGN señala que los valores de producción suministrados, muestran diferencias significativas respecto de los datos brindados por AZSA.

Asimismo se solicitó a dicho ministerio los planes de reforestación para el mismo período. Desde la privatización, AZSA sólo presentó planes de forestación de 263 hectáreas; las últimas 83 datan del año 1995 y un último proyecto presentado en 1998, desistido con posterioridad.

En los años siguientes se presentaron dos proyectos de forestación, ambos en 1999, el primero por 500 hectáreas y el segundo por 300 hectáreas, que fueron rechazados por la autoridad de aplicación por falta de documentación.

De la documentación compulsada, señala la AGN, surge entonces que:

1. La actividad del centro siderúrgico se mantiene.
2. AZSA vendió a una empresa integrante de su mismo grupo económico (constituida días antes de la venta y en cuyo directorio figuraban dos miembros del directorio de AZSA) la tierra y los bienes de cambio integrantes del Centro Forestal con un contrato por el cual la vendedora se obligaba a adquirirle y la compradora a suministrarle parte del carbón vegetal que aquella necesita para su actividad industrial.
3. La finalidad de que el Centro Forestal siguiera operando se cumplió a través de su tercerización.
4. Por último, el Ministerio de Defensa no desarrolló ninguna actividad de control con relación a esta venta, toda vez que, de las operaciones de campo realizadas no surge constancia que hubiera sido notificado por AZSA de la realización de esta transacción ni que hubiera desarrollado algún tipo de operaciones de control.

d) La participación del Especialista Sidero Metalúrgico (ESM)

Se examinó la evolución de la composición accionaria de AZSA desde su constitución según las constancias obrantes en el expediente IGI 1.549.667, y se completó hasta la fecha de la capitalización de los créditos concursales con la información proveniente del libro de accionistas.

Se destaca de este análisis, que la participación del ESM (grupo compuesto por SIMA y Aubert & Duval) pasa de un 33,33 % del capital social, al momento de la constitución, a una tenencia accionaria conjunta representativa del 5,66 % al día siguiente de la firma del contrato de transferencia. Las posteriores modificaciones del paquete accionario mantuvieron la participación del ESM alrededor del 10 % con un mínimo de 4,68 % y un máximo de 14,37 %.

e) La venta del Centro Forestal.

Del acta de directorio de AZSA, que aprueba la venta, surge que la empresa recibió y aceptó una oferta de compra de los bienes que conformaban el Centro Forestal, los que constituían "...un activo importante de la sociedad que le ha permitido históricamente contar en parte con un insumo necesario para su proceso productivo como es el carbón vegetal...". En ella también se manifiesta que "... la operación ofertada posibilita la tercerización de aquel sector de la empresa que si bien relacionado no forma parte del proceso industrial primordial de la sociedad, que es la fabricación de aceros especiales, permitiéndole contar con el mismo insumo (carbón vegetal), pero de una manera más eficiente..." y que "...siendo necesario asegurar parte de la provisión de carbón vegetal que actualmente proviene de los activos ofertados, la oferente incluye en su propuesta la celebración de un contrato de suministro en condiciones mutuamente beneficiosas..."

Respecto de la empresa compradora, informa la AGN que resulta procedente mencionar que se trata de una sociedad constituida pocos días antes de la adquisición de este inmueble, cuyo capital accionario era mayoritariamente del CEI Citicorp Holdings S.A. (99,17 %).

En cuanto al precio de la operación se indica en el mismo documento que la oferta asciende a la suma de u\$s 12.500.000 por los bienes inmuebles y u\$s 7.500.000 por los bienes de cambio forestales, lo que hace un total de u\$s 20.000.000,00. Según surge del acta, los fondos obtenidos de esta operación debían ser aplicados a la cancelación de deudas financieras de la sociedad.

Observa la AGN que de las tres fuentes de información analizadas surgen contradicciones respecto del precio (el informe del síndico al compulsar las registraciones de AZSA: \$ 21.950.000; la escritura traslativa de dominio: \$ 10.940.000; y el acta de directorio 81: u\$s 20.000.000).

