



Auditoría General de la Nación

- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN -

Act. 691/18- AGN

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

Departamento de Control del Sector Transporte

2024



Auditoría General de la Nación

SIGLARIO

ADIFSE: Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado.

AIO: Acta de Inicio de obra.

ANSES: Administración Nacional de Seguridad Social.

AYSA: Agua y Saneamientos Argentinos.

BAPIN: Banco de Proyectos de Inversión Pública.

BO: Boletín Oficial.

CE: Comité de Evaluación.

CNRT: Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

CNS: Consorcio Nuevo Sarmiento.

CO: Contrato de Obra.

CPAU: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.

DA: Decisión Administrativa.

DNIP: Dirección Nacional de Inversiones Públicas.

DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia.

Dto: Decreto.

D. UESS: Dirección de la Unidad Ejecutora de la obra de Soterramiento del Sarmiento.

EIA: Estudio de Impacto Ambiental.

e-SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera Internet.



Auditoría General de la Nación

FC: Ferrocarril.

F.F: Fuente de Financiamiento.

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

IO: Inspector de Obra.

J.G.M: Jefatura de Gabinete de Ministros.

LIP: Ley de Inversiones Públicas.

LPI: Licitación Pública Internacional.

MM: Millones.

ME: Ministerio de Economía.

MEyFP: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

MEyP: Ministerio de Economía y Producción.

MIyT: Ministerio del Interior y Transporte.

MINPLAN: Ministerio de Planificación.

MPFIPyS: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

MTR: Ministerio de Transporte.

NP: Nota de Pedido.

ONCP: Oficina Nacional de Crédito Público.

ONP: Oficina Nacional de Presupuesto.

OS: Orden de Servicio.



Auditoría General de la Nación

PAN: Paso a nivel.

PAX: Pasajeros pagos.

PBC: Pliego de Bases y Condiciones.

PCP: Pliego de Condiciones Particulares.

PE: Poder Ejecutivo.

PET: Pliego de Especificaciones Técnicas.

PO: Presupuesto Oficial.

PPP: Participación Público Privada.

Res: Resolución.

RER: Red de Expresos Regionales.

SAF: Servicio Administrativo Financiero.

SEPeIP: Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública.

SEPIPYPPP: Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada.

SGT: Secretaría de Gestión de Transporte.

SIFER: Sistema Ferroviario Integrado.

SIGADE: Sistema de Gestión de la Deuda Pública.

SIGEN: Sindicatura General de la Nación.

SISVIAL: Sistema Vial Integrado.



Auditoría General de la Nación

SIT: Sistema Integrado de Transporte.

SNIP: Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

SOFSE: Sociedad Operadora Ferroviaria S.E.

SOP: Secretaría de Obras Públicas.

SOT: Secretaría de Obras de Transporte.

SPE: Secretaría de Política Económica.

SPEyPD: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

SSPDP: Subsecretaría de Políticas de Desarrollo Productivo.

SSRFID: Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo.

ST: Secretaría de Transporte.

TBA S.A: Trenes de Buenos Aires Sociedad Anónima.

TC BCRA A3500: Tipo de Cambio de Referencia Comunicación "A" 3500 (Mayorista) del BCRA.

TBM: Tunnel Boring Machine / Tuneladora.

TIR: Tasa Interna de Retorno.

UAI: Unidad de Auditoría Interna.

UCOFIN: Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura.

UESFS: Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento.



Auditoría General de la Nación

UESS: Unidad Ejecutora de la obra de Soterramiento del Sarmiento.

UGOFE: Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia.

UGOMS: Unidad de Gestión Operativa Mitre y Sarmiento (Ex operador de la línea Sarmiento).

UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development / Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

UNSAM: Universidad Nacional de San Martín.

USD: Dólares estadounidenses.

UTE: Unión Transitoria de Empresas.

UTN: Universidad Tecnológica Nacional.

VRD: Valores Representativos de Deuda.



