

**- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN -**

**Índice del Informe de Auditoría**

**- Actuación AGN N° 504/07 -**

<b>1</b>	<b>OBJETO DE AUDITORÍA.....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>ALCANCE DEL EXAMEN .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>ACLARACIONES PREVIAS.....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>COMENTARIOS Y OBSERVACIONES.....</b>	<b>30</b>
<b>5</b>	<b>COMUNICACIÓN DEL INFORME.....</b>	<b>51</b>
<b>6</b>	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>52</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>52</b>
<b>8</b>	<b>LUGAR Y FECHA DE EMISIÓN DEL INFORME.....</b>	<b>57</b>
<b>9</b>	<b>FIRMA .....</b>	<b>57</b>
<b>10</b>	<b>ANEXO .....</b>	<b>58</b>

**Gerencia de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios  
Públicos**

**Departamento de Control del Sector Transporte**

**- Año 2008 -**

-

## **INFORME DE AUDITORÍA**

Al Sr. Secretario de Transporte  
Ing. Juan Pablo Schiavi  
Hipólito Yrigoyen 250 – Piso 12  
(C1086AAB)- Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156 la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN procedió a efectuar un examen en el ámbito de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE y de la COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE, con el objeto que se detalla en el apartado 1.

### **1 Objeto de Auditoría**

Verificar los controles realizados por la Secretaría de Transporte de la Nación y/o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, respecto de los subsidios otorgados a través de partidas presupuestarias, a los Concesionarios Ferroviarios destinados a la ejecución de obras.

Periodo auditado: Las obras analizadas corresponden al periodo 2005-2007 (fecha de Resolución aprobatoria). Se han constatado las transferencias realizadas en el período abarcado entre el 1° de enero de 2005 y el 31 de mayo de 2008.

## **2 Alcance del examen**

De acuerdo con lo establecido en el Decreto N° 2075/02, el financiamiento y pago de las obras y trabajos indispensables del Programa de Emergencia, provendrá de aportes presupuestarios, fondos recaudados en concepto de ingresos adicionales por tarifa destinados al Fondo de Inversiones constituido a partir de dichos ingresos y de otros aportes estatales.

En dicho marco se procedió a controlar el destino de los aportes presupuestarios en concepto de subsidios otorgados por parte del Estado Nacional, para el financiamiento del Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes previsto en el Decreto N° 1683/05.

Dicho análisis se centró en la legalidad, aplicación y cumplimiento de los Regímenes de Contrataciones implementados por el Decreto N° 1683/05 y las Resoluciones del Ministerio de la Producción N° 115/02 y de la Secretaría de Transporte N° 187/06, para las obras enumeradas en el decreto antes mencionado.

En lo que respecta a las aportes presupuestarios, con relación a la fuente de financiamiento de las precitadas obras, se han constatado las transferencias realizadas con cargo a la Partida Presupuestaria correspondiente (Inciso 5, Partida Principal 2, Partida Parcial 6<sup>1</sup>) del Programa 55 - Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor y Ferroviario de la Jurisdicción 56 – Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para el período abarcado entre el 1° de enero de 2005 y el 31 de mayo de 2008.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación (AGN), aprobadas por la Resolución AGN N° 145/93, dictada

<sup>1</sup> 52 Transferencias al sector privado para financiar gastos de capital. Subsidios para atender erogaciones de capital a favor de entidades sin fines de lucro, societarias y cooperativas. Incluye subvenciones para equipamiento de investigación y ayuda a personas de escasos recursos para la adquisición de bienes en general.  
526 Transferencias a empresas. Subsidios a empresas que tengan por destino financiar la adquisición de equipos, construcciones, auxilio para inversiones financieras u otros gastos de capital

en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso b) de la Ley N° 24.156, habiéndose practicado, entre otros, los siguientes procedimientos:

- Requerimientos de información cursados a la Coordinación de Presupuesto, Recursos Humanos y Administración de la Secretaría de Transporte.
- Control cruzado de las transferencias realizadas, con los montos certificados en obra, y los respectivos registros procedentes del SIDIF Local Unificado del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de pruebas globales.

El presente informe se sustenta en el estudio particular de una muestra realizada sobre las obras previstas en el Decreto N° 1683/05, seleccionándose las más significativas, en términos económicos. La misma se halla compuesta por:

1.- “Remodelación de 86 coches Siemens Schuckert” – Concesionario Metrovías S.A. – Exp. S01:0343417/06.

2.- “Adquisición de 80 coches Alstom” – Concesionario Metrovías S.A. – Exp. S01:0200381/02.

3.- “Reconstrucción y modernización de 58 coches eléctricos Toshiba” – Concesionario T.B.A. S.A. – Exp. S01:56552/06.

4.- “Reconstrucción y modernización de 67 coches eléctricos”- Concesionario T.B.A. S.A. – Exp. S01:0388381/05.

5.- “Reconocimiento de Gastos de Inicio de servicios Córdoba-Villa María - Etapa I Corredor Retiro-Córdoba” – Ferrocentral S.A. – Exp. S01:0002583/05, Exp. S01:0345123/04 y ACTU S01:0052844/04.

6.- “Reconocimiento de Gastos de Inicio Infraestructura de vía del servicio Retiro-Córdoba (Trabajos mejoramiento intensivo)” - Ferrocentral S.A. – Exp. S01:0130975/05.

7.- “Obras de Infraestructura para la recuperación del Tren de las Sierras - Etapa 1 - Rodríguez del Busto Km 644.464 - San Roque Km 605.661”- Ferrocarril S.A.- Exp. S01:0122252/07.

8.- “Reacondicionamiento y Reparación de Duplas Autopropulsadas Alstom Modelo UDD 9600 y Adquisición órganos de parque de coches y duplas” - Concesionario Ferrovías S.A. – Exp. S01:0333109/06.

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

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

Estas contrataciones fueron analizadas en función de la normativa que a continuación se detalla:

- Ley Nacional de Obra Pública N° 13.064
- Decreto N° 436/00, “Reglamento para la adquisición, enajenación y venta de bienes y servicios del Estado Nacional”
- Decreto N° 1023/01 “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”
- Ley N° 25.561 de “Emergencia Publica y Reforma del Régimen Cambiario”
- Decreto N° 1295/02, “Metodología de Redeterminación de precios de contratos de obra pública”
- Decreto N° 2075/02, “Declaración del estado de Emergencia a la prestación de los servicios correspondientes al sistema publico de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del área metropolitana de Buenos Aires”

- Resolución N° 115/02 del ex Ministerio de la Producción que establece el “Régimen de Contrataciones por el que se regirán las obras y trabajos de los Programas de Emergencia y Trabajos Indispensables”
- Decreto N° 1261/04 “Reasúmese por parte del Estado Nacional la prestación de los Servicios Interurbanos de Transporte Ferroviario de Pasajeros de largo recorrido, cuyo trazado sea de carácter interjurisdiccional, servicio en estado de emergencia crítica”
- Decreto N° 1683/05 “Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes, a fin de garantizar la rehabilitación de los servicios interurbanos ferroviarios de pasajeros de largo recorrido...”
- Resolución N° 187/06 de la Secretaría de Transporte, por la que se aprobara el procedimiento de contratación para el Programa de Obras dispuesto por el Decreto N° 1683/05
- Resolución N° 328/06 de la Secretaría de Transporte, “Planificación de obras para el año 2006”
- Acta Acuerdo, Acta Acuerdo Complementaria, Acta Acuerdo Ampliatoria y Acta Acuerdo Cruz del Eje. Todas referidas a los Servicios ferroviarios de pasajeros prestados por Ferrocarril S.A.

Las tareas de campo propias del objeto de examen han sido desarrolladas entre el 18 de diciembre de 2007 y el 27 de noviembre de 2008

### **3 Aclaraciones previas**

#### 3.1.- Marco Normativo

En el marco de la Ley de Emergencia Económica, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2075/02, por el que se declaró la emergencia ferroviaria para el servicio de transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante AMBA).

En ese contexto normativo, la Resolución del ex Ministerio de la Producción N° 115/02 aprobó las Bases de los programas de emergencia de obras y trabajos indispensables para cada una de las empresas concesionarias del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en el AMBA, de acuerdo con el listado de obras y trabajos a ejecutarse durante el transcurso de los años 2003, 2004 y 2005, como así también su procedimiento de contratación.

Respecto de los servicios interurbanos de pasajeros de largo recorrido que prestaba la ex empresa Ferrocarriles Argentinos, fueron suprimidos por el Estado Nacional mediante Decreto N° 1168/92; disponiéndose que en caso de plantearse interés provincial para la prestación total o parcial de dichos servicios, el Estado participaría en la cobertura del déficit económico que produjera su explotación en un 50 % hasta el 31/12/92, fecha a partir de la cual las provincias asumirían el 100 % del eventual déficit.

Con posterioridad el PEN dictó el Decreto N° 1261/04, que declaró el estado de emergencia crítica de aquel servicio y reasumió la prestación, facultando al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (en adelante MINPLAN) a arbitrar las medidas conducentes para su rehabilitación.

Mediante Decreto N° 1683/05 se aprobó el Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes a fin de garantizar tanto la rehabilitación de los servicios interurbanos ferroviarios de pasajeros de largo recorrido (cuyos trazados incluyen jurisdicciones provinciales), como el fortalecimiento y desarrollo del Programa de Obras del Sistema Público de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo del AMBA.

Asimismo, se instruyó a la Secretaría de Transporte, dependiente del MINPLAN, para que en la ejecución del Programa aplique los regímenes de contrataciones establecidos en los Contratos de Concesión, sus Addendas, la normativa reglamentaria y complementaria respectiva, utilizándose la Ley de Concesiones de Obra Pública N° 17.520, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 23.696, la Ley de Obra Pública N° 13.064, y los procedimientos simplificados y abreviados previstos en el Decreto N° 1023/01 y en el Art. 2° del Decreto N° 436/00. Y también para que anualmente determine, teniendo en cuenta el Programa aprobado y la aplicación de los fondos disponibles:

- a. La ejecución de las obras, trabajos indispensables o adquisición de bienes,
- b. La introducción de adecuaciones y modificaciones al programa de obras,
- c. La inclusión de nuevas obras.

Para ello arbitrará los actos necesarios para incluirlos en la planificación presupuestaria, en virtud de que este programa será financiado con recursos previstos por el presupuesto general de cada ejercicio y otros aportes que puedan ser efectivamente disponibles en función del artículo 34 de la Ley de Administración Financiera.<sup>2</sup>

En tal sentido, cabe destacarse que el total ejecutado con destino al financiamiento de los programas de obras<sup>3</sup>, para el período que va desde el año 2005 hasta mayo de 2008, alcanza la suma de \$ 1.816.894.816,49, según el siguiente detalle:.

<sup>2</sup> Ley N° 24.156

<sup>3</sup> Partida 5.2.6



Concesionario / contratista	2005	2006	2007	2008 (a mayo)				Total ejecutado	Total Pagado
				Ejecutado	Pagado	A pagar	A devengar		
Ferrovías	12.670.093,22	15.514.019,38	110.790.540,44	4.894.017,16	800.046,15	3.159.725,67	934.245,34	143.868.670,20	139.774.699,19
Ferrocenral	16.512.989,75	31.206.882,78	29.969.002,57	32.096.803,85	17.855.603,21	14.241.200,64		109.785.678,95	95.544.478,31
TBA	37.431.628,65	192.650.102,25	154.207.572,98	60.998.353,78	28.599.758,09	20.950.289,89	11.448.305,80	445.287.657,66	412.889.061,97
Metrovías	29.202.447,38	52.725.154,83	143.097.636,25	9.491.091,02	3.760.269,31	5.677.668,54	33.153,17	234.516.329,48	228.805.507,77
UGOFE	53.522.503,03	37.107.230,00	19.950.986,00	-	-	-	-	110.580.719,03	110.580.719,03
SIEMENS	6.556.628,04	4.771.300,91	54.075.757,70	567.847,25	106.602,55	461.244,70		65.971.533,90	65.510.289,20
TMR	32.873.294,21	23.151.816,27	36.239.816,86	-	-	-	-	92.264.927,34	92.264.927,34
MITSUI	7.251.562,50			-	-	-	-	7.251.562,50	7.251.562,50
ALSTOM BRASIL	122.360.302,10	95.718.091,75	93.761.661,94	1.526.425,80	1.526.425,80			313.366.481,59	313.366.481,59
ALSTOM ARG	23.571.972,68	6.578.823,86	8.096.299,87	-	-	-	-	38.247.096,41	38.247.096,41
UEPPP	3.862.000,20			-	-	-	-	3.862.000,20	3.862.000,20
Belgrano Cargas	22.878.801,42	4.265.172,40	4.340.264,67	3.011.839,33	3.011.839,33			34.496.077,82	34.496.077,82
FEPESA	13.033.083,87	6.868.371,70	227.741,16	-	-	-	-	20.129.196,73	20.129.196,73
Roggio			69.342.528,76	-	-	-	-	69.342.528,76	69.342.528,76
Herso sa			58.177.331,41	60.077.236,89	45.873.868,90	9.835.405,34	4.367.962,45	118.254.568,10	104.051.200,31
Di Bacco			9.669.787,82	-	-	-	-	9.669.787,82	9.669.787,82
<b>Subtotales</b>	<b>381.727.307,05</b>	<b>470.556.966,13</b>	<b>791.946.928,43</b>	<b>172.663.614,88</b>	<b>101.554.413,34</b>	<b>54.325.534,78</b>	<b>16.783.666,76</b>	<b>1.816.894.816,49</b>	<b>1.745.785.614,95</b>

Fuente: Coordinación de Presupuesto, Recursos Humanos y Administración de la Secretaría de Transporte

Asimismo, fueron imputados a dicha partida un total de \$ 177.380.910,30 (Pesos ciento setenta y siete millones trescientos ochenta mil novecientos diez con 30/100) a distintos conceptos (deuda por intereses por mora, adicionales de obra y reconocimientos varios).