La oferente -AZSA- asumió el compromiso de mantener en actividad "Los centros" sin que estuviera establecido si la referida obligación necesariamente

importa mantener la titularidad de aquéllos o si el compromiso se cumple, a pesar de su transferencia, en la medida que se adopten mecanismos que aseguren que el nuevo comprador va a seguir explotándolos. En consecuencia, su conducta debe contrastarse con el desempeño alcanzado por el centro forestal, que ya fuera reseñado en el punto 2.b) y c).

Las obligaciones previstas en el pliego deben ser analizadas en el marco de lo expuesto precedentemente. Por lo tanto constituye materia de reproche, en todo caso, la falta de previsión, sea en el pliego o en el acto de transferencia, de cláusulas que garanticen el compromiso de “mantener en actividad los centros” para el caso de operarse la transferencia de dominio. La alternativa de que tal compromiso pueda ser satisfecho por un tercero, no surge de ninguna cláusula del pliego, el que tampoco prohíbe la libre disponibilidad de los bienes. En consecuencia, es el Ministerio de Defensa, como autoridad de control, quien debió interpretar el alcance de la prescripción contractual y, eventualmente, de corresponder, impedir la transferencia *in examine*.

#### f) El concurso preventivo.

La AGN informa que se estimó procedente sintetizar lo expresado por el síndico en el proceso del concurso preventivo, en cuanto pudo haber incidido en el mantenimiento de la actividad de los centros y el tratamiento que se le dio a la luz de las previsiones del pliego.

El síndico concluyó que la venta del Centro Forestal implica una violación al compromiso contractual asumido y que, “El CEI Citicorp Holding S.A., en definitiva controlante de la concursada a la fecha de la operación, ha hecho valer su condición dominante para percibir de esta última su crédito no exigible mediante la transferencia del principal activo inmobiliario de la sociedad a otra empresa de su propiedad; disminuyendo de esa manera la garantía de otros acreedores con deudas ya vencidas”.

Sin embargo, perfeccionado que fuera el contrato, el compromiso del comprador es mantener la actividad de los centros y la presentación en concurso preventivo no supone la suspensión de dicha actividad. En el presente caso hubo acuerdo con los acreedores que fue homologado judicialmente, y el centro siderúrgico sigue operando.

Debe concluirse, entonces, que la presentación en concurso de AZSA, transcurridos siete años de la celebración del contrato, no constituye un supuesto que autorice la aplicación de la sanción prevista por el artículo 24.1.

#### *El plan de inversiones*

Aceros Zapla S.A. se obligó a ejecutar en tiempo y forma el plan de inversiones propuesto garantizando la obligación por una suma igual al 5 % del monto de la inversión propuesta. Tal como se dijera en el informe preliminar “...la información no está sistematizada, ni

completa, ni forma parte de un expediente propiamente dicho, en algunos casos son originales y en otros copias simples...”. La única documental existente en el Ministerio de Defensa, vinculada con el cumplimiento del plan de inversión se detalla a continuación:

–6 de julio de 1993 AZSA informa al Ministerio de Defensa que “...acredita el cumplimiento dado al plan de inversiones...” según cláusula 6.2 del contrato de transferencia.

–5 de agosto de 1994 y 18 de octubre de 1994 el Ministerio de Defensa reclama a AZSA la presentación del cumplimiento del plan de inversión. (Nota SP 772/94.)

–8 de noviembre de 1994 AZSA informa al Ministerio de Defensa que “...a la brevedad posible, presentaremos el plan requerido, precisando al respecto que, la demora incurrida fue consecuencia de nuestra imposibilidad de presentar dicho plan hasta tanto no se concluyesen los estados contables correspondientes al ejercicio 93/94, ya que debían precisarse las activaciones correspondientes a dicho período...”.