Auditoría General de la Nación

ÍNDICE DEL INFORME DE AUDITORÍA

1.	OBJETO DE AUDITORÍA	8
2.	ALCANCE DEL EXAMEN	8
3.	ACLARACIONES PREVIAS	10
4.	HALLAZGOS	43
5.	COMUNICACIÓN DEL INFORME	100
6.	RECOMENDACIONES	100
7.	CONCLUSIONES	102
8.	LUGAR Y FECHA	105
9.	FIRMA	105
	ANEXO I	106
	ANEXO II	129



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORIA

Sr. Ministro de Economía:

Lic. Luis Andrés CAPUTO

Hipólito Yrigoyen 250 – Piso 12

(C1086AAB)- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

S_____ / _____ D

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento (en adelante la UESFS), dependiente del ex Ministerio de Transporte (en el periodo auditado Ministerio de Transporte) con el objeto que se detalla a continuación.

1. OBJETO DE AUDITORÍA

Ministerio de Transporte – Financiamiento y Ejecución de la obra de Soterramiento del corredor ferroviario Caballito – Moreno –Línea Sarmiento.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental y las Normas de Control Externo de Gestión Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por Resoluciones AGN 26/15 y 186/16 respectivamente, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso b) de la Ley 24.156.

En ese marco, tuvo por objetivos evaluar: la ejecución física y financiera de la obra y el grado de cumplimiento contractual de cláusulas asociadas; la administración del contrato, sus sistemas de control, seguimiento de obras y aplicación de sanciones; y el esquema de financiamiento utilizado.



Auditoría General de la Nación

Para ello, se han practicado los procedimientos que se detallan a continuación:

- Recopilación y análisis de la normativa vigente.
- Entrevistas con funcionarios responsables de la Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento (UESFS).
- Análisis y verificación de las actuaciones relacionadas con el régimen de redeterminación de precios.
- Análisis de los créditos presupuestarios asignados a la ejecución de la obra.
- Relevamiento y análisis de expedientes y documentación de respaldo vinculados al proceso de ejecución, financiamiento y seguimiento de la obra.
- Análisis de las actuaciones por las que tramitaron las certificaciones de la obra.
- Se cursaron notas solicitando información, documentos de respaldo y archivos a:
 - ✓ ex Ministerio de Transporte.
 - ✓ Ministerio de Economía.
 - ✓ ex Secretaría de Obras de Transporte.
 - ✓ Unidad Ejecutora Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento (UESFS).
 - ✓ Administradora de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIFSE).
 - ✓ Sub Secretaría de Políticas de Desarrollo Productivo – Dirección Nacional de Inversión Pública del ex Ministerio de la Producción.
 - ✓ Banco de la Nación Argentina.
- Verificación in situ de la obra.

El período objeto de análisis se extiende desde el 16/06/2016 al 31/01/2019. Las tareas de campo finalizaron el 18/03/2024.



Auditoría General de la Nación

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. CONCEPTOS INTRODUCTORIOS

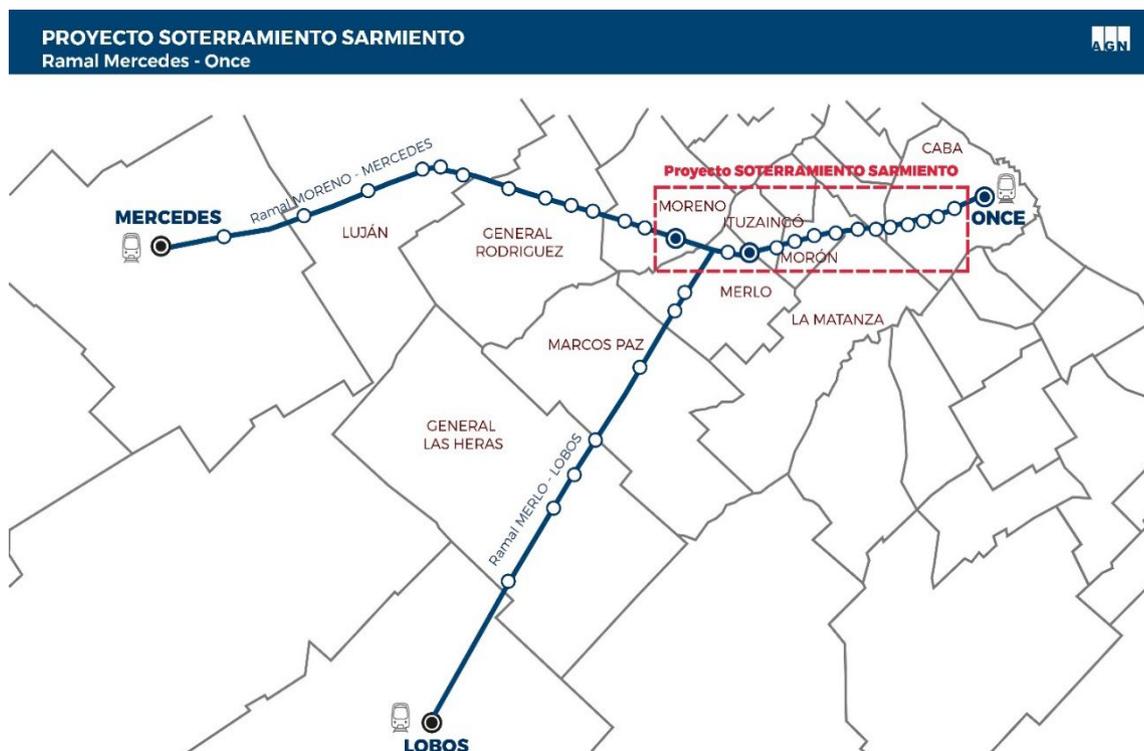
3.1.1. Línea Sarmiento – ramales suburbanos