Concesionario	2005	2006	2007	Total
Ferrovías	49.636.159,01			49.636.159,01
TBA	44.382.205,19	25.918.278,70	15.102.600,00	85.403.083,89
Metrovías	33.101.816,91	6.389.619,26		39.491.436,17
TMB	1.295.374,81	297.493,30		1.592.868,11
TMR	1.054.123,12		203.240,00	1.257.363,12
<b>Subtotales</b>	<b>129.469.679,04</b>	<b>32.605.391,26</b>	<b>15.305.840,00</b>	<b>177.380.910,30</b>

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (en adelante CNRT), tomará intervención para verificar el cumplimiento de todos los aspectos que hacen a su competencia.

Con posterioridad la Secretaría de Transporte dictó la Resolución N° 187/06 que aprobó el Procedimiento de Contratación, aplicable a las obras del Programa dispuesto por el Decreto N° 1683/05, a ejecutar por los prestadores<sup>4</sup> por cuenta y orden del Estado Nacional.

<sup>4</sup>El Procedimiento establece como prestadores a las empresas concesionarias de servicios ferroviarios.

Dicho procedimiento establece tres modalidades para la ejecución de Obras: a) por administración, b) por contratación, c) por combinación de ambas.

En las obras por administración, son los prestadores quienes ejecutan la obra por medio de su estructura o de terceros, adquiriendo materiales, empleando personal, equipos y herramientas, bajo su dirección y responsabilidad directa.

En el supuesto de obras por contratación, la Secretaría de Transporte determinará el proceso de selección que corresponda: licitación, concurso (ambos públicos o privados) o contratación directa.

Para la implementación de estas contrataciones se ha previsto que los prestadores deberán solicitar, en primer término, autorización de la Secretaría de Transporte, en carácter de Autoridad de Aplicación, para efectuar el llamado a concurso, licitación o para ejecutar obras por administración; debiendo someter a consideración de la misma, a través de la CNRT, la documentación correspondiente integrada por:

I- Bases y Condiciones previstas para la ejecución de las obras, cuando se trate de licitación o concurso.

II- Especificaciones Técnicas de la obra.

III- Presupuesto de obra.

La aprobación de la documentación se perfecciona mediante el “sello visado”, con intervención de la CNRT, lo que determina el momento en que los prestadores podrán dar inicio al trámite de contratación.

Producido el llamado para el proceso de selección, las ofertas deberán contener:

1- Calidad y condiciones de los oferentes.

2- Cotización obligatoria de una única Oferta Básica.

3- Garantía de mantenimiento, constancia de inscripción y cumplimiento de obligaciones fiscales y de seguridad social, condiciones técnicas de ingeniería del objeto de la licitación, cronograma de inversiones incluyendo el plan de certificación y la oferta económica.

4- Firma del oferente.

El prestador realizará una valoración técnica y económica de las ofertas, seleccionando la que resulte más conveniente en función de los antecedentes, condiciones técnicas y económicas; preadjudicará la obra y elevará a la CNRT un informe que contenga las actuaciones del procedimiento realizado.

Aprobado el informe por el Órgano de Control se dará intervención a la Secretaría de Transporte a fin de aprobar la preadjudicación y establecer el monto por el que se ejecutará, pudiendo además autorizarse el pago de un anticipo financiero del 20% sobre el valor de la misma. Igual intervención tendrá la Secretaría de Transporte para autorizar la ejecución de obras por administración.

Cumplidos los recaudos, los prestadores adjudicarán la obra al oferente preadjudicado y se realizará la contratación.

Asimismo, la Resolución reglamenta condiciones referentes a la forma de cotización de precios, dispone la aplicación del Decreto N° 1295/02 referente a Redeterminación de Precios, regula sobre facultades de inspección de obra, mecanismo de certificación y pago, régimen de penalidades, multas aplicables al incumplimiento al plan de inversiones y otros aspectos.

3.2.- Resumen de las actuaciones analizadas

3.2.1 Obra: Reconstrucción y modernización de 58 coches eléctricos Toshiba – Concesionario TBA S.A. – Exp. S01:56552/06.

La empresa concesionaria Trenes de Buenos Aires S.A. (en adelante TBA o Concesionario)<sup>5</sup>, puso en consideración de la CNRT los pliegos técnicos y demás documentación, a fin de llamar a concurso de precios<sup>6</sup>.

En respuesta a lo solicitado, la Gerencia de Concesiones Ferroviarias de la CNRT informó a TBA que la documentación presentada resultaba técnicamente admisible y procedió a su visado<sup>7</sup>. En consecuencia TBA invitó a participar en la Licitación Privada N° 006/05 a las empresas Material Ferroviario, Emepa y Emprendimientos Ferroviarios, procediéndose a la apertura de ofertas el 7/11/05 de la que resultaron las siguientes cotizaciones:

**MATERIAL FERROVIARIO S.A.**

Reconstrucción sin Aire Acondicionado	\$ 121.198.205,12
Sistema de Aire Acondicionado	\$ 29.856.877,83
Total	\$ 151.055.082,95

**EMEPA S.A.**

Reconstrucción sin Aire Acondicionado	\$ 119.109.312,81
Sistema de Aire Acondicionado	\$ 29.640.309,50
Total	\$ 148.749622,31

**EMPRENDIMIENTOS FERROVIARIOS S.A.**

Reconstrucción sin Aire Acondicionado	\$ 106.712.952,87
Sistema de Aire Acondicionado	\$ 26.865.096,11
Total	\$ 133.578.048,98

<sup>5</sup> Concesionario de los Servicios Ferroviarios de Transporte de Pasajeros de la ex Línea Sarmiento según Contrato de Concesión aprobado por el Decreto N° 730 del 23/05/1995

<sup>6</sup> Mediante Notas GOP N° 2005/522 de fecha 1/07/05 y GOP N° 2005/751 del 13/09/05

<sup>7</sup> Mediante Notas N° 4242 (21/09/05) y N° 4393 (28/09/05)

La concesionaria informó a la CNRT<sup>8</sup> los detalles de la licitación y remitió el informe de preadjudicación correspondiente, considerando que la propuesta de Emprendimientos Ferroviarios cumplía con las previsiones establecidas en el pliego, no habiendo observaciones que formular desde el punto de vista técnico y económico y, en consecuencia, preadjudicó la obra a dicho oferente por la suma de \$ 147.603.744,10 (IVA incluido).

El monto antes mencionado se compone de la siguiente manera:

Obra	\$ 133.578.048,48
IVA (10,5%)	\$ 14.597.242,22
Total	\$ 147.603.744,12

Además del monto de la obra, se contempla el pago del porcentaje correspondiente a gastos de administración, gerenciamiento, supervisión e inspección de obra (4%), por un total de \$ 5.904.149,76 (IVA incluido).

Con posterioridad la CNRT efectuó la estimación de costos correspondiente la que arrojó un valor unitario de \$ 2.406.291,11 (IVA incluido) y un monto total de obra de \$ 139.564.884,40, que resulta inferior al monto ofertado por la empresa Emprendimientos Ferroviarios en un 5,76 %.

La Secretaria de Transporte dictó Resolución N° 395/06<sup>9</sup>, por la que dispuso la aprobación de la preadjudicación efectuada por TBA, fijando el monto máximo a erogar en concepto de pago de los trabajos y previsiones en la suma de \$ 147.603.744,10 (IVA incluido), como así también el monto máximo a erogar en concepto de gastos de administración, gerenciamiento, supervisión e inspección de obra en \$ 5.904.149,76 (IVA incluido) disponiendo para ambos montos la correspondiente asignación presupuestaria.

<sup>8</sup> Mediante Nota GAC 2005-338

<sup>9</sup> Del 31 de mayo de 2006

3.2.2 Obra: Reconstrucción y modernización de 67 coches eléctricos- Concesionario TBA S.A. – Exp. S01:0388381/05.

El Contrato de Concesión<sup>10</sup> de TBA incluía en su plan de inversiones, dos obras de reconstrucción de la flota del material rodante concesionado, identificadas como subprogramas M-26 (145 coches de la línea Mitre) y S-16 (222 coches de la línea Sarmiento), los que sumaban un total de 367 coches a reconstruir; de los cuales a Noviembre de 2005 fueron reconstruidos 265 como coches “TOSHIBA” original y 102 tipo “PUMA” a los que se les incorporó sistemas de aire acondicionado y nueva tecnología.

Al momento de la toma de posesión de los bienes objeto de la concesión, por parte de TBA, le fueron entregados 416 coches en distinto estado de conservación, a los que restándoles los 367 coches antes citados, resulta que 49 coches nunca fueron reconstituidos según lo manifestado por TBA.<sup>11</sup>

Además de los 49 coches que no fueron reconstruidos, el concesionario solicitó se incorporaran 18 más que fueron destruidos por hechos vandálicos ocurridos en la estación de Haedo<sup>12</sup>; los que sumados a los anteriores dio un total de 67; fundando su solicitud en la Ley de Obra Pública en cuanto posibilita la modificación de los contratos celebrados hasta en un 20%.

A fin de dar curso a la solicitud planteada por TBA, la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, dispuso la intervención de la CNRT<sup>13</sup> con el objeto de corroborar la cantidad exacta de los coches no reconstruidos y los afectados por hechos de vandalismo, como así también ajustar a octubre de 2005 los valores aprobados por la Secretaria de Transporte<sup>14</sup> de \$

<sup>10</sup> Aprobado por Decreto N° 730 del 23 de mayo de 1995, modificado por la Addenda aprobada por el Decreto N° 104 del 25 de enero 2001.

<sup>11</sup> Informado mediante Nota TBA GAC 2005-313 del 9/11/05, dirigida a la Secretaría de Transporte.

<sup>12</sup> El 1 de noviembre de 2005.

<sup>13</sup> Nota SSTF 1938/05

<sup>14</sup> Resoluciones de la Secretaria de Transporte N° 545 y 546 del año 2004.

1.085.831,82 para la finalización del subprograma S-16 y de \$ 1.165.404,30 para el subprograma M-26 para cada coche respectivamente.

En este contexto TBA tomó, como base para esta obra, la documentación visada oportunamente por la CNRT y el precio cotizado para la reconstrucción de 58 coches Toshiba por un monto de \$ 2.303.069,91 más IVA<sup>15</sup> por coche, siendo ambos aprobados por la CNRT.

Por Resolución N° 186/06<sup>16</sup> la Secretaría de Transporte aprobó la adecuación de la obra de reconstrucción de 49 coches incluida en el Decreto N° 1683/05 como “Reconstrucción y modernización de 67 coches eléctricos japoneses con incorporación de alta tecnología y Aire Acondicionado”, aceptando así la propuesta inicial efectuada por TBA. Fijó como monto máximo a erogar, en concepto de pago por los trabajos a realizar, la suma de \$ 170.507.777,40 y el monto máximo en concepto de gastos de administración en \$ 6.820.311,09 previéndose un anticipo financiero del 20% y la asignación presupuestaria correspondiente.

3.2.3 Obra: Gastos de inicio de los servicios Córdoba-Villa María - Etapa I Corredor Retiro-Córdoba – Concesionario NCA a través de Ferrocéntrica S.A. – Exp.- S01:0002583/05, Exp. S01:0345123/04 y ACTU S01:0052844/04.

Ferrocéntrica conforme a los trabajos ejecutados, en el periodo comprendido entre el 1/10/04 y 30/11/04, que originaron el Acta de Inspección CNRT AeI (Auditoria e Inspecciones) N° 518/04<sup>17</sup>, Acta de constatación del 1° de noviembre del 2004, el Acta de inspección CNRT AeI N° 554/04 y Acta de constatación del 28/12/04, solicitó se apruebe el presupuesto presentado a fin de hacer efectivo el reconocimiento de gastos de inicio en virtud del artículo 7 del Acta Acuerdo.