–7 de diciembre de 1994 AZSA dice “...a la brevedad haremos una presentación dando cuenta de las inversiones realizadas al 30.06.94; correspondiendo destacar que, [...] el monto de las inversiones ya realizadas supera holgadamente el monto de las comprometidas, mientras que el destino de las mismas estuvo signada por el estado en que se recibieron los activos...”.

–22 de diciembre de 1994 AZSA “...informa del cumplimiento dado al ‘plan de inversiones propuesto’ al 30/6/94 [...] los montos de las inversiones realizadas superan holgadamente los montos de las inversiones comprometidas correspondiendo también destacar que ciertas inversiones [...] no fueron previstas en el plan propuesto...”.

–27 de diciembre de 1994 traslado interno (desde la Secretaría Privada a la Subsecretaría de Presupuesto y Administración, Ministerio de Defensa).

–27 de diciembre de 1994 el Ministerio de Defensa recibe nota de AZSA informando la remisión del plan de inversión ya detallado.

–29 de diciembre de 1994 traslado interno del expediente formado con la remisión del plan. (Expediente MD 19.848/94-SEC.P. 2.584).

–2 de enero de 1995 la Dirección General de Privatización de Empresas (del Ministerio de Defensa) le informa al subsecretario de Presupuesto y Administración que “...como etapa previa a la aprobación total o parcial de las inversiones presentadas, se considera conveniente la certificación de las mismas por parte de los auditores externos de la empresa [...] simultáneamente se está realizando la composición de dicho plan en cuanto a las inversiones comprometidas, ya realizadas y a realizar...” (sic).

–3 de enero de 1995 el Ministerio de Defensa solicita a AZSA la remisión de “... un informe suscrito por los auditores externos en el que conste la incorporación de

los mismos al activo de Aceros Zapla S.A., indicando la fecha de alta, concepto e importe...”.

–14 de enero de 1995 AZSA informa al Ministerio de Defensa que están “...abogados a preparar el informe que se nos solicitara, detallando la incorporación de una de las inversiones realizadas al activo de Aceros Zapla; el que una vez confeccionado será presentado a los auditores externos para su suscripción...” Asimismo, informa que estiman su presentación en la primera quincena de febrero atento el trabajo que el mismo demanda tanto al personal de la empresa como a los auditores externos “...debiendo destacar que su presentación no estaba prevista ni por el pliego ni por el contrato de transferencia.”

–24 de marzo de 1995 AZSA presenta una nota al secretario de Planeamiento informando que “...al colaborar con los auditores en la realización de su informe, advertimos ciertos errores materiales en nuestro propio informe, por lo que les hacemos llegar [...] una nueva versión de informe que les presentásemos con nuestra nota fechada 22.12.94...”. En la misma nota solicitan “...se considere plenamente cumplida la obligación prevista en el punto 6.2. del contrato de transferencia...”.

–1° de septiembre de 1995 AZSA informa al Ministerio de Defensa que “...el cuadro de situación [...] alteró el criterio de asignación de recursos oportunamente diagramados al formular el plan de inversiones, tal es así que a la fecha se ha invertido un monto muy superior al comprometido para todo el plan de inversiones, aunque no se hayan concretado algunas de las inversiones previstas en dicho plan [...] con fecha 22/12/94 y 27/3/95 presentamos ante esa autoridad el estado del plan de inversiones comprometido al 30 de junio de 1994. De tal informe surge que el monto invertido a esa fecha, ya superaba el total comprometido para los diez años de duración de todo el plan de inversiones (tendencia que continúa) [...] hasta la fecha no hemos obtenido un pronunciamiento expreso de conformidad por parte de ese ministerio...”.

–10 de octubre de 1995, AZSA se dirige al subsecretario de Patrimonio para la Defensa del MD haciendo un detalle previo de las inversiones al 30 de junio de 1994 y detallando para las inversiones posteriores a esa fecha que “...sin perjuicio de que las inversiones realizadas al 30 de junio de 1994 superan el monto comprometido, se ha continuado realizando importantes inversiones con posterioridad a esa fecha [...] que suman \$ 2.262.182...”.