El trazado de la línea se compone de 3 ramales en la zona suburbana:

- Desde Estación Once –Ciudad Autónoma de Buenos Aires- hasta estación Moreno - Provincia de Buenos Aires-, *en el que se focaliza el presente trabajo de auditoría.*
- Desde la estación Merlo del ramal Once – Moreno, hasta la estación Lobos.
- Desde la estación Moreno a la estación Mercedes.

A su vez, posee un ramal que conecta la Estación Haedo de la línea Sarmiento con estación Temperley de la línea Roca.

Mapa 1 – Ramal Ferrocarril Sarmiento – con detalle de la obra





Auditoría General de la Nación

3.1.2. Características del ramal Once -Moreno

El ramal Once – Moreno es de trocha¹ ancha (1.676 mm), y electrificado mediante un tercer riel a 830 volts de corriente continua.

Su extensión es de aproximadamente 37 km, y en ese recorrido existen sectores de vía cuádruple (vías generales 1 y 2 y vías locales 1 y 2) entre las estaciones Once y Caballito, y Villa Luro y Castelar, siendo de vía doble o triple en los tramos restantes (entre estaciones Caballito y Villa Luro, y estaciones Castelar y Moreno).

El trayecto cuenta con 16 estaciones, 52 pasos a nivel vehiculares y 30 pasos peatonales autorizados, siendo su área de influencia el sector oeste de la Capital Federal y seis Municipios del Gran Buenos Aires (Tres de Febrero, La Matanza, Morón, Ituzaingó, Merlo y Moreno).

Durante 2018, circularon aproximadamente 280 trenes por día hábil² y se transportaron unos 84,4 millones de pasajeros pagos, a razón de 304 mil por día hábil³, siendo ese año y con relación a esto último, el principal ramal del AMBA⁴. Las cifras permiten dimensionar su importancia para la movilidad diaria de pasajeros del oeste de la región metropolitana de Buenos Aires.

3.1.3. Problemas que fundamentaron la realización de la obra

Considerando entre otros documentos la Memoria Técnica - Términos de Referencia del proyecto⁵, se realiza una síntesis de la problemática que impulsó la contratación e inicio de ejecución de la obra objeto de la presente auditoría.

¹ Distancia entre rieles.

² La cifra se obtiene de dividir los 77.762 trenes eléctricos corridos en la línea en 2018, por la cantidad de días hábiles considerados en el Informe Estadístico Anual 2018 elaborado por la CNRT.

³ El número se obtiene de dividir los 84.457.806 de pasajeros pagos del ramal para el año 2018, por la cantidad de días hábiles considerados en el Informe Estadístico Anual 2018 elaborado por la CNRT.

⁴ En términos individuales, era seguido por el ramal Constitución –Glew – Korn (e) de la línea Roca con 64 millones de pasajeros pagos. Fuente: Informe Estadístico Anual CNRT, 2018.