<sup>15</sup> Expuesto en nota de TBA GAC 2006-023 del 17/01/06 fs 20 y 21

<sup>16</sup> De fecha 23/03/06

<sup>17</sup> Del 28 /10/04

El Concesionario presentó planilla de cómputo y presupuesto de trabajos ejecutados, con detalle de los precios unitarios en cada ítem, por un monto total de \$ 2.436.489,70 (IVA incluido). Con posterioridad a la verificación, equipos técnicos de la CNRT elaboraron un análisis de precios con el mismo itemizado, arrojando la suma de \$ 2.018.076,61 (IVA incluido).

Emitido el dictamen<sup>18</sup> correspondiente por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Secretaría de Transporte dictó Resolución N° 91/05 por la que dispuso autorizar el pago de \$ 2.018.076,61 a Ferrocentral, como parte del reconocimiento de gastos iniciales de operación de los servicios ferroviarios para Villa María – Córdoba, requeridos para la puesta en funcionamiento de los mismos.

3.2.4 Obra: Gastos de Inicio “Infraestructura de vía del servicio Retiro-Córdoba” (Trabajos mejoramiento intensivo) – Concesionario NCA a través de Ferrocentral S.A. – Exp. S01:0130975/05.

Ferrocentral comunicó a la Secretaría de Transporte<sup>19</sup> el Plan de obras a ejecutar sobre la infraestructura y el material rodante, de conformidad con el art. 5 del Acta Acuerdo Complementaria. Asimismo detalló los trabajos considerados indispensables para operar el servicio en condiciones de seguridad operativa y solicitó a la Autoridad de Aplicación que disponga las medidas conducentes para que se lleve a cabo la inspección por parte de la CNRT, de los trabajos ya ejecutados y en ejecución a fin de producir los certificados de obra para su posterior facturación y pago.

Los trabajos ejecutados que fueron informados por el Concesionario, corresponden a mejoramiento liviano, intensivo y mecanizado de vía sobre el sector Villa María-Rosario por un valor de \$ 7.652.151,78 (sin IVA). En virtud de ello la Secretaria de Transporte<sup>20</sup> solicitó a

<sup>18</sup> Dictamen DGAJ N° 25569

<sup>19</sup> Mediante Nota N° 19/04 del 28 de diciembre

<sup>20</sup> Nota N° 26 del 5 de enero de 2005



la CNRT la inspección de dichos trabajos con el objeto de determinar los montos a erogar por tal concepto.

Verificadas las obras por parte del Área Vía y Obras de la Subgerencia de Inversiones de la CNRT que diera origen al Acta de Inspección AeI (I) 021/05 se valorizaron los trabajos en \$ 6.933.390,27 (sin IVA), monto inferior al presupuesto presentado por Ferrocarril en un 10,36%.

3.2.5 “Obras de Infraestructura para la recuperación del Tren de las Sierras Etapa 1 Rodríguez del Busto Km 644,464 - San Roque Km 605,661”- Concesionario Ferrocarril S.A.- Exp. S01:0122252/07.

Ferrocarril presentó el Pliego de Bases y Condiciones, Especificaciones Técnicas a la CNRT<sup>21</sup> para que proceda a su visado, al cómputo y presupuesto de la obra y al análisis de su razonabilidad y estructura de costos correspondientes.

En virtud de las observaciones realizadas por la CNRT<sup>22</sup> respecto de la documentación presentada, el concesionario comunicó<sup>23</sup> su intención de modificar el sistema de barreras comandadas y modificaciones a los Pasos a Nivel, poniendo de manifiesto que estas generarían costos adicionales no contemplados en el presupuesto elevado oportunamente.

Del análisis de costos efectuado por la Subgerencia de Inversiones de la CNRT se determinó que la propuesta presentada por el concesionario resultó un 9.5% superior a la estimación de la autoridad de control, considerando que “El presupuesto propuesto por el

<sup>21</sup> Mediante Nota N° 352/07

<sup>22</sup> Las que fueron cursadas por Nota GCF n° 2369 del 29/05/07, con la que se acompañó Nota GST n° 1178 del 17/05/07.

<sup>23</sup> Nota N° 405/07 del 22/06/07

Concesionario no se aparta sustancialmente del estimado...”<sup>24</sup>, lo que fue notificado a la Gerencia de Concesiones Ferroviarias.

FERROCENTRAL	CNRT
\$ 113.583.156,80	\$ 103.725.380,40

Mediante Nota N° 1399<sup>25</sup>, la SSTF elevó lo actuado a la Secretaría de Transporte, comentando que la CNRT ha tomado la intervención de su competencia determinando que el monto presentado por el concesionario de \$113.583.156,77 (IVA incluido) no se aparta sustancialmente del estimado, motivo por el cual coincide esta SSTF en aceptarlo como razonable. Dicho importe incluye \$ 8.486.550,92 (IVA incluido) en concepto de gasto por la coordinación técnica, administración, gerenciamiento, supervisión e inspección de los trabajos en los términos de la cláusula segunda del Acta Acuerdo.

Con fecha 7/12/07 la Secretaría de Transporte dicta la Resolución N° 763, por la que se dispone;

a) Incorporar la “obra de infraestructura para la rehabilitación del Ramal A1 – Tren de las Sierras, Etapa N° 1: Rodríguez del Busto Km 644,464 - San Roque Km 605,661” al Anexo II – Servicios Ferroviarios Interjurisdiccionales, Corredor Buenos Aires – Córdoba – Tucuman, del Decreto N° 1683/05.

b) Monto \$ 113.583.156,77 (IVA incluido). Dicho importe incluye el reconocimiento de coordinación técnica, administración, gerenciamiento, por \$ 8.486.550,92 (IVA incluido).

c) Autoriza un 20 % de anticipo, porcentaje del que se autoriza a pagar durante el año 2007 hasta \$ 5.000.000, previa presentación por parte de Ferrocenral del seguro de caución

<sup>24</sup> Nota I SI 148/07 de fecha 12/07/07

<sup>25</sup> De fecha 25/07/07

por igual monto, a fin de garantizar el anticipo otorgado, el que será descontado en forma proporcional de cada certificado de obra.

3.2.6 Obra: Reacondicionamiento y Reparación de Duplas Autopropulsadas ALSTOM Modelo UDD 9600, y “Adquisición órganos de parque de coches y duplas” - Concesionario Ferrovías S.A. – Exp. S01:0333109/06.

Ferrovías<sup>26</sup> presentó para su visado ante la CNRT la documentación correspondiente a las Bases, Condiciones y Especificaciones Técnicas de la obra “Reacondicionamiento y Reparación de Duplas Autopropulsadas Alstom UDD 9600”, y “Adquisición órganos de parque de coches y duplas” la que resultó técnicamente admisible por parte de la autoridad competente.

Asimismo la empresa informó que el costo aproximado de la obra ascendía a \$ 62.000.000,00 (IVA no incluido) e invitó a presentar ofertas a las siguientes empresas: EMEPA S.A., MATERFER S.A. y EMFER S.A.

Producida la apertura de sobres y analizadas las ofertas, Ferrovías confeccionó informe de resultado, del que surge que los oferentes han dado cumplimiento a la documentación y condiciones técnicas exigidas, por lo que han resultados precalificadas.

1.- Obra “Reacondicionamiento y Reparación de Duplas Autopropulsadas Alstom UDD 9600”.

OFERENTE	MONTO (en \$ IVA incluido)
EMFER	76.267.874
MATERFER	79.522.320
EMEPA	67.911.090

<sup>26</sup> Nota N° 4884 del 11/07/05

2.- “Adquisición de órganos de parte para Duplas Autopropulsadas Alstom UDD 9600”

OFERENTE	MONTO (en \$ IVA incluido)
EMFER	10.000.361
OFERENTE	MONTO (en \$ IVA incluido)
MATERFER	10.950.621
EMEPA	9.061.883

Evalúadas las ofertas, el concesionario determinó la preadjudicación en favor de la empresa EMEPA.

Por su parte, la Subgerencia de Inversiones efectuó el análisis de costos, resultando la oferta preadjudicada superadora en un 7,81 % del precio estimado por dicho organismo, por lo que se consideró aceptable tal diferencia. A ello debe adicionarse el monto correspondiente a gastos de gerenciamiento, que en virtud de lo informado por Ferrovías representan la suma de \$ 2.974.567,20 y \$ 362.475,34 para cada obra.

En consecuencia, la Secretaría de Transporte readecuó la obra “Reparación de 11 Duplas portuguesas” y “Ampliación de la concesión proyecto tren del este”<sup>27</sup> contemplada originariamente por el Decreto N° 1683/05 como “Reacondicionamiento y Reparación de Duplas Autopropulsadas Alstom UDD 9600”. Y la obra “Adquisición de órganos de parque para Duplas Autopropulsadas Alstom UDD 9600” forma parte de la obra “Adquisición órganos de parque de coches y duplas”, y además dispuso:

- a) Aprobar la preadjudicación realizada a la empresa EMEPA.

<sup>27</sup> Resolución Secretaria de Transporte N° 934/06

b) Aprobar el monto máximo a erogar por las obras en \$ 67.911.090 y \$ 9.061.883 para “Reacondicionamiento y Reparación de Duplas Autopropulsadas Alstom UDD 9600” y “Adquisición de órganos de parque para Duplas Autopropulsadas Alstom UDD 9600” respectivamente.

c) Aprobar el monto máximo a erogar en concepto de Gastos de Administración y Gerenciamiento en \$ 2.974.567,20 y \$ 362.475,34 respectivamente.

d) Plazo para la ejecución de obra 26 meses, contados desde la fecha del acta de inicio.

e) Otorgar un anticipo financiero del 20%.

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

El Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, suscribieron un convenio<sup>28</sup>, a fin de implementar políticas que den soluciones integrales a las necesidades urbanística de la zona circundante al Aeroparque Metropolitano, incluyendo entre las obras a realizar, el Corrimiento del Cerco Perimetral Oeste del Aeroparque Jorge Newbery (en adelante AEROPARQUE) y el Corrimiento de la estructura de vías correspondiente a la ex - Línea Belgrano Norte.

Con posterioridad se suscribió una nueva Acta Acuerdo, entre la SECRETARIA DE TRANSPORTE, la FUERZA AEREA ARGENTINA, la SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO del GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA), AUTOPISTAS URBANAS S.A.(AUSA) y FERROVIAS S.A. por lo que las partes se comprometieron entre otras obligaciones a :

<sup>28</sup> Convenio N° 22 de fecha 23/08/2004

a) La SECRETARIA DE TRANSPORTE al corrimiento del cerco perimetral oeste de Aeroparque, a su exclusivo costo.

b) AUSA y FERROVIAS a la ejecución de obras requeridas para el corrimiento de vías, asumiendo AUSA el costo de las mismas.

c) La SECRETARIA DE TRANSPORTE a arbitrar los medios y procedimientos necesarios para integrar el Aeroparque Metropolitano al Sistema Ferroviario, a través de la construcción de la nueva estación, una conexión subterránea que los comunique entre si y con el Parque Tres de Febrero.

Dicho convenio fue modificado mediante Acta Complementaria, suscripta por la SECRETARIA DE TRANSPORTE y el GCBA, ello en virtud de que la Secretaría había iniciado la ejecución de los trabajos para el corrimiento, haciéndose cargo de las obligaciones asumidas por AUSA respecto del costo de la obra.

A fin de impulsar el inicio de la obra, Ferrovías<sup>29</sup> solicitó autorización para ejecutarla mediante la modalidad “por administración” prevista en la Resolución ST N° 187/06 y fundamentó su petición en el Art. 9° inciso b) y c) de dicha normativa.<sup>30</sup>

Cabe destacar que, según lo informado por el concesionario, el GCABA se encuentra ejecutando obras en la zona circundante a Aeroparque, entre las que se incluye la obra Corredor Norte de la Autopista Illía; que en relación a su grado de avance se halla próxima a la Av. Sarmiento y es por tal motivo que dichos trabajos quedarían paralizados en la medida

<sup>29</sup> Mediante Nota N° 5534/06

<sup>30</sup> Art. 9.,” Se considerará OBRA por administración, aquella que ejecuten los PRESTADORES por intermedio de su estructura, o por terceros, adquiriendo los materiales y empleando personal, equipos y/o herramientas necesarias, bajo su dirección y responsabilidad directa... Toda obra podrá ser realizada por administración, en algunas de las siguientes circunstancias:...

b) Cuando por evidente urgencia o necesidad imperiosa debidamente justificada por la SECRETARIA, no fuera posible esperar el resultado de otro mecanismo de contratación;

c) Cuando la naturaleza de la OBRA y por sus características técnicas, no se pueda realizar en forma completa el proyecto correspondiente;...”

de que no se comience con la obra de corrimiento de vías. Sin perjuicio de ello los trabajos restantes con los que se completara la obra, se ejecutaran por el método “obras por contratación”.

El concesionario presentó el Pliego de Especificaciones Técnicas, los que fueron observados por la CNRT y, remitidos nuevamente con las correcciones pertinentes para su aprobación<sup>31</sup>, se procedió a su visado.