–30 de noviembre de 1995, la Dirección General de Planificación le informa a la Subsecretaría de Planificación para la Defensa que la empresa “...efectúa las presentaciones no en los tiempos previstos, ya que se halla documentada la solicitud y reiteración de los mismos, sin que este ministerio se expidiera sobre el cumplimiento de alguna de las etapas o parcial del plan hasta la fecha [...] la empresa ha aportado un informe de contador público independiente [...] donde se da cuenta

de que las inversiones presentadas por la empresa a este ministerio se hallan insertas en los registros contables de la sociedad y por lo tanto han sido auditadas de esta forma...”. Esta nota hace referencia a un informe producido (10/10/95) por el ingeniero Daniel D Elia del cual “...surge que las inversiones realizadas por la empresa ascenderían a un valor superior al comprometido contractualmente, que era de u\$s 25.316.000, a pesar de que el profesional interviniente considera que alguna de las inversiones no responden a dicho plan [...] debe tenerse en cuenta que a ese resultado se arriba por el mecanismo de sustitución de inversiones previsto en el contrato de transferencia, por lo que en algunos rubros del plan se han excedido las inversiones y otros aún no se han iniciado, es decir si nos atenemos al importe total de las inversiones comprometidas en el plan desde el punto de vista cuantitativo y administrativo la cifra se ha superado, en cambio si la interpretación es sobre el programa de inversiones, es mínima por rubro, y la sustitución algo excepcional, restarían aún invertir casi u\$s 12.000.000...”. En función de todo lo expuesto, la Dirección General de Planificación recomienda que “...1) las presentaciones efectuadas por la empresa y auditadas por profesional independiente deben tomarse como válidas desde el punto de vista administrativo contable. 2) que de coincidir exactamente el rubro invertido con el importe comprometido debería aprobarse hasta su concurrencia (previo análisis cualitativo). 3) en caso de haberse excedido algún rubro y querer afectarse a la sustitución de otro previsto en el artículo 6.2. del contrato de transferencia deberá realizarse un estudio técnico por parte de especialistas en la materia que aseguren que tal sustitución en detrimento de otro rubro no desvirtúa el objetivo perseguido con el plan original de inversiones...”.

–26 de diciembre de 1995 el subsecretario de Patrimonio para la Defensa le informa a AZSA respecto del plan de inversión que “...la próxima etapa de verificación será cualitativa [...] especialistas en siderurgia concurrirán a vuestro establecimiento a verificar desde el punto de vista técnico industrial la ejecución y correspondencia de las inversiones planteadas con las ejecutadas y si la sustitución propuesta no se aparta del objetivo original [...] el costo de la verificación técnica a encarar [...] será por cuenta de Altos Hornos Zapla...”.

–28 de diciembre de 1995 el subsecretario de Patrimonio para la Defensa solicita al Instituto Nacional de Tecnología Industrial presupuesto para ejecutar las tareas informadas en el punto anterior.

–28 de febrero de 1996 AZSA presenta una nota al subsecretario de Patrimonio para la Defensa en la que expresa que “...resulta razonable demorar la aprobación definitiva del plan de inversiones comprometidos [...] hasta tanto nuestra empresa consolide la reestructuración en curso; ya que entonces se podrán apreciar las numerosas inversiones que se están realizando –que incrementan la sobre inversión respecto de

lo comprometido— y precisar los planes de inversión propuesto para el futuro...”.

—8 de abril de 1996 el subsecretario de Patrimonio para la Defensa comunica a AZSA que dado los inconvenientes de costeo de las inspecciones para realizar el análisis cualitativo del cumplimiento del plan de inversiones las mismas serán realizadas “...en la medida de las posibilidades de nuestro ministerio...”.