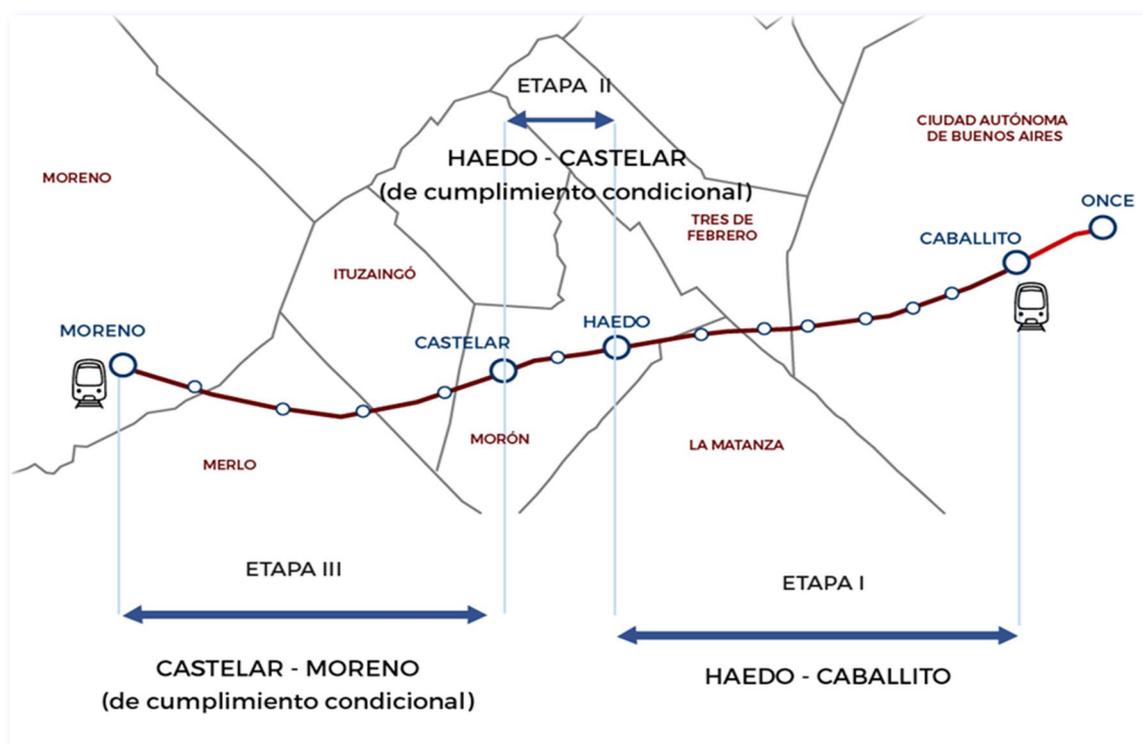
⁵ Exp. S01.0025176 2006, Memoria Técnica – Términos de Referencia, Fojas 152-228.



Auditoría General de la Nación

Como se aprecia en el Mapa 2, el trazado de la línea Once-Moreno divide en dos a la Ciudad de Buenos Aires y algunos partidos del oeste del conurbano bonaerense.

Mapa 2 - Ramal Once - Moreno – Etapas obra de soterramiento⁶



En ese ámbito geográfico, mayormente de alta densidad poblacional⁷ y de interacción entre la red vial y la ferroviaria, se concluyó que, si el servicio alcanzaba la programación de trenes necesaria para atender a la demanda, las barreras automáticas que resguardan los pasos a nivel permanecerían bajas por un lapso considerable de tiempo. En hora pico, por ejemplo,

⁶ Elaboración propia, se utilizó como fuente www.revistavial.com.

⁷ De acuerdo con la información obtenida del INDEC, Censo 2010, (<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>), la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires era de 2.890.151 habitantes y en los partidos de la Provincia de Buenos Aires: Tres de Febrero 340.071, La Matanza 1.775.816, Morón 321.109, Ituzaingó 167.824, Merlo 528.494 y Moreno 452.505.



Auditoría General de la Nación

no podrían abrirse al tránsito vehicular por más de 15 minutos por hora, problema que se vería agravado en el caso de incrementarse el número de formaciones para la prestación del servicio⁸.