Habiéndose analizado la propuesta presentada por el concesionario y la estimación de costos realizada por la CNRT, esta determinó que el presupuesto resultaba aceptable en tanto que solo superaba en un 6.70 % la estimación por ella realizada, asimismo resultó aceptable lo presupuestado para gastos de administración y gerenciamiento, supervisión e inspección de obra que representan el 8,075 % del monto total (\$ 4.669.290,50).

En tal sentido la Secretaría de Transporte dictó la Resolución de N° 947/06<sup>32</sup> por la que:

a) Incorporó la obra “Corrimiento de vías sector Aeroparque entre Km 3+683 y Km 6+907”, al Anexo I del Decreto N° 1683/05.

b) Autorizó a FERROVIAS S.A. a realizar los trabajos y provisiones necesarias para la ejecución de la obra en el marco del artículo 9 de la Resolución 187/06 “Obras por Administración”.

c) Aprobó el monto máximo a erogar en concepto de ejecución de obra en la suma de \$ 57.824.031,01 y en concepto de gastos de administración y gerenciamiento, supervisión e inspección de obra en la suma de \$ 4.669.290,50.

<sup>31</sup> Mediante Nota N° 5590/06 del 4/07/06

<sup>32</sup> Del 13/12/06.

Cabe destacar que esta resolución aclara en su Art. 3 in fine, tal como fuera sugerido por la SSTF, que “el monto de la obra no incluye los costos para la resolución de interferencias de instalaciones de servicios públicos y/o privados, lo que se resolverá por expediente separado”.

Con posterioridad y en ese contexto, la Secretaría de Transporte mediante Resolución N° 714/07<sup>33</sup> incorporó como Obra Complementaria a la de Corrimiento de Vía, la obra de trabajos indispensables de interferencia de instalaciones de servicios públicos y/o de terceros, correspondientes al corrimiento y/o protecciones de instalaciones de servicios existentes. Estableció el monto a erogar en concepto de pago por los trabajos en \$ 2.071.878, y en \$ 414.375,72 los gastos en concepto de administración y gerenciamiento,

En consecuencia el importe de la obra más el costo de las obras de interferencia, asciende a un valor total de \$ 59.895.909,01 al que corresponden \$ 5.083.666,62 adicionales en concepto de gastos de administración y gerenciamiento.

3.2.8 Obra: “Recuperación del Ramal GM 65 entre Río I -Sebastián Elcano. Línea Mitre – Contratista Roggio-Herso – Exp. S01:163198/03.

3.2.8.1 Antecedentes y afectación del ramal a la concesión de NCA.

El 18 de enero de 1978 el Gobierno Nacional mediante Decreto N° 96 autorizó a la ex empresa Ferrocarriles Argentinos a clausurar el Ramal GM 65 de la ex Línea General Mitre individualizado como Villa del Rosario (Provincia de Córdoba) - Sumampa (Provincia de Santiago del Estero).

<sup>33</sup>De fecha 20/11/07



Años mas tarde<sup>34</sup>, el Poder Ejecutivo Nacional ofreció a los Gobiernos Provinciales la explotación integral de una serie de ramales no incorporados a las concesiones de cargas, del que no resultaron interesados.

Nuevo Central Argentino S.A.<sup>35</sup> (en adelante NCA), solicitó a la Secretaría de Transporte la incorporación a la concesión del sector Villa del Rosario – Comechingones (Km 73,086 al Km 104,210) del ramal clausurado Villa del Rosario – Sumampa<sup>36</sup>, alegando que tal posibilidad se hallaba prevista en el art. 33 apartado 33.1 y 26 apartado 26.5 del Pliego de Bases y Condiciones<sup>37</sup>. Dicho pedido fue realizado con motivo del incremento de la actividad agropecuaria en la zona.

Con posterioridad amplió su pedido inicial solicitando reserva del remanente del ramal hasta la estación Sumampa (Comechingones-Sumampa) comprometiéndose a la inmediata rehabilitación del sector Villa de Rosario - Comechingones (Km 73,086 a Km 120,700), e informó respecto de las posibles obras a realizar para la recuperación del ramal, tomando como base una obra de similares características efectuadas en el segmento James Craik – Villa del Rosario.

La Dirección Nacional de Planificación de Transporte Ferroviario (DNPTF) determinó que, desde el punto de vista económico, el pedido efectuado resultaba razonable, y en cumplimiento del Decreto N° 1383/96<sup>38</sup>, la Subsecretaria de Transporte Ferroviario, Fluvial y Marítimo dio intervención a los órganos competentes, Organismo Nacional de

<sup>34</sup> Mediante Decreto N° 532 del 27 de marzo de 1992

<sup>35</sup> Concesionaria del servicio ferroviario de carga de la Línea General Mitre otorgada mediante Decreto N° 994 del 18 de junio de 1992

<sup>36</sup> En fecha 29/11/1999

<sup>37</sup> Artículo 33.1 lo faculta a construir a su cargo nuevos ramales que se integrarían a la explotación del Sistema Ferroviario Concedido previa aprobación del MEyOySP.

Artículo 26.5 permite la incorporación a la concesión de terrenos zona de vía y cuadros de estación desafectados de la explotación ferroviaria, durante el periodo de la Concesión, fundado exclusivamente en su necesidad para la explotación ferroviaria.

<sup>38</sup> Que dispone respecto del dominio y de la transferencia interadministrativa de bienes ferroviarios, sancionado el 29 de noviembre de 1996.

Administración de Bienes (ONABE) y a la CNRT, solicitando urgente tratamiento del tema en cuestión, por resultar imprescindible efectuar trabajos de recuperación de infraestructura y cumplir con los objetivos de carga para el período 2002.

El ONABE no formuló observación alguna a la afectación del ramal solicitado; por su parte, la CNRT tampoco planteó objeciones en cuanto a la incorporación del ramal a la concesión de NCA.

Pasadas las actuaciones a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para su tratamiento y no efectuándose consideraciones respecto de la procedencia del proyecto de resolución, se dictó la Resolución N° 136/02<sup>39</sup> por la que la Secretaría de Transporte afectó a la concesión y al uso ferroviario el ramal solicitado y adoptando el criterio aportado por la CNRT instó al Concesionario a presentar ante la Subsecretaría de Transporte Ferroviario el plan de obras conteniendo todos los trabajos de inversión y mantenimiento.

3.2.8.2. Estado del Ramal. Solicitud de autorización del Concesionario para la ejecución de la obra y pedido de materiales. Procedimiento de Selección y Adjudicación.

Con anterioridad a la afectación del ramal, NCA solicitó para la ejecución de obras, autorización para emplear materiales de vía en condiciones de ser reutilizados, pertenecientes al ramal Ferreira - Comechingones (el que no corresponde a concesión alguna).

Por su parte la Coordinación de Transporte Ferroviario emitió informe técnico previendo la intervención de la SSTF a fin de otorgar dicho material.

Con fecha 25 de octubre de 2001 NCA solicitó “hasta tanto se resolviese la incorporación del ramal Villa del Rosario-Sumampa, autorización para dar rápidamente inicio a las obras de infraestructura con el objeto de ponerlo en condiciones de circulación en abril de 2002”.

<sup>39</sup> De fecha 09/10/2002.

Debido a la demora en el trámite de afectación del ramal y ante la ausencia de autorización para iniciar los trabajos correspondientes, NCA notificó a la Secretaría de Transporte el inicio de las obras.

Posteriormente y luego del dictado de la Resolución ST N° 136/02, NCA en cumplimiento a lo dispuesto en su Art. 2 informó (en fecha 5/12/02) que los programas de obras destinados a la recuperación del ramal prevén dos etapas de desarrollo, una que abarca desde Villa del Rosario hasta el Km 104.210 y la segunda entre ese punto y Sumampa.

Respecto de la primera presentó un plan de obras y comunicó que las mismas estaban casi terminadas requiriendo su habilitación y solicitó prórroga por 180 días para la presentación del programa de obras para la segunda etapa del sector, la que fue concedida mediante nota N° 19/03 por la SSTF, el 8/01/03.

El 10 de enero de 2003 NCA solicitó nuevamente material de vía (rieles, durmientes, aparatos de vía, etc.), que se encontraran en condiciones de ser reutilizados, a fin de ser aplicado a sectores faltantes de vía principal entre Río Primero y Sumampa (pertenecientes a la segunda etapa).

La empresa concesionaria notificó<sup>40</sup> a la SSTF que efectuó una primera inspección de ese sector (durante el período 10/12/2002 al 22/01/2003) comprobando el estado de abandono del mismo, remitiendo documentación fotográfica de la inspección y comunicando que a medida que se fueran realizando las tareas de desmonte se iba a poder evaluar el estado de los bienes y ejecutar el Plan de Inversiones y Mantenimiento; informó también que el primer sector (V. del Rosario – Km 104.210) ya se encontraba habilitado.

Con fecha 21/10/04, un año mas tarde, la SSTF (Nota N° 1842) solicitó a la CNRT informe técnico del trayecto a fin de estudiar la viabilidad de su recuperación; en virtud de

<sup>40</sup> Nota del 28/08/03

ello la Gerencia de Seguridad en el Transporte de la CNRT solicitó (el 15/11/04) a NCA que presente informe respecto del sector.

La SSTF el 14/12/04 informó a la Secretaría de Transporte las obras necesarias para la recuperación del sector mencionado, que según NCA, ascenderían a un monto aproximado de \$ 32.000.000 a valores de principios del año 2003, en cuyo caso correspondería su actualización.

Del informe técnico<sup>41</sup> efectuado por la CNRT surge que las tareas a realizar en el sector Río I - Sebastián Elcano son básicamente similares a las informadas por la SSTF; y respecto del primer tramo propone realizar tareas destinadas a nivelación y alineación de vía, pasos a nivel y obras de arte, en virtud de encontrarse falencias en las obras ejecutadas por NCA.

La Secretaría de Transporte suscribió un Acta Acuerdo con el Gobierno de la Provincia de Córdoba, la Confederación de Asociaciones Rurales de la 3° zona (CARTEZ), la Sociedad Rural de Jesús María y el Concesionario de Carga NCA, para la construcción de un Centro de Transferencia de Granos en el norte de la Provincia de Córdoba, sobre un punto de la vía del ferrocarril a determinar entre Villa del Rosario (Pcia. de Córdoba) y Sumampa (Pcia. de Santiago del Estero). La ST se comprometió a desarrollar el anteproyecto y proyecto para la ejecución de los trabajos de recuperación del tramo de la red ferroviaria nacional concesionada a NCA comprendido entre Río I y Sumampa, y a efectuar las previsiones presupuestarias para afrontar los gastos necesarios para realizar los trabajos mencionados a partir del año 2005.

En ese marco se llamó, mediante Resolución ST N° 34/06, "...a Licitación Pública Nacional para la elaboración del Proyecto ejecutivo y ejecución de los trabajos de recuperación de la red ferroviaria nacional comprendido entre la localidad de Río I en la

<sup>41</sup> Actas de Inspección N° GST/VO 174/05 y GST/VO 175/05.

provincia de Córdoba y la localidad de Sumampa en la provincia de Santiago del Estero”, e instruyó a la SSTF y a la CNRT a elaborar el Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares que fue aprobado por Resolución ST N° 344/06<sup>42</sup>.

Dicho pliego fue adquirido por Benito Roggio e Hijos SA, Luis Carlos Zonis SA, Ferromel SA, Comsa SA y Herso SA; a solicitud de los dos primeros, se prorrogó la fecha de recepción de ofertas hasta el 26/06/06<sup>43</sup>.

De la apertura de sobres “A” resultaron precalificadas Zonis, Ferromel y Roggio-Herso UTE; mientras que la empresa Comsa manifestó su intención de no presentar oferta.

Las ofertas económicas contenidas en los sobres “B” consistieron en:

	Ferromel	Zonis	Roggio-Herso
Monto	\$ 152.927.340,15	\$ 163.000.000,00	\$ 143.364.811,57
IVA	\$ 32.114.741,43	\$ 34.230.000,00	\$ 30.106.610,43
Total	\$ 185.042.081,58	\$ 197.230.000,00	\$ 173.471422,00

La Comisión Evaluadora otorgó mayor puntaje a la UTE conformada por Benito Roggio e Hijos SA-Herso SA, comparándola con la estimación de costos efectuada por la CNRT<sup>44</sup>, resultó ser superior en un 11,87%.

La obra fue adjudicada por Resolución de la Secretaría de Transporte N° 77/07<sup>45</sup> aprobando el monto total de la obra en \$ 173.471.422 (IVA incluido) y autorizando el pago en concepto de anticipo financiero del 20% sobre el monto total de la obra (\$ 34.694.284,40).

<sup>42</sup> Del 12 de mayo de 2006.

<sup>43</sup> Resolución ST N° 426/06.

En el Anexo del presente informe se resumen las restantes actuaciones de la muestra que no fueron referenciadas en las observaciones.