Esta es la única información existente en el Ministerio de Defensa, que no constituye un expediente propiamente dicho, del que no se tiene ninguna certeza de su completitud, más bien indicios de documentos faltantes, y no puede arribarse a la conclusión que la inversión se haya ajustado a lo propuesto ni que el MD haya autorizado las sustituciones realizadas.

Es decir, cuando se cruza la información de la oferta con los informes de cumplimiento presentados por AZSA al Ministerio de Defensa surge que:

—La apertura de los “Informes de ejecución” del plan de inversión es distinta a la apertura del plan presentado con la oferta, circunstancia que imposibilita o, en el mejor de los casos, dificulta enormemente el seguimiento y que no ha sido observada en ningún caso por el Ministerio de Defensa.

—Las comunicaciones de la empresa (obrantes en el Ministerio de Defensa) reportando la ejecución del plan de inversión, en ningún caso están acompañadas por la documentación respaldatoria que los hubiera sustentado.

El régimen de resguardos relacionados con la defensa nacional.

Esta obligación consistía, para AZSA, en:

—Mantener la capacidad de producción que tenía el EAHZ.

—Ejecutar acciones conjuntas de cooperación tecnológica entre AZSA y el Ministerio de Defensa.

—Implementar un sistema de aseguramiento de la calidad para los productos que suministre al Ministerio de Defensa, previa aprobación de este último.

a) Capacidad de producción que tenía el EAHZ.

De las constancias surgidas de las operaciones de campo es posible concluir que AZSA pudo responder los requerimientos de la Fábrica Militar “Fray Luis Beltrán”, según surge del examen de la relación comercial que se expone más adelante y del informe de la visita al centro siderúrgico efectuada los días 16 y 17 de agosto de 2000 por una comisión designada al efecto.

Se solicitó a la DGFM detalle de la relación comercial operada entre la DGFM y AZSA en el período bajo análisis. El interventor expresa en su respuesta: “...se agrega al presente copia de los antecedentes obrantes en la Fábrica Militar “Fray Luis Beltrán” de las únicas gestiones de compras realizadas por dicho establecimiento con Aceros Zapla S.A, para su conocimiento y efectos.”

Este establecimiento requirió cotización a Aceros Zapla S.A. en 5 oportunidades: una compra directa y cuatro licitaciones privadas. En todos los casos recibió cotización. En una ocasión (la compra directa 105/97) la cotización fue emitida 64 días después de la solicitud. Sólo una vez AZSA dejó de cotizar un renglón (el renglón 1 de la licitación privada 34/01, consistente en 350 m. de tubo sin costura SAE 1020 102 x 3,5, material que no se encuentra incluido entre los de producción obligatoria). Todos los renglones cotizados por AZSA le fueron adjudicados.

Surge de la documentación compulsada que los materiales requeridos se entregaron en su totalidad (con más o menos el 10 %, de acuerdo a las condiciones de cotización), con excepción del renglón 1 de la orden de compra 265/0317. En todas las operaciones analizadas, señala la AGN, se pudo verificar una morosidad en la entrega. Por deficiencia en la calidad del material entregado se produjeron dos rechazos, equivalentes al 8,82 % del total del volumen operado.

A su vez el informe de la referida visita al centro siderúrgico concluye que, a la fecha de la realización de la inspección (agosto 2000) la empresa cumple con los resguardos militares.

b) Acciones conjuntas de cooperación tecnológica entre AZSA y el MD.

Examinada la totalidad de la documentación puesta a disposición en el Ministerio de Defensa no surgen constancias de que se hubieran implementado tales acciones de cooperación tecnológica, intercambios o asistencias recíprocas.

c) Implementar un sistema de aseguramiento de la calidad para los productos que suministre al Ministerio de Defensa, previa aprobación de este último.

La única referencia que existe respecto del sistema de calidad de AZSA, es en las memorias a los balances generales de 1998, 1999, 2000 y 2001 en que la empresa asegura estar trabajando y haber conseguido en los últimos dos años las normas de requerimiento del sistema de calidad QS 9000 de las normas ISO 9002/94. En la memoria al balance 2001 afirman que la vigencia de dicha certificación es hasta el 21 de noviembre de 2003.