Esta limitante a la capacidad de transporte del ramal, hacía que la oferta del servicio esté por debajo de la demanda y que, en horas pico, los usuarios debieran viajar en condiciones de incomodidad. Asimismo, al permanecer las barreras mucho tiempo cerradas, se estimulaban conductas impropias de los conductores, como es la de traspasar el paso nivel con las barreras bajas, con el riesgo que ello implicaba en materia de incidentes.

Se generaba un riesgo adicional a partir del gran número de pasos peatonales clandestinos que cruzaban las vías entre los cuadros de estaciones. Originados espontáneamente por personas que transitan a pie, para acortar camino y no tener que llegar hasta el paso peatonal habilitado más próximo, eran fuente de un número importante de incidentes⁹.

Todo esto se produce, como se señaló anteriormente, en un ramal de alta demanda, situación en principio positiva, pero que refuerza el problema.

La problemática descrita permanecía sin una resolución integral –más allá de algunos avances como la incorporación de nuevo material rodante y el fortalecimiento del sistema de alimentación eléctrico analizado en el Informe aprobado por Resolución 39/2019 AGN-, conformando parte de los argumentos que justificaron la contratación de la obra analizada en el presente Informe de auditoría.

⁸ Exp. S01.0025176 2006, Memoria Técnica – Términos de Referencia, Fojas 152-228. Se expresa en el mismo sentido, el estudio “Viabilidad económica e impacto regional de la inversión a realizar para el Soterramiento del Sarmiento” (2014) el que señala: “La capacidad operativa del Ferrocarril Sarmiento está casi al límite, siendo imposible agregarle una mayor frecuencia de servicio por la presencia de más de 52 pasos a nivel, que deberían ser poco más que cerrados para permitir la circulación de los trenes”, Página 4. También el Anexo II del informe citado y el “Estudio de Beneficio Económico y Social” del proyecto, Informe Final de abril de 2008.

⁹ La Memoria Técnica – Términos de Referencia, los cuantificaba en 108 casos para el periodo 1995-2005, foja 157, Exp. S01.0025176 2006.



Auditoría General de la Nación

3.2. MARCO NORMATIVO PARTICULAR DE LA OBRA

En el Gráfico 1, se presenta una línea de tiempo que sintetiza las principales normas y actos administrativos vinculados a la obra, cuestión que se desarrollará en los puntos 3.2.1 a 3.2.7 siguientes.