## **4 Comentarios y Observaciones**

### Marco normativo y actuaciones analizadas

#### **4.1. El procedimiento dispuesto por la Resolución ST N° 187/06 se aparta del establecido en los Contratos y sus Addendas.**

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

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

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

Cabe mencionar que los Contratos de Concesión y sus respectivas Addendas contemplan la ejecución de obras por parte de los Concesionarios, sea que éstos las realicen

<sup>44</sup> Estimación CNRT \$ 155.070.530,20 IVA incluido

<sup>45</sup> Del 23 de octubre de 2007.

en forma directa o mediante subcontratación. Sin embargo, tal posibilidad se encuentra supeditada al cumplimiento de los trámites consignados en los Pliegos que en cada caso resultasen aplicables y sólo para aquellas obras básicas que se hallasen previstas en los planes de inversión, cuyos presupuestos se encontraban aprobados por el Concedente en las Addendas; resultando excluidas las demás obras, para las que se previeron procedimientos de selección, dependiendo cada modalidad de contratación de los montos allí establecidos.

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

En el entendimiento de que la Resolución N° 187/06 pretende establecer un único procedimiento que intenta reflejar y conciliar los distintos regímenes de contrataciones que estaba obligada a aplicar la Secretaría de Transporte por imposición del Decreto N° 1683/05, cabe señalar que, en lo que respecta a las obras por administración -con el alcance que se les ha dado- y en relación a las obras que no se hallaban previstas en los Contratos y sus Addendas, implican en realidad una adjudicación directa de las mismas a los Concesionarios, autorizándose simultáneamente la sub-contratación de los trabajos por parte de éstos.

Tal circunstancia no genera reparos en relación a las obras que se hallaban previstas en los Contratos, puesto que éstas ya estaban adjudicadas a los Concesionarios; sino que plantea inconvenientes desde el punto de vista de la legalidad en relación a las obras nuevas, no previstas en los Contratos.

Al respecto cabe hacer mención, a modo ilustrativo, lo dispuesto por el Contrato de TBA (modificado por la Addenda) en cuanto a la subcontratación: “El Concesionario sólo podrá subcontratar, sin necesidad de recurrir al procedimiento de selección previsto en el Anexo IV, la ejecución de obras consideradas básicas por el Contrato original y las obras

básicas que integran el Plan de Inversiones y sus adicionales aprobados. Asimismo, podrá subcontratar los servicios que considere convenientes, pero solamente aquellos que sean accesorios de la explotación...”<sup>46</sup>

Con lo cual si la Secretaría de Transporte debía aplicar los regímenes de contratación previstos por el Decreto N° 1683/05 y concretamente los procedimientos establecidos en los Contratos y sus Addendas, esta resolución desvirtúa el espíritu de los mismos, posibilitando que se ejecuten por esta modalidad obras no previstas en los contratos sin que la Autoridad de Control y Aplicación tomen intervención en la selección de contratistas. De esta forma se aprobaron trabajos por \$ 62.493.321,51 (Corrimiento de Vía en Aeroparque, ver punto 3.2.7) y \$ 113.583.156,77 (Tren de las Sierras, ver punto 3.2.5).

Habiéndose consultado a la CNRT respecto del alcance de su intervención en los procedimientos de contratación llevados a cabo por los Concesionarios, ha dicho<sup>47</sup> que “el procedimiento llevado a cabo por los prestadores y la CNRT, es el establecido por la Resolución ST N° 187/06”, y que “la selección y contratación de subcontratistas por parte del Concesionario para ejecutar las obras por Administración resultan de su incumbencia, no tomándose intervención al respecto por parte de la CNRT, no estando la misma establecida dentro de las disposiciones de la Resolución N° 187/06”.

De lo expuesto surge que la Secretaría de Transporte ha asimilado la subcontratación establecida en las Addendas con las obras por administración. En consecuencia, la ejecución por este sistema debería limitarse a las obras allí establecidas, y para toda obra nueva incorporada al Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes (que no provenga del plan de inversiones o que surjan de Actas Acuerdos), disponer la obligatoriedad de que el Concesionario ejecute los procedimientos de selección dispuestos por el Decreto N° 1683/05.

<sup>46</sup> Art. 13.7 SUBCONTRATACIÓN

<sup>47</sup> Nota CNRT N° 2301/08 del 27/10/08.



Cabe destacar que aunque las obras sean contratadas y ejecutadas por los Concesionarios, son financiadas con recursos del Estado Nacional, resultando inadecuado este sistema de ejecución, a los fines de una mayor transparencia y de facilitar un adecuado control de gestión.

**4.1.1. En la obra de Reconstrucción y Remodelación de los 67 coches eléctricos (no prevista en el Contrato de TBA y sus Addendas), no se utilizó el procedimiento normado en la Addenda.**

Primeramente debe aclararse que al momento de aprobarse esta obra aún no se encontraba vigente el Procedimiento de la Resolución ST N°187/06 (la obra y el procedimiento se aprobaron el mismo día). Sin embargo, se la considera a efectos de exponer lo que acontece en el caso de darse el supuesto descrito en el punto 4.1 para obras no previstas en el Contrato y su Addenda.

La obra de “Reconstrucción y Remodelación de 67 coches eléctricos”(ver punto 3.2.2) fue propuesta por TBA, y a los efectos de su contratación se tomó como base de referencia la documentación presentada por el Concesionario y visada oportunamente por la CNRT para la “Reconstrucción y Modernización de 58 coches eléctricos Toshiba”(ver punto 3.2.1) por la que TBA llamó a Licitación Privada.<sup>48</sup>

Para la obra de los 67 coches<sup>49</sup>, el Concesionario, alegando la necesidad de que éstos se reconstruyeran en idénticas condiciones que la obra de los 58 coches (con el objeto de mantener uniformidad en el parque de material rodante y ante la necesidad de contar con el mismo a la mayor brevedad posible), solicitó se autorizara la reconstrucción en las

<sup>48</sup> Mediante Resolución ST N° 395 del 31/05/06 se aprobó la preadjudicación a Emprendimientos Ferroviarios S.A.

<sup>49</sup> Inicialmente 49 coches que no fueron reconstruidos y no contemplados en el programa de inversiones, a los que luego se sumaron 18 unidades incendiadas en la estación de Haedo

condiciones establecidas en la Addenda (especificaciones técnicas) y de aceptarse esta propuesta, comenzaría su realización en forma inmediata, bajo el control y supervisión de la CNRT.

La misma fue aceptada por la ST y se adjudicó la obra al Concesionario, posibilitando que éste la subcontrate sin seguir alguno de los procedimientos normados en la Addenda. Debe aclararse que en este supuesto, al tratarse de una obra no prevista, el Concesionario debió dar curso al procedimiento de contratación allí dispuesto, en virtud de lo instruido por el Decreto N° 1683/05. De ello resulta que, para la contratación de los 58 coches se llevó a cabo una licitación privada, mientras que la contratación de los 67 se adjudicó al Concesionario, el que a su vez subcontrató la obra.

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

#### **4.2. El Procedimiento establecido por la Resolución N° 187/06 de la Secretaría de Transporte no garantiza principios esenciales en materia de contrataciones.**

El anexo de la citada resolución<sup>50</sup> dispone que en todos los casos el prestador realizará las contrataciones conforme los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y competencia de precios, con arreglo a las disposiciones de ese procedimiento. Sin embargo no prevé los mecanismos para asegurar su cumplimiento. Sirva como ejemplo, que entre los procedimientos de selección de oferentes establece la Licitación Pública, el Concurso Privado y la ejecución de obras por Administración, guardando silencio respecto de cómo habrá de

<sup>50</sup> Artículo 12 inciso 5 sobre Normas de procedimientos Principios Generales.

realizarse su publicidad y difusión (su obligatoriedad, días de antelación, medios por las que se realizará, días de publicación, contenido, etc.) en dichos casos.

En la mencionada resolución, no fueron receptadas las previsiones en materia de publicidad, concurrencia e igualdad.

El principio de publicidad se constituye en un elemento garante de la transparencia con la que el procedimiento y selección final se deben realizar; que no sólo implica que la convocatoria a la licitación y las condiciones que establece la Administración sean publicadas sino que conlleva que las actuaciones de los sujetos intervinientes estén abiertas al conocimiento público. Este ha sido el espíritu de la Ley N° 24.759 ratificatoria de la “Convención Interamericana contra la Corrupción”<sup>51</sup>.

De los expedientes analizados, en los que se ha llevado a cabo concurso de precios (Exp. S01:0333109/06, ver punto 3.2.6) o autorizado la ejecución de obras por administración (Exp. S01:0122252/07 y Exp. S01:371108/06, ver puntos 3.2.5 y 3.2.7, respectivamente) no se observa el cumplimiento de dicho principio.

A fin de comprobar cuales fueron los mecanismos de publicidad implementados en los expedientes precitados, ha sido consultado el órgano de control quien ha informado que<sup>52</sup> en relación a las obras Reparación de Duplas Autopropulsadas Alstom UDD 9600 y Adquisición Órganos de Parque para Duplas Autopropulsadas Alstom UDD 9600, obra Tren de las Sierras y obra Corrimiento de vía de Aeroparque, el Art.12 inc. 5 de la Resolución ST 187/06 no establece disposiciones al respecto y que las resoluciones mediante las cuales se aprobaron las obras y el pago de estas, han sido publicadas en el BO.

<sup>51</sup> Sancionada el 04/12/96 y promulgada de hecho el 13/01/97. cuyo objeto es promover el fortalecimiento en cada uno de los Estados Partes de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, y en torno a ello, los Estados convienen considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: los sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas (Anexo I, Art. 2 y 3 apartado 5).

<sup>52</sup> Por nota NI SG:I N° 184/08 del 23/10/08.

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

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

Corresponde precisar que en las obras objeto de esta auditoría, algunas tramitaron bajo el procedimiento establecido en la Resolución MP N° 115/02 y otras bajo el régimen de la Resolución ST N° 187/06.

En el primer supuesto se contemplaba la necesidad de que la ST fijara un precio máximo por encima del cual no se reconocerían derechos al concesionario, no obstante ello, se ha verificado que aquella no ha fijado dichos precios con anterioridad al inicio del procedimiento de selección, pese a lo dispuesto por la norma<sup>53</sup>. En tal sentido el órgano de control ha manifestado<sup>54</sup> a fin de delimitar el ámbito de su actuación, que es dicha Secretaría quien tiene a su cargo tal obligación.

Si bien existe una estimación de costos por parte de la CNRT ésta es posterior a la preadjudicación, y en la mayoría de los casos oscila entre un 5 y 10 % (en más o en menos) con relación a la oferta preadjudicada. Siendo el precio de la oferta el que la Secretaría de Transporte fija como precio máximo al momento de aprobar la preadjudicación (Vg. Res. ST N° 395/06 de TBA y Res. ST N° 940/06 de Metrovías). Cabe mencionar que este proceder de la Secretaría de Transporte fue observado en el Informe de Auditoría aprobado por

<sup>53</sup> Resolución MP N° 115/02, Art. 2.

<sup>54</sup> En la remisión del proyecto de resolución a suscribir por el Secretario.

Resolución AGN N° 50/07 (referido a las contrataciones efectuadas bajo el régimen de la Res. MP N° 115/02).

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

Lo que se pretende destacar es que no existe por parte de la Autoridad Administrativa una estimación de costos previa al inicio del procedimiento de contratación, que sea objetiva e independiente del criterio del concesionario, por cuanto ésta se realiza sobre los datos que aquel aporta.

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

Por otra parte la Resolución ST N° 187/06 al regular el mecanismo de aprobación de la preadjudicación, menciona que el “apartamiento sustancial del presupuesto”<sup>55</sup> (presupuesto del Concesionario, visado por la CNRT) será causal de rechazo por parte de la Secretaría de Transporte. Para el supuesto de no mediar observaciones, adjudicará la obra y aprobará el monto, dejando abierto un margen de discrecionalidad para que la autoridad evalúe en cada caso la razonabilidad de aquel apartamiento.

<sup>55</sup> Resolución ST N° 187/06, Anexo I, Art. 11, Ap. 6.

Pudo constatarse que en la obra “Corrimiento de vía Sector Aeroparque” (Obra por Administración, ver punto 3.2.7), la estimación de costos realizada por la CNRT es considerada como precio aproximado o de referencia. En este caso el monto aprobado para la obra (el presupuesto del Concesionario) fue mayor en un 6,7 % a la estimación efectuada por la CNRT.

Idéntica circunstancia se refleja en la obra “Rehabilitación del Tren de las Sierras - Etapa I” (Obra por Administración, ver punto 3.2.5), donde el presupuesto fue 9,5% superior a la estimación oficial. En este caso, la CNRT consideró que “El presupuesto propuesto por el Concesionario no se aparta sustancialmente del estimado...”<sup>56</sup>, coincidiendo con este criterio la SSTF entendió que el mismo resultaba razonable<sup>57</sup> y posteriormente la Secretaría de Transporte aprobó la obra por el monto presupuestado por el Concesionario.