En la documentación obrante en el Ministerio de Defensa no existe constancia alguna de que se hubiera implementado respecto de los materiales militares, ni que el MD lo hubiera exigido.

*B. El desempeño del Ministerio de Defensa (MD) como órgano de control.*

—La documentación puesta a disposición por el Ministerio de Defensa y la empresa AZSA no permiten determinar el grado de cumplimiento de la obligación de ofrecer empleo a un mínimo determinado de ex empleados del EAHZ. En efecto, la única documentación que contiene referencia al personal empleado por AZSA es una copia simple, sin firma ni foliatura, de un documento titulado “Visita realizada el 9/6/93 a las instalaciones de Aceros Zapla S.A. a fin de verificar el



plan de inversiones previsto”, en el cual el numeral 5 dice que “...la planta está operando con una dotación de 944 empleados entre personal de jefatura, supervisión y operarios (10/6/93)...”.

—Ni el pliego ni el contrato de transferencia establecían la prohibición de disponer de los bienes y si el compromiso del mantenimiento de la actividad de los centros por el término de 10 años. Por lo tanto constituye materia de reproche, en todo caso, la falta de previsión, sea en el pliego o en el acto de transferencia, de cláusulas que garanticen el compromiso de “mantener en actividad los centros” para el caso de operarse la transferencia de dominio.

—En relación al concurso preventivo, y habiendo tomado vista del expediente, consta que el Ministerio de Defensa no se presentó en el mismo ni tomó vista de la causa.

—En el cumplimiento de los resguardos relacionados con la Defensa Nacional sólo se tiene constancia de una única operación técnica tendiente a controlar el cumplimiento de los resguardos: el informe de la visita realizada los días 16 y 17 de agosto de 2000 del que sólo se hace mención al estado de conservación y funcionamiento de las instalaciones consideradas críticas detalladas en el numeral 6.6 del anexo D del CdeT.

—De las constancias obrantes y los análisis realizados, no surge que el Ministerio de Defensa haya efectuado los controles necesarios respecto del cumplimiento del plan de inversiones.

Las conclusiones de la AGN sobre el trabajo realizado son las siguientes:

La falta de gran parte de la documentación respaldatoria de la actividad desarrollada respecto de la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ), y su posterior venta a Aceros Zapla S.A. (AZSA) ha dificultado, y en algunos casos imposibilitado la realización de los controles de auditoría necesarios para pronunciarse respecto del requerimiento que caracteriza el objeto del informe.

Al ser responsabilidad del Ministerio de Defensa la guarda en debida forma de la mencionada documentación, correspondería impulsar el deslinde de responsabilidades de los funcionarios intervinientes.

Sin perjuicio de ello, la AGN señala que la señora ministra de Defensa ha impartido instrucciones tendientes a requerir a AZSA la documentación respaldatoria de las inversiones realizadas y efectuar las inspecciones pertinentes.

En función de todo lo expuesto en las distintas actuaciones analizadas, se deberá iniciar una investigación a fin de determinar el eventual perjuicio patrimonial y en su caso iniciar las acciones pertinentes.

La AGN informa que el proyecto de informe fue puesto en conocimiento del Ministerio de Defensa, a fin que presente las consideraciones que estime pertinentes.

El Ministerio de Defensa, hizo los descargos correspondientes.

La AGN señala que del análisis de las apreciaciones recibidas en respuesta y en razón de las mismas, corresponde mantener los términos del informe.

*Expedientes O.V.-418/06 y 557/06 - Resolución AGN 165/06*

La Auditoría General de la Nación informa que efectuó una auditoría en el ámbito del Ministerio de Defensa (MD), para la “Verificación de la tasación y del pago del precio” en el marco de la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ).