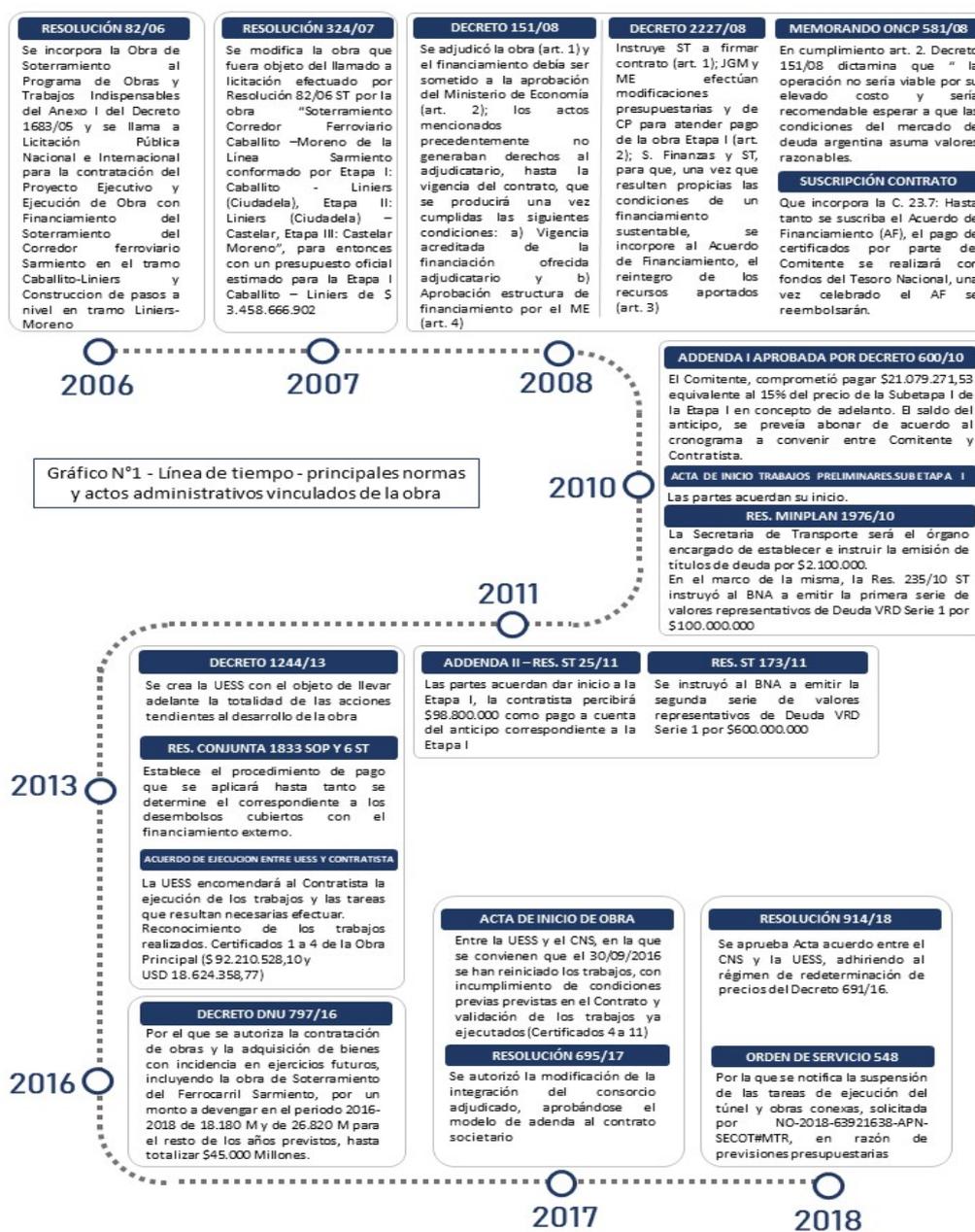


Gráfico N°1 - Línea de tiempo - principales normas y actos administrativos vinculados de la obra



Auditoría General de la Nación

3.2.1. Incorporación de la obra al programa de obras, trabajos indispensables y adquisición de bienes

En el marco de los contratos de concesión del Sistema Público de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo del Área Metropolitana de Buenos Aires, el entonces Concesionario del ramal de la línea Sarmiento, Trenes de Buenos Aires S.A., manifestó la necesidad de efectuar obras de infraestructura que permitieran garantizar el Servicio Público de transporte ferroviario de pasajeros a fin de mejorar la frecuencia en la prestación del servicio y la seguridad tanto para los pasajeros transportados como para los no transportados, atento el alto índice de accidentes registrados¹⁰.

Dicha manifestación se encuentra entre los motivos del dictado de la Res. 82/06 ST¹¹, que incorporó la obra “Soterramiento del corredor ferroviario Caballito-Liniers y la construcción de pasos a distinto nivel, vehiculares y peatonales en el tramo Liniers-Moreno”¹² a las dispuestas por Anexo I del Decreto 1683/05. Con el mismo acto, se procedió a llamar a Licitación Pública Nacional e Internacional para la contratación del Proyecto de Ingeniería, Proyecto Ejecutivo y Ejecución de obra con financiamiento¹³.

3.2.2. Sistema Nacional de Inversiones Públicas

Por medio de la Ley 24.354, se creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas con los objetivos de crear y mantener actualizado un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional¹⁴ de inversiones públicas¹⁵.

¹⁰ Res. 82/06 ST, BO 09/03/2006.

¹¹ Fecha 21/02/06.

¹² Traza con la que se convocó originalmente el proceso licitatorio.

¹³ Artículo 2º de la Resolución de la ST 82/06.

¹⁴ Art. 2º: “*Inventario de proyectos de inversión pública: el sistema de información que contendrá los proyectos de inversión pública identificados por los organismos responsables, con su formulación y evaluación*”. Ídem, “*Plan nacional de inversiones públicas: el conjunto de programas y proyectos de inversión pública que hayan sido propuestos para su ejecución*”.