Asimismo, en la obra “Reacondicionamiento y Reparación de duplas autopropulsadas Alstom”(ver punto 3.2.6), el presupuesto fue 7,81% superior a la estimación efectuada por la CNRT.

De lo expuesto surge que la diferencia entre las ofertas preadjudicadas y la estimación de costos, representan en los casos citados \$ 18.401.356,71.

Por otra parte en el reconocimiento de gastos iniciales para el servicio Villa María-Córdoba (ver punto 3.2.3) surgieron diferencias cuantitativas entre el presupuesto presentado por el Concesionario y la estimación de costos realizada por la CNRT, resultando superior el primero en la suma de \$ 418.413,09 respecto de la estimación oficial. No obstante lo señalado, el importe abonado fue el estimado por la CNRT.

Dado que la razonabilidad, en principio, opera para ambas partes por igual, resultarían razonables tanto el presupuesto presentado por el concesionario como la

<sup>56</sup> Nota I SI N° 148/07 del 12/07/07

<sup>57</sup> Nota N° 1399 del 25/07/07

estimación efectuada por la CNRT, sin embargo se verificó que, en la mayoría de los casos siempre es aprobado el presupuesto del concesionario. Por ello de existir un tope máximo como límite a las contrataciones, se acotaría el margen de discrecionalidad que plantea la valoración del término “diferencia sustancial”.

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

#### **4.4. La rehabilitación del Ramal GM 65 de la ex línea Mitre, en principio a cargo de NCA (según el Contrato de Concesión), fue financiada por el Estado Nacional.**

De lo expuesto en el punto 3.2.8 de Aclaraciones previas se verifica que conforme al Pliego de Bases y Condiciones del Contrato de Concesión de NCA<sup>58</sup>, como de notas obrantes en el expediente en el que tramitó la afectación del ramal a NCA,<sup>59</sup> estaban a cargo de NCA los trabajos de rehabilitación del ramal.

Tal afirmación no surge sólo de aquellas cláusulas sino que también se toma en consideración lo propuesto por la CNRT<sup>60</sup> a la SSTF, a fin de que se previera que el Concesionario, para el ramal en cuestión “...deberá comprometerse, mediante cronograma, a ejecutar todos los trabajos de inversión y de mantenimiento que resultaren necesarios para disponer del corredor en adecuadas condiciones de operatividad en un plazo razonable, y asumir, concomitantemente, todas las restantes obligaciones contractuales asumidas, en

<sup>58</sup> Artículos. 26.5 y 33.1

<sup>59</sup> Exp. S01:0249535/2002

<sup>60</sup> Nota CNRT N° 1115/01

idénticas condiciones a las pactadas para la Red del Sistema Ferroviario Nacional que oportunamente se le transfirió”.

En el mismo sentido la Coordinación de Transporte Ferroviario<sup>61</sup> al emitir informe técnico<sup>62</sup> recomendando la intervención de la SSTF a fin de otorgar material de vía solicitado por el Concesionario, consideró que “...se podrá analizar la intervención de la SSTF ante el ONABE, propiciando la adjudicación directa de los materiales a NCA, a los fines indicados por esta, ya que las inversiones para la rehabilitación del ramal Villa del Rosario - Sumampa son a cargo y costa de la empresa concesionaria”.

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

Con posterioridad NCA solicitó nuevamente material de vía (rieles, durmientes, aparatos de vía, etc.), que se encontrara en condiciones de ser reutilizado, a fin de ser aplicado a sectores faltantes de vía principal entre Río Primero y Sumampa (pertenecientes a la segunda etapa<sup>63</sup>) lo que evidencia la intención de continuar la ejecución de obras a su cargo.

Sin embargo debe mencionarse que no surge del expediente la existencia de un programa que describiera los trabajos cuya realización resultaban necesarios. Pudo constatarse, también, que la Subsecretaría de Transporte Ferroviario no intimó a la presentación del programa correspondiente a la segunda etapa vencido el término para ello, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 2 de la Resolución ST N° 136/02.

<sup>61</sup> Dependiente de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, Fluvial y Marítimo

<sup>62</sup> Del 22/01/2002, en relación a Nota NCA 195/02

<sup>63</sup> Según surge de Nota NCA n° 195/02 de fecha 10/01/03 obrante en el Expte S01:0249535/02



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

Con el intervalo de un mes desde la respuesta cursada se suscribió un Acta Acuerdo<sup>64</sup> para la creación del Centro de Transferencia de Granos, por la que la Secretaría de Transporte se comprometió a la ejecución y el pago de dichas obras, reemplazando al Concesionario en aquellas obligaciones contractuales.

De lo expuesto surge que el Concesionario había solicitado la afectación del ramal y que corrían por su cuenta los costos de las obras para su rehabilitación, de las cuales ya había concluido la primera etapa. Que encontrándose pendiente la presentación del programa correspondiente a la segunda etapa, además de solicitar material para la misma, incumplió con dicha presentación y que por otra parte la Secretaría de Transporte tampoco instó a su cumplimiento. Y que, en definitiva, la inacción del Concesionario en la ejecución de las obras llevaron a que el Estado Nacional asumiera a su cargo el financiamiento de las mismas.

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

El reconocimiento de gastos iniciales para la puesta en marcha del servicio ferroviario de pasajeros, previsto en el art. 7 del Acta Acuerdo<sup>65</sup>, se hace efectivo en virtud de presupuestos presentados por Ferrocéntral y aprobados por la CNRT.

<sup>64</sup> Acta Acuerdo suscripta por la Secretaria de Transporte, Sociedad Rural de Jesús María, CARTEZ, la Provincia de Córdoba y NCA, para la creación de un Centro de Transferencia de Granos en un punto del ramal ferroviario afectado a la Concesión de NCA.

<sup>65</sup> Aprobada por Resolución N° 402/04 MINPLAN y ratificada por Decreto N° 550/06.

Del análisis de los expedientes por los que tramitaron el reconocimiento de gastos iniciales para el servicio Villa María-Córdoba<sup>66</sup>, se verificó que la presentación del presupuesto por parte de FC fue realizada con posterioridad a la ejecución de los trabajos iniciales. Finalizados éstos la CNRT constató los trabajos efectuados y realizó la estimación de costos correspondientes, resultando inferior al presupuesto presentado por FC en la suma de \$ 418.413,09. La Administración abonó el importe estimado por la CNRT.

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

En ese sentido, aunque el Acta Acuerdo sólo requería la presentación de un presupuesto y su aprobación, estas exigencias mínimas previstas, en este caso en particular, no han sido observadas, en la medida en que la aprobación de los presupuestos no se efectúa con anterioridad a la ejecución de los trabajos. Debe entenderse que los recaudos formales y los mecanismos procedimentales generalmente están establecidos para garantizar otros derechos o intereses así como para encausar el accionar de las partes en el marco de la legalidad, no resultando suficiente, a juicio de la AGN, la justificación motivada en la situación de emergencia y la celeridad en poner en marcha la prestación del servicio, dejando de lado recaudos formales que garanticen de manera adecuada la competencia de precios. Dicha transparencia debe caracterizar a toda obra solventada con fondos públicos y el alcance del derecho de las partes a fin de evitar conflictos futuros.

**4.6. La Secretaría de Transporte no ha impulsado el procedimiento de Licitación para la adjudicación del servicio Retiro-Córdoba-Tucumán prolongándose la prestación en forma provisoria del servicio brindado por Ferrocentral.**

<sup>66</sup> Exp. S01:0002583/05 y Exp. S01:0345123/04

Las dos primeras Actas Acuerdo<sup>67</sup> establecen que la celebración del contrato de concesión con la empresa Ferrocéntrica se realizaría al finalizar los plazos estipulados y una vez evaluada la operación de los servicios.

Sin embargo se advierte en el Art. 2 y en los considerandos 12 y 13 del Acta Ampliatoria,<sup>68</sup> la necesidad de efectuar un proceso licitatorio para otorgar la concesión del servicio, llamado que fuera dispuesto por Resolución MINPLAN N° 791/05 y ratificado mediante Decreto N° 1288/05<sup>69</sup>. Este último instruyó a la Secretaría de Transporte a aprobar el Pliego de Bases y Condiciones y demás actos necesarios para llevar a cabo dicho procedimiento, el que aún no ha sido realizado por dicha Secretaría.

La falta de impulso del procedimiento de selección, genera que la “concesión provisoria” se extienda indefinidamente en el tiempo habiéndose superado holgadamente los plazos previstos, sin un marco contractual que de modo específico regule los aspectos fundamentales de la prestación del servicio, situación que se agrava al haber sido declarado el carácter regular<sup>70</sup> de los mismos.

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

Debe tenerse en cuenta que estamos en presencia de un servicio público y como tal toda concesión que se otorgue en condiciones monopólicas es de carácter excepcional por

<sup>67</sup> Acta Acuerdo Complementaria para la prestación de los servicios Bs. As.- Córdoba.

<sup>68</sup> Para los servicios Bs. As.-San Miguel de Tucumán del 8 de septiembre de 2005

<sup>69</sup> De fecha 7 de julio de 2005 y 24 de octubre de 2005.

<sup>70</sup> Acta Acuerdo de 2007 para los servicios de Córdoba-Cruz del eje.

encontrarse involucrado el principio constitucional de igualdad ante la ley, así como la obligación por parte del Estado de controlar los monopolios legales y naturales<sup>71</sup>.

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

#### **4.7. En el Contrato suscrito con motivo de la Reconstrucción del Ramal GM 65 se ha verificado una modificación del Pliego de Bases y Condiciones.**

Al momento de suscribirse el contrato para la obra “Recuperación del Ramal GM65 entre Río I - Sebastián Elcano - Línea Mitre”(ver punto 3.2.8) entre la Secretaría de Transporte y la UTE Benito Roggio-Herso, se modificó el plazo de ejecución previsto en el PBC: de los 24 meses fijados inicialmente se agregaron 6 meses adicionales destinados a “...estudios de suelos, localización de interferencias, balizamientos y relevamientos necesarios, obtención de los permisos de ocupación, desvíos de tránsito y la Ingeniería Básica y Conceptual para la aprobación por parte del Comitente sobre la base de criterios acordados entre todos los organismos públicos y privados involucrados en el proyecto...”

Al respecto cabe considerar que dentro de los requisitos que debe cumplir el órgano licitante, previamente al llamado a licitación, encontramos que éste debe confeccionar y aprobar el pliego de bases y condiciones, circunstancia que adquiere trascendencia, puesto

<sup>71</sup>Constitución Nacional Art. 42.-“ Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

que será la norma fundamental que regirá en forma definitiva -y en principio inalterable- la preparación, celebración y ejecución del contrato en cuestión. Tal es así que la CSJN ha calificado a los pliegos como verdaderos reglamentos, puesto que tienden a homogeneizar los criterios de evaluación, y posibilitar el control de legalidad por parte de la Administración.<sup>72</sup>

En este sentido, debe dejarse sentado que los pliegos, una vez elaborados y puestos a disposición de los interesados, son inmodificables, aun cuando en el procedimiento en cuestión se presente un solo oferente, éste preste su acuerdo y la alteración represente un ostensible beneficio para la Administración.<sup>73</sup> En el caso que nos ocupa hay más de un oferente y no se aprecia un beneficio con la ampliación del plazo.

Por ello cabe añadir que si la modificación del pliego resultase determinante para terceros, para que no se vean afectados los principios de igualdad y concurrencia, tal modificación debió darse a conocer con anterioridad a la presentación de las ofertas. En el mismo orden de ideas, la doctrina entiende que "...el contrato que se celebre debe respetar y no alterar las bases y condiciones sobre las cuales se efectuó el procedimiento de selección. En efecto una modificación no puede efectuarse válidamente después de la adjudicación sin ocasionar la nulidad del acto, por violación del principio de igualdad que debe presidir toda contratación administrativa..."<sup>74</sup>

Por otra parte, el monto del anticipo otorgado resulta desproporcionado en función de las tareas iniciales a ejecutar. En efecto, la forma de pago prevista en el Contrato<sup>75</sup> establece un adelanto del 20% (\$34.694.284,40), el que se efectiviza con seis meses de anticipación a una fecha incierta de inicio de los trabajos propiamente dicho; téngase en cuenta que el inicio de obra se establece a partir de la firma del acta de inicio, la cual estará en condiciones de ser firmada a partir de la presentación del proyecto.

<sup>72</sup> "Martín Estela Delia Correa v. Universidad de San Juan", 10/12/1992; "Espacio SA v. Ferrocarriles Argentinos p/cobro de pesos"

<sup>73</sup> Fiorini, Bartolomé - Mata, Ismael, Licitación Pública

<sup>74</sup> Dromi Roberto, "Tratado de Derecho Administrativo", pag. 389, 7 edición, Ciudad Argentina, Bs. As.,1998.

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

#### **4.8. Mediante la contratación para la reconstrucción de 58 coches eléctricos, el Estado Nacional está solventando mantenimiento diferido por TBA a estas unidades.**

El Contrato de Concesión de TBA afectó al servicio un total de 416 coches en distinto estado de conservación; estableciendo un plan de inversiones integrado por dos subprogramas de obras a realizar sobre parte del material rodante pertenecientes a las líneas Mitre y Sarmiento, en los que se preveían la reconstrucción de 367 coches.