El examen de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa, aprobadas por la resolución 145/93-AGN, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d), de la ley 24.156, con el alcance que se señala seguidamente:

1. Valuación de la empresa en marcha.
2. Pago del precio.

Por resolución de fecha 2 de junio de 2004 el Honorable Senado de la Nación solicitó la realización de una auditoría integral sobre el proceso de adjudicación, el control posterior sobre las obligaciones asumidas por la adjudicataria de parte del ministerio y sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas por la adjudicataria en el contrato de transferencia del Establecimiento Altos Hornos Zapla, indicando cuatro puntos de especial interés de evaluación:

1. Proceso licitatorio y posterior control del cumplimiento de las obligaciones de la adjudicataria.
2. Transferencia del centro forestal operada en 1998, a favor de Zapla Forestal S.A., hoy Forestal Norteña S.A.
3. El pago del precio de los bienes de cambio adquiridos por la adjudicataria en el marco de la privatización.
4. El cumplimiento del plan de inversiones comprometido.

En su solicitud, el Honorable Senado de la Nación toma como base, en particular, los aspectos observados por el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) en su resolución 646/00 y por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Jujuy (ambos documentos integran la resolución del Senado como anexos) sobre irregularidades que se habrían producido y que fueran denunciadas por estos organismos.

Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron entre el 20 de abril y 11 de noviembre de 2005.

En las “Aclaraciones previas” del informe se detallan las normas que dieron pie a la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla (EAHZ) dependiente de la Dirección General de Fabricaciones Militares.

Se especifican las normas aplicadas y los procedimientos empleados para la:

*Valuación del EAHZ:* precio base, antecedentes de su determinación, antecedentes de la contratación de la Corporación Financiera Internacional, lo actuado por la CFI, participación del Banco Nacional de Desarrollo, información referida a Henry Martin, Reig-Vásquez Ger y Asociados, y la valoración de los activos que hizo Aceros Zapla S.A.

*El precio:* la forma de pago, el valor de los títulos públicos, y el precio de los bienes de cambio

*El pago del precio:* la parte de precio en efectivo y la parte de precio en bonos (los bonos entregados, la verificación efectuada por el Banco Central de la República Argentina, los intereses pagados con posterioridad al 1° de marzo de 1992, el proceso de capitalización de los títulos, el pago de los bienes de cambio, la registración de la operación de privatización en la cuenta Ahorro-Inversión)

El examen realizado por la Auditoría General de la Nación dio lugar a las siguientes observaciones:

1. Falta de resguardo de la documentación vinculada con la venta del establecimiento, observada en el ámbito del Ministerio de Defensa (MD). La documentación no se encontró registrada bajo expediente ni compilada bajo criterio alguno, lo que está indicando que en la tramitación del proceso de privatización no se dio cumplimiento a lo normado en la Ley de Procedimientos Administrativos.

2. El Banco Nacional de Desarrollo (BaNaDe) –a cargo de la valuación–, expresó reservas sobre la razonabilidad, consistencia y veracidad de las cifras proporcionadas por el MD.

No hubo previo al proceso de privatización un saneamiento del establecimiento; ello resulta más relevante si se tiene en cuenta que la valuación (y fijación del precio base) se realizó como “Empresa en marcha”. Téngase presente que, según los informes, la empresa arrojaba un déficit mensual de u\$s 2.000.000 y “gozaba de mala reputación” esto es, carecía de un mercado genuino. Frente a ello, el método adoptado –descontar el flujos de fondos esperado en 10 años (plazo que se exigió para mantener en actividad la empresa privatizada)– implica tomar en cuenta una serie de hipótesis sobre la evolución del negocio (posibilidades de mercado por el lado de los ingresos y reducción de costos por los egresos, entre otros), acerca de cuya potencialidad era difícil imaginar escenarios. Ello resulta avalado por el hecho que inicialmente, los parámetros –elaborados por la Dirección General de Fabricaciones Militares– arrojaron valores negativos, y que hubo que adoptar nuevas hipótesis para obtener un precio base (el supuesto adoptado fue obtener un resultado positivo de u\$s 14.000.000/año, en los 10 años). En este contexto, el propio organismo evaluador realizó los cálculos haciendo reserva de la calidad de la información proporcionada por el ministerio.