¹⁵ Art. 1º.



Auditoría General de la Nación

El Régimen implementado es de aplicación obligatoria para todos los proyectos de inversión de los organismos integrantes del sector público nacional, así como los de las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente¹⁶.

Dicho Régimen implica un conjunto de condiciones a cumplirse para que los proyectos sean incluidos en las sucesivas leyes de presupuesto.

En forma complementaria a la mencionada Ley, la Resolución SPE 125/12¹⁷ dispone que, en los casos en que el proyecto supere el monto a que refiere el artículo 11° de la LIP¹⁸ y requieran por tanto la emisión del Dictamen de Calificación Técnica por parte de la DNIP¹⁹, la oficina encargada²⁰ debe presentar los estudios correspondientes, como mínimo al nivel de pre factibilidad, tal como se define en su Anexo²¹. Agrega que, a partir de dicha información, la DNIP debe emitir un Informe Técnico y un proyecto de dictamen proponiendo la calificación del proyecto, y elevarlo a la autoridad de aplicación²² para que dictamine²³.

Como resguardo del cumplimiento de estas previsiones, la legislación dispuso que los proyectos con monto superior al determinado en el art. 11° de la LIP, que se incluyan en el Plan Nacional de Inversión Pública y en el Presupuesto Nacional sin contar con la intervención de

¹⁶ Art. 3°.

¹⁷ En un mismo sentido, se expresaban los Art. 4 y 9 de la Resolución 175/04.

¹⁸ Para su inclusión directa en el Plan Nacional de Inversión Pública. A la fecha de cierre del periodo auditado, por Disposición E 1/17 de la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública, ese monto era \$200.000.000.

¹⁹ Dictamen implementado por el art. 3° de la Res. 12/01.

²⁰ Al respecto, la Ley 24.354, art. 7, inc. a, establece: “*ARTICULO 7° — Las oficinas encargadas de elaborar proyectos de inversión pública de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional tendrán las siguientes funciones: a) Identificar, formular y evaluar los proyectos de inversión pública que sean propios de su área, según los lineamientos y metodologías dispuestos por el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y las disposiciones específicas del organismo de su pertenencia*”

²¹ Art. 3° Res. 125/12.

²² A la fecha de cierre del periodo auditado, el art. 8° del Decreto 1119/18, disponía que la Autoridad de Aplicación del SNIP era la Secretaría de Evaluación de Presupuesto, Inversión Pública y PPP de la JGM.

²³ Art. 5° Res. SPE 125/12.



Auditoría General de la Nación

la autoridad de aplicación del SNIP “...serán incorporados con carácter condicional, lo que no permitirá la contratación de obras y/o la adquisición de bienes de uso”, hasta tanto la misma se lleve a cabo conforme a la normativa²⁴.

A su vez la Ley, en su Anexo I, establece el deber, para casos específicos como el de construcciones de líneas ferroviarias, de presentar los estudios de factibilidad o impacto ambiental²⁵. Dichos estudios se disponen para la etapa de preinversión, antes de las subetapas de análisis de financiamientos alternativos y la programación de la ejecución en uno o más ejercicios financieros, y de la etapa de inversión²⁶.

En ese marco, tras la realización de las solicitudes de información y la recepción de las correspondientes respuestas, no se obtuvo evidencia de la realización de evaluación del proyecto por el organismo encargado, ni de la emisión del dictamen de calificación técnica previsto en el artículo 9° de la Resolución SPE 175/04, documentos necesarios para su incorporación definitiva al Plan Nacional de Inversión Pública²⁷. En igual sentido, no se obtuvo

²⁴ Art. 4°, Resolución 125/12. Por otra parte, el artículo 12° del Decreto 720/95 faculta a la autoridad de aplicación a fijar el monto máximo de aprobación directa de los proyectos por parte de los organismos iniciadores, para que se incluyan en el Plan Nacional de Inversiones Públicas sin intervención de la DNIP ni autorización de la Autoridad de Aplicación; aunque agrega (como herramienta protectora del SNIP) que, “La referida aprobación no eximirá que, para tales proyectos, se deban cumplir todas las obligaciones establecidas por la Ley N° 24.354, por este decreto y por las resoluciones que disponga la Autoridad de Aplicación de acuerdo a lo establecido en el artículo 1° del presente”.