Posteriormente, en el marco del Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias, fue incluida (en el Anexo I de la Resolución MP N° 115/02) la obra “Reparación de 58 coches eléctricos”, denominada posteriormente en el Decreto N° 1683/05 como “Reconstrucción y remodelación de 58 coches eléctricos Toshiba”, obra adjudicada mediante la Res. ST N° 186/06 del 23/03/06 (Exp. S01:056552/2006, ver punto 3.2.1).

Según el Contrato de Concesión, el mantenimiento de los bienes concesionados es responsabilidad del Concesionario, a su cuenta y cargo<sup>75</sup>.

Para el caso del material rodante afectado, el Contrato de TBA establece que estos coches eléctricos deben contar con un mantenimiento acorde al kilometraje recorrido,

<sup>75</sup> Previsto en el Pliego de Bases y Condiciones.

<sup>76</sup> Art. 11 de la Addenda

correspondiendo una Reparación Parcial cada 240.000 Km, y una Reparación General cada 740.000 Km.

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

Considerando el kilometraje recorrido por cada coche desde las reconstrucciones mencionadas, al momento de efectivizar la contratación para su segunda reconstrucción, estas unidades superaban ampliamente el kilometraje especificado por las normas técnicas, acusando un importante déficit de mantenimiento y circulando en condiciones deficitarias.

De la gestión de mantenimiento del material rodante, en los últimos años de concesión, pueden destacarse los siguientes incumplimientos y deficiencias:

a) TBA no presenta los Programas de Mantenimiento desde el año 2001;

b) Las unidades registran un notable diferimiento en las reparaciones y la calidad de los trabajos es deficiente. La propia CNRT advierte que “Pasado nueve años desde que los primeros coches han salido de la reconstrucción que el Estado costeó como obra del plan de inversión hay a esta fecha más de 210 coches (sobre un total de 362) que han superado los 720.000 kilómetros acumulados (los primeros pasarían el millón), momento en el cual TBA debería haberles realizado las correspondientes Reparaciones Generales. Tampoco ha efectuado todas las Reparaciones Parciales (las pocas que se procesaron no alcanzaron la profundidad señalada en la correspondiente cartilla) que estas unidades requerían y debían hacerse cada 240.000 kilómetros”;

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

d) La gestión de mantenimiento por parte del Concesionario es deficitaria, según la CNRT “Un hecho importante para resaltar es que el tipo de mantenimiento que TBA les está efectuando a estas unidades se restringe a intervenir un reducido número de equipos que según vuestro criterio son los que tendrían que ver con la seguridad. Este concepto de práctica de mantenimiento limitado desatiende muchos otros componentes que por ser mecánicos o electromecánicos sufren con el tiempo desgastes y fatigas que lo llevan a fallar o romperse...”<sup>77</sup>

Todo lo expuesto permite observar que la reconstrucción de estas unidades (mas allá de tareas de modernización también previstas en la contratación) no libera al Concesionario del cumplimiento de sus obligaciones de mantenimiento, como las de efectuar las rutinas programadas (por ej. las reparaciones parciales) a medida que las unidades alcancen el kilometraje indicado para cada tipo de intervenciones.

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

#### **4.9 Existen diferencias en la metodología para la determinación de los Gastos de Administración, Gerenciamiento, Supervisión e Inspección de obra.**

Los Gastos de Administración, Gerenciamiento, Supervisión e Inspección de Obra representan un porcentaje sobre el valor total de la obra, el cual ha sido dispuesto en las Addendas a los Contratos de Concesión suscriptos por las empresas concesionarias y el Estado Nacional.

<sup>77</sup> Según lo expresado por la CNRT en su Nota G.S.T.Nº 01079 (06/05/05).



Dicho porcentaje varía en función del tipo de obra, entre en el 16,15% para obras civiles y de equipamiento y 8% para provisión de material rodante.<sup>78</sup>

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

Del relevamiento del Exp. S01:56552/06 (ver punto 3.2.1) se desprende que para determinar el importe a abonar en concepto de Gastos de Administración y Gerenciamiento, el porcentaje fue aplicado sobre el costo total de la obra (con IVA incluido), en tanto que en el Exp. S01:333109/06 (ver punto 3.2.6) el porcentaje se aplicó sobre el costo de la obra y al importe resultante se le aplicó el IVA correspondiente (21%); como se detalla a continuación:

Exp. S01:56552/06 “Reconstrucción y modernización de 58 coches eléctricos Toshiba” de TBA:

Costo de la obra-----\$ 133.578.048,98

IVA 10,5%-----\$ 14.025.695,12

Costo total de la obra-----\$ 147.603.744,10

Gastos de Administración y Gerenciamiento

4% sobre el costo total de la obra -----\$ 5.904.149,76 (+ IVA)

Idéntica situación se refleja en la obra “Reconstrucción y modernización de 67 coches eléctricos Toshiba”(ver punto 3.2.2).

Exp. S01:333109/06 “Reacondicionamiento y Reparación de Duplas Autopropulsadas Alstom UDD 9600” de Ferrovías:

<sup>78</sup> Anexo V. Addenda de TBA.

Costo de la obra-----	\$ 61.458.000
IVA 10.5% -----	\$ 6.453.090
Costo total de la obra-----	\$ 67.911.090
Gastos de Administración y Gerenciamiento	
4% sobre el costo de la obra (sin IVA) -----	\$ 2.458.320,00
IVA (21%) sobre Gastos-----	\$ 516.247,20
Gastos de Administración y Gerenciamiento -----	\$ 2.974.567,20

En la obra “Corrimiento de vía sector Aeroparque”(ver punto 3.2.7) se refleja el mismo procedimiento.

**4.10. La metodología de estimación de precios que utiliza la CNRT, tiene las mismas inconsistencias que fueron observadas en informes anteriores de esta AGN.<sup>79</sup>**

Luego de comunicado los mencionados informes<sup>80</sup>, la CNRT destacó que “...compartiendo las recomendaciones fijadas en los puntos 6.2.1 y 6.2.2 del Informe de Auditoría aprobado por Resolución AGN N° 58/2007, se ha dispuesto que la Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas realice un estudio sobre el procedimiento y la validez de la metodología que se aplica para la determinación de los Presupuestos de las Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes del Decreto N° 1683/05.

<sup>79</sup> Informes de Auditoría aprobados por las Resoluciones AGN N° 50/2007 y N° 58/2007

<sup>80</sup> Aunque de diferentes objetos, ambos informes abordan la metodología de estimación de precios de la CNRT

Lo citado informa los avances realizados en virtud de las observaciones formuladas por esa Auditoría relacionada con el tema que nos ocupa.”<sup>81</sup>

En el marco de la presente auditoría, consultado el Órgano de Control sobre el resultado del referido estudio y de su efectiva aplicación, se informa que “El Convenio de Asistencia Técnica celebrado entre la Facultad de Ciencias Económicas y la CNRT correspondiente al Programa de Trabajo vinculado con los controles efectuados por la CNRT en las contrataciones de obras ... se encuentra en ejecución, restando la elaboración y elevación a consideración de la CNRT del Informe Final al respecto, en cuyo caso se pondrá en conocimiento de la Auditoría General de la Nación, previa aprobación de la CNRT en sus alcances y aplicación.”<sup>82</sup>

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

## **5 Comunicación del Informe a la Secretaría de Transporte**

Mediante Nota N° 31/09-RCSER, de fecha 27 de mayo, se remitió al Señor Secretario de Transporte de la Nación, copia del Proyecto de Informe de Auditoría a fin de que presente las consideraciones que estime pertinentes en un plazo de 15 días hábiles. Superado el plazo concedido no se ha recibido respuesta.

<sup>81</sup> Nota CNRT (I) N° 2590/07 de fecha 20/09/07

<sup>82</sup> Nota de respuesta a Cuestionario de comprobación

## **6 Recomendaciones**

6.1. Adecuar la contratación de obras nuevas que se incorporen al Programa de Obras, Trabajos indispensables y Adquisición de bienes, a los procedimientos previstos en los Contratos de Concesión y sus respectivas Addendas, de conformidad a lo establecido en el Decreto 1683/05. (Cde. a obs. 4.1)

6.2. Arbitrar los medios necesarios para hacer efectiva la vigencia de los principios esenciales de las contrataciones públicas que se establecen en la normativa especificada en el Decreto N° 1683/05. (Cde. a obs. 4.2)

6.3. Implementar un sistema que permita prever el costo de las obras con anterioridad al inicio de cualquier procedimiento de selección o pedido de autorización de obra, de modo que sirva como precio máximo para contrastar las ofertas. (Cde. a obs. 4.3)

6.4. Instrumentar, en orden a lo establecido por Resolución MINPLAN N° 791/05 ratificada mediante Decreto N° 1288/05, los actos necesarios tendientes a impulsar el procedimiento de selección del Contratista. (Cde. a obs. 4.6.)

6.5. Justipreciar el ahorro del Concesionario por omitir las rutinas de mantenimiento (mantenimiento diferido) y buscar alternativas para compensar parte de las erogaciones que el Estado ha asumido en las referidas contrataciones. (Cde. a obs. 4.8)

6.6. Implementar un procedimiento uniforme para la determinación de los gastos de gerenciamiento, administración, supervisión e inspección. (Cde. a obs. 4.9)

## **7 Conclusiones**

Verificados los controles realizados por la Secretaría de Transporte de la Nación y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, respecto de los subsidios otorgados a través

de partidas presupuestarias destinados a la ejecución de obras, a los Concesionarios Ferroviarios, puede concluirse que:

En cuanto al marco normativo, *el procedimiento dispuesto por la Resolución ST N° 187/06 se aparta del establecido en los Contratos y sus Addendas*, ya que en lo que respecta a las obras por administración, en particular las obras que no se hallaban previstas en los Contratos y sus Addendas, implican en realidad una adjudicación directa a los Concesionarios, autorizándose simultáneamente la sub-contratación de los trabajos por parte de éstos. Así, en la obra de Reconstrucción y Remodelación de los 67 coches eléctricos, no se utilizó el procedimiento normado en la Addenda y se adjudicó al Concesionario, posibilitando que éste la subcontrate sin seguir alguno de los procedimientos normados. Corresponde observar que dada la trascendencia económica de la obra, y que el principio que rige en materia de obra pública es el de licitación, hubiese resultado apropiado efectuar dicho procedimiento a fin de obtener un precio más conveniente y dotar de mayor transparencia a la contratación.

También, se observó que *el Procedimiento establecido por la Resolución N° 187/06 de la Secretaría de Transporte no garantiza principios esenciales en materia de contrataciones*. La citada resolución dispone que en todos los casos el prestador realizará las contrataciones conforme los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y competencia de precios, con arreglo a las disposiciones de ese procedimiento. Sin embargo no prevé los mecanismos para asegurar su cumplimiento. Cabe concluir entonces que se deberían arbitrar los medios para hacer efectiva la vigencia de los principios que enuncia, en virtud de que la transparencia se logra mediante la publicidad y difusión de las contrataciones, que al mismo tiempo asegurará la concurrencia y posibilitará el control social sobre la ejecución del gasto público.

Otro aspecto deficiente, es que *la Resolución ST N° 187/06 no establece la obligatoriedad de efectuar una estimación del costo de la obra con anterioridad al procedimiento de selección*.

A diferencia de lo que establecía la Resolución MP N° 115/02 sobre la necesidad de establecer un precio máximo, el procedimiento de la Resolución ST N° 187/06 no prevé tal recaudo. Lo que se pretende destacar es que no existe por parte de la Autoridad Administrativa una estimación de costos previa al inicio del procedimiento de contratación, que sea objetiva e independiente del criterio del concesionario, por cuanto ésta se realiza sobre los datos que aquel aporta. Nótese que el procedimiento previsto en la ley de obra pública, establece que la previsión del costo y su correspondiente partida, deberán ser determinados y afectados al inicio del procedimiento y no al momento de su adjudicación, como en los casos analizados. Así, la fijación de precios máximos, resultaría de significativa importancia por la implicancia directa que tiene en la planificación presupuestaria, puesto que establecer previamente el costo oficial de la obra constituye un parámetro al que deberán ajustarse las ofertas y eventualmente permitirá confirmar la conveniencia de las mismas, asegurándose una mayor transparencia en el procedimiento de selección.