3. Sobre la elección del precio base –u\$s 32.500.000–, entre los múltiples presentados por el BaNaDe no se conocen los fundamentos de la decisión.

Como resultado del trabajo, el BaNaDe obtuvo un abanico de valores ubicados entre u\$s 32.150.000 a u\$s 51.250.000 en función de distintas tasas de descuento que iban entre el 15 % y 25 %, sin realizar consideraciones sobre los supuestos implícitos en cada tasa sobre todo, teniendo en cuenta su disparidad. El valor base está próximo al que corresponde al VAN descontado a la tasa del 25 %. Teniendo en cuenta que la TIR de los Bonex se ubicaba en el 12 % –a la que habría que adicionar la tasa de riesgo de mercado–, se entiende que la tasa del 25% resultó relativamente alta. La AGN no obtuvo evidencia alguna que sustente la decisión de adoptar ese precio base.

4. Con relación a la venta de los bienes de cambio –que estaba separada del resto de los activos productivos valuados como “empresa en marcha”– se desconocen las cantidades y los precios unitarios cotizados.

5. No existe constancia de hecho aprobatorio que justifique la transferencia de los derechos mineros.

6. Se ha detectado una diferencia de u\$s 116.842,91 entre los valores de los bonos determinado por el BCRA y el registro informático entregado por la Dirección de Administración de la Deuda Pública.

7. Se ha detectado una diferencia de u\$s 55.935,09 entre lo reclamado por el BCRA en concepto de intereses pagados con posterioridad al 31 de marzo de 1992 y los que surgen del registro informático entregado por la Dirección de Administración de la Deuda Pública.

8. La AGN no pudo constatar, con las evidencias documentales tenidas a la vista, que el BCRA hubiera realizado el procedimiento de cancelación de los títulos de la deuda soberana que intervinieron en la privatización.

9. La registración de la operación en la contabilidad pública –cuenta de inversión 1997– lo fue de manera extemporánea y con escasa información desagregada, toda vez que, no aparecen registrados los ingresos provenientes de la devolución de los intereses percibidos con posterioridad al 31 de marzo de 1992.

La Auditoría General de la Nación señala como conclusión de todo lo expuesto, en los siguientes términos.

Los documentos o actuaciones administrativas vinculados con la privatización del Establecimiento Altos Hornos Zapla obrantes en el Ministerio de Defensa resultan no sistemáticos, sin foliatura ni completos, siendo responsabilidad y obligación del mismo la custodia de los documentos por los que se diligenciaron los actos administrativos y su acumulación bajo expediente.(conf. decreto 1.759/72, reglamentario de la LNPA). En lo que hace a las tareas del presente ello aumentó el riesgo de detección.

En este orden no se han obtenido los antecedentes que fundamentaron la elección del precio base entre los múltiples calculados por el BaNaDe.

Con relación a los títulos públicos entregados en pago, se han detectado inconsistencias entre la documental del BCRA y las registraciones de la Dirección Nacional de Deuda Pública.

La Auditoría General de la Nación informa que el proyecto de informe fue puesto en conocimiento del Ministerio de Defensa a fin que presente las consideraciones que estime pertinentes.

El Ministerio de Defensa efectuó su descargo, acompañando a la nota de respuesta, 68 fojas con antecedentes documentales, respecto de los cuales –aclara la AGN– son los mismos con que contaba

el auditor examinante en el momento de realizar la auditoría.

La Auditoría General de la Nación informa que la respuesta dada por el Ministerio de Defensa, no aporta ningún elemento adicional por lo que corresponde mantener lo vertido en el proyecto de informe.

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

#### ANTECEDENTES

Ver expedientes 4.881-D.-2011; 518-O.V.-2005; 240-O.V.-2006; 418-O.V.-2006 y 557-O.V.-2006.