Otras de las observaciones al marco normativo, es que *la metodología implementada para el reconocimiento de gastos iniciales a favor de Ferrocentral no asegura la transparencia necesaria que debe caracterizar a obras ejecutadas con fondos públicos.*

El reconocimiento de gastos iniciales para la puesta en marcha del servicio de pasajeros, se hace efectivo en virtud de presupuestos presentados por Ferrocentral y aprobados por la CNRT, habiéndose verificado que la presentación del presupuesto por parte de FC fue realizada con posterioridad a la ejecución de los trabajos iniciales. Finalizados éstos la CNRT constató los trabajos efectuados y realizó la estimación de costos correspondientes. Conforme lo señalado, cabe observar que tal proceder, a los fines de una adecuada gestión, no resulta apropiado por cuanto que al momento de iniciarse la ejecución de las obras no se hallaba aun aprobado el presupuesto correspondiente. En ese sentido, aunque el Acta Acuerdo sólo requería la presentación de un presupuesto y su aprobación, estas exigencias mínimas no han sido observadas, en la medida en que la aprobación de los presupuestos no se efectúa con anterioridad a la ejecución de los trabajos. Debe entenderse que los recaudos formales y los mecanismos procedimentales generalmente están establecidos para garantizar otros derechos

o intereses así como para encausar el accionar de las partes en el marco de la legalidad, no resultando suficiente, a juicio de la AGN, la justificación motivada en la situación de emergencia y la celeridad en poner en marcha la prestación del servicio, dejando de lado recaudos formales que garanticen de manera adecuada la competencia de precios. Dicha transparencia debe caracterizar a toda obra solventada con fondos públicos y el alcance del derecho de las partes a fin de evitar conflictos futuros.

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

La falta de impulso del procedimiento de selección, genera que la “concesión provisoria” se extienda indefinidamente en el tiempo habiéndose superado holgadamente los plazos previstos, sin un marco contractual que de modo específico regule los aspectos fundamentales de la prestación del servicio, situación que se agrava al haber sido declarado el carácter regular de los mismos. En este sentido, las actas acuerdo, si bien establecen determinadas obligaciones a cargo de las partes, no resultan suficientes para definir el alcance y modalidad de esta “concesión provisoria”, como tampoco lo hace la aplicación supletoria de los contratos de concesión de los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA, destinados a regular una relación jurídica ajena a las partes.

Debe tenerse en cuenta que estamos en presencia de un servicio público y como tal toda concesión que se otorgue en condiciones monopólicas es de carácter excepcional por encontrarse involucrado el principio constitucional de igualdad ante la ley, así como la obligación por parte del Estado de controlar los monopolios legales y naturales. Dada la trascendencia de la situación planteada, ella debiera ser normalizada impulsándose el proceso licitatorio pendiente, pues lo contrario configuraría una concesión otorgada en forma directa a FC, persona jurídica distinta de los sujetos que la componen.

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

Según el Contrato de Concesión, el mantenimiento de los bienes concesionados es responsabilidad del Concesionario, a su cuenta y cargo. Pero al momento de efectivizar la contratación para su reconstrucción, estas unidades acusaban un importante déficit de mantenimiento (notable diferimiento u omisión de las reparaciones programadas) y, por ende, circulaban en condiciones deficitarias y con diversas irregularidades en materia de seguridad.

Todo lo expuesto permite observar que la reconstrucción de estas unidades no libera al Concesionario del cumplimiento de sus obligaciones de mantenimiento, como las de efectuar las rutinas programadas a medida que las unidades alcancen el kilometraje indicado para cada tipo de intervenciones. En consecuencia, el Estado ha asumido el costo de trabajos a cargo del Concesionario.

Otras observaciones han sido: *la existencia de diferencias en la metodología para la determinación de los Gastos de Administración, Gerenciamiento, Supervisión e Inspección de obra, además de inconsistencias en la metodología de estimación de precios que utiliza la CNRT.*

Por último, *los montos transferidos*, en concepto de subsidios para la ejecución de obras, con cargo a la Partida 5.2.6, desde el año 2005 hasta mayo de 2008, alcanza la suma de \$ 1.816.894.816,49; de los cuales fueron pagados un 96.1 %.

En vista de la significatividad de las transferencias destinadas a cubrir los subsidios de explotación de los mismos concesionarios y/u operadores ferroviarios, se estima oportuna



la inclusión de un proyecto que tenga por objeto su análisis en el plan de acción del próximo ejercicio de esta AUDITORIA GENERAL DE LA NACION."

## **8 Lugar y fecha de emisión del Informe**

**Buenos Aires, 15 de diciembre de 2008**

## **9 Firma**

## ANEXO

Resumen de las actuaciones de la muestra que no fueron referenciadas en las observaciones.

1. Obra: Remodelación de 86 coches SIEMENS SCHUCKERT – Concesionario Metrovías SA- Exp. S01: 0343417/06.

Con el objeto de dar inicio al concurso de precios para la remodelación prevista, el Concesionario elevó el Pliego de Bases y Condiciones<sup>83</sup> para su visado a la CNRT, que tras evaluar la documentación presentada consideró técnicamente admisible y cumplidos los requisitos de la Resolución N° 115/02 del ex Ministerio de la Producción.<sup>84</sup>

Autorizado el inicio del procedimiento, se fijó como plazo máximo para la presentación de ofertas el día 7/06/06 y se invitó a participar del concurso, previa adquisición de los pliegos de condiciones, a las siguientes empresas:

- ALSTOM ARGENTINA S.A.
- EMEPA S.A.
- SIEMENS S.A.
- EMPRENDIMIENTOS FERROVIARIOS S.A. (EMFER)

El día 12 de junio de 2006, con la asistencia de los funcionarios representantes de la CNRT y de la Secretaría de Transporte, se procedió a la apertura de los sobres “A” de las ofertas presentadas (a la que Siemens no asistió por no haber presentado oferta).

Evaluada las mismas en aspectos vinculados a la capacidad técnica, antecedentes, características técnicas del servicio ofrecido, todos los oferentes resultaron precalificados.

De la apertura del sobre “B” resultaron las siguientes ofertas económicas:

<sup>83</sup> Nota N° 202/05 con fecha 16/12/2005

<sup>84</sup> Véase Nota N° 5602 del 21/12/2005 de la Gerencia de Concesiones Ferroviarias dirigida a Metrovías SA.

	ALSTOM ARG.	EMEPA	EMFER
Oferta Básica	\$ 221.278.012,61	\$ 232.208.647,00	\$ 245.310.080,00
Provisión Opcional	\$ 24.450.051,16	\$ 27.345.292,00	\$ 30.602.541,00
Total	\$ 245.728.063,77	\$ 259.553.939,00	\$ 275.912.621,00

Los montos no incluyen IVA

Cabe destacar que Metrovías notificó<sup>85</sup> a Alstom Argentina que “las Condiciones Económicas expresadas en su oferta, en diversa medida modificaban las condiciones establecidas en el PBC”, por lo que se le solicitó las dejara sin efecto. Asimismo, advirtió que la empresa consideró un porcentaje de IVA en torno al 21 %, cuando para este tipo de obra corresponde la aplicación del 10,5% (tal como lo considerarían el resto de los oferentes).

Con fecha 22/08/06 Alstom Argentina dejó sin efecto las condiciones cuestionadas y admitió la errónea aplicación del porcentaje correspondiente al IVA.

Ese mismo día, Metrovías consideró que la oferta presentada por Alstom Argentina era la que más se adecuaba a las condiciones establecidas por el Pliego de Condiciones y, desde el punto de vista económico, era también la más conveniente. Preadjudicó la obra y elevó a la CNRT el informe correspondiente.

La CNRT efectuó la estimación de costos a efectos de establecer la razonabilidad de la oferta preadjudicada, resultando un 8,65 % inferior a la presentada por el oferente.

Mediante Resolución N° 940/06 la Secretaría de Transporte dispuso:

- Aprobar la readecuación de la obra del Decreto N° 1683/05 como “Remodelación de 86 coches Siemens Schuckert”.
- Aprobar la preadjudicación efectuada por Metrovías.
- Aprobar el monto máximo a erogar en concepto de pago por trabajos y provisiones en la suma de \$ 271.529.510,47 (IVA incluido).

- Aprobar el monto máximo a erogar en concepto de gasto de administración, gerenciamiento, supervisión e inspección de obra en la suma de \$ 11.893.238,29, IVA incluido.

- Un plazo máximo de 30 días para la presentación, ante la CNRT, de los pliegos técnicos y el cronograma detallado de obra.

- Autorizar a la empresa Metrovías a facturar, en concepto de anticipo financiero, un 20% del costo de la obra.

La ejecución, certificación y pago se ajustará a lo establecido en los Arts. 13 y 14 del Contrato de Concesión y al Decreto N° 1388/96.

Asignación presupuestaria.

Con posterioridad a la aprobación de la preadjudicación, Metrovías informó<sup>86</sup> que Alstom Argentina “ha cedido y transferido parcialmente a la Empresa EMEPA S.A., los derechos y obligaciones emergentes del Contrato correspondiente a las prestaciones relativas a la ejecución de cincuenta (50) coches, y la ingeniería de producto, básica y de detalle de los restantes treinta y seis (36)...”.

2. Adquisición de 80 coches Alstom – Concesionario Metrovías S.A. – Exp. SO1:0200381/02

La adquisición de 80 coches se encontraba prevista en el Cronograma de Inversiones<sup>87</sup> del Contrato de Concesión<sup>88</sup> de Metrovías<sup>89</sup>, por un monto total de USD 214.450.000 (valores a diciembre de 1998) los que serían pagados por el Concedente con recursos presupuestarios y ejecutados en el periodo comprendido entre 1999 y 2002.

Con ese objeto Metrovías suscribió<sup>90</sup> un contrato de provisión con la empresa Alstom Transporte Ltda. (radicada en Brasil), por el cual ésta se comprometió a la fabricación de los

<sup>85</sup> El 21 de agosto de 2006.

<sup>86</sup> Nota GAC N° 920/07 del 19 de octubre.

<sup>87</sup> Anexo XXIV/1.

<sup>88</sup> Aprobado mediante Decreto PEN N° 2608 del 23/12/93, y su Addenda modificatoria (aprobada por el Decreto 393/1999).

<sup>89</sup> Concesionario del Grupo de Servicios 3 (SBASE / LINEA URQUIZA)

<sup>90</sup> Contrato celebrado el 14 Mayo de 1999.

coches en su planta de San Pablo, a cambio de la entrega de certificados de obra debidamente firmados por el Concedente.

La obra se inició tal como fuera previsto, al igual que la certificación.

El cronograma de pagos establecía la efectivización de los mismos entre los períodos 1999 y 2013, contando para ello con una línea de crédito en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y con el apoyo de la Sociedad Brasileña de Crédito a la Exportación (SBCE).

A mediados de 2001, a causa de atrasos en los pagos por parte del Estado Nacional debido a falta de recursos presupuestarios, fue interrumpida la ejecución del contrato. Hasta ese momento se había concluido con la entrega de un total de 10 coches y otros 30 se encontraban en diferente estado de fabricación.

Por Acta Acuerdo<sup>91</sup> suscripta el 13/11/03 entre el MINPLAN, el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, METROVÍAS S.A., ALSTOM BRASIL LTDA. Y ALSTOM ARGENTINA S.A., se dispuso un pago en tres cuotas que permitió la nacionalización de cinco coches más que se encontraban en el Puerto de Buenos Aires a fin de que se concluya su producción por ALSTOM ARGENTINA en los talleres ferroviarios de La Plata.

Con posterioridad, mediante el Decreto N° 1914/04 se aprobó la renegociación del Acta Acuerdo mencionada precedentemente, y se acordó un precio final y definitivo por un monto total de USD 116.613.229 por los 65 coches pendientes de entrega, a pagar por el Estado Nacional en 28 cuotas.

Asimismo, las partes se comprometieron:

- Alstom Brasil asume ante el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de la República Federativa del Brasil, la deuda por USD 9.760.726 más sus accesorios, que el Estado Nacional mantiene con dicha entidad bancaria, por la tenencia de certificados impagos vencidos y no vencidos emitidos por la Secretaría de Transporte.

<sup>91</sup> Ratificada por Decreto N° 1148 del 26 de noviembre de 2003

- Alstom Brasil y Alstom Argentina, renuncian a todos los derechos y acciones derivados de cualquier reclamo que pudiese corresponder durante el período de parálisis del contrato de provisión de ochenta coches.
- Metrovías renuncia lisa y llanamente a todos los derechos y acciones que contra el Estado Nacional pudieren corresponderle por cualquier concepto. Asimismo, se compromete a suscribir toda la documentación necesaria para permitir la importación desde Brasil de los coches, materiales, repuestos y demás elementos necesarios para la terminación y /o embalado de los 65 coches que se encuentran en la planta de Alstom de San Pablo.
- El Estado Nacional, a través de la Secretaría de Transporte, dispondrá de un plazo de tres meses para hacer uso de la opción de fabricación integrada de 16 coches adicionales Alstom, siendo condición para ello que dicha fabricación se realice en los talleres Ferroviarios de La Plata cedidos en comodato, se transfiera tecnología y se mantenga para cada coche un precio equivalente.

Con fecha 28/12/05 la Secretaría de Transporte, Metrovías, Alstom Argentina y Alstom Brasil acordaron la fabricación de los 16 coches adicionales, ampliación que fue incluida en el Decreto N° 1683/05.