²⁵ Art. 8°, Anexo I, LIP.

²⁶ Art. 2°, LIP. El mismo artículo establece que la etapa b) Inversión, se subdivide en las subetapas de: “1. Decisión sobre la inclusión en el plan nacional de inversiones públicas y en el presupuesto nacional. 2. Gestión o ejecución de la inversión y control concomitante o seguimiento de los avances físicos y financieros. 3. Puesta en marcha o aplicación de prueba de los activos en las actividades de producción de cada jurisdicción o entidad pública”.

A la vez, en el apartado c) se establece la subdivisión de la etapa Control o evaluación ex post en: 1. Medición de los resultados. 2. Comparación de los resultados con los objetivos, con ponderación de los desvíos. 3. Interpretación y propuesta de correcciones o mejoras

²⁷ De los procedimientos realizados, revisión de la ficha correspondiente al proyecto 42589, denominado Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento, la que se encuentra incorporada a fojas 12791 a 12796 del EXP-S01:0025176/2006 y de la consulta realizada por Nota 173/22 GCERyEPSP, respondida por NO-2022-65763078-APN-DNIP#JGM, no se obtuvo evidencia de que se haya realizado el Informe Técnico y emitido el proyecto de dictamen de calificación correspondiente, tal como previa el artículo 9° de la Res. 175/2004 SPE. En igual sentido, de la consulta al Plan Nacional de Inversiones Públicas 2008-2010, mayo 2008, página 129, se obtiene que a esa fecha el proyecto “Requiere dictamen”, fuente: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1-_texto_pnip_2008-2010.pdf.



Auditoría General de la Nación

evidencia de la realización de los estudios de impacto ambiental previstos por el Artículo 2 y el Anexo I de la Ley 24.354, para proyectos que involucren la construcción de líneas ferroviarias.

3.2.3. Proceso Licitatorio – síntesis

Luego de dos prórrogas²⁸, la apertura de las ofertas de precalificación se concretó el 24/05/2006²⁹.

Fueron receptadas las siguientes ofertas:

- BENITO ROGGIO E HIJOS,
- IECSA, OBEDRECHT-COMSA- GHELLA S.P.A
- GRUPO ISOLUX-CORSAN S.A.- ESUCO³⁰.

Las tres ofertas fueron declaradas admisibles por el Comité de Evaluación y precalificadas para la contratación del proyecto mediante la Resolución ST 659/06³¹.

Como consecuencia de los planteos realizados por los municipios afectados por la traza de la obra y por la oposición de grupos, vecinos y asociaciones intermedias al proyecto, se dicta la Resolución ST 324/07³² que modificó la obra original, transformándola en el Soterramiento del Corredor Ferroviario CABALLITO - MORENO, de la Línea SARMIENTO, conformado por la ETAPA I: CABALLITO - LINIERS (CIUDADELA); ETAPA II: LINIERS (CIUDADELA) - CASTELAR; ETAPA III: CASTELAR – MORENO”, es decir extendiendo el soterramiento desde Liniers hasta Moreno, por lo que se modificaron los Pliegos de Bases y Condiciones³³.

²⁸ Resolución ST 222/06, Resolución ST 323/06.

²⁹ Fs. 470 del Expediente de licitación. Acta de la Escribanía General del Gobierno de la Nación. La fecha fue dispuesta por Res. ST 323/06.

³⁰ Acta de apertura de ofertas a fs. 470/71 del expediente.

³¹ Art. 1°. FS. 6553/57 de fecha 29/08/06.

³² Fecha 07/06/2007.

³³ Art. 1° a 3°.



Auditoría General de la Nación

A su vez, se estableció que la obra de soterramiento sería realizada mediante sistema de AJUSTE ALZADO Y UNIDAD DE MEDIDA y que el presupuesto oficial estimado fuera de \$3.458.666.902³⁴, imputando el gasto que demande la obra a la jurisdicción 56, Programa 55, partida 5.2.6, Fuente de Financiamiento 11- Tesoro Nacional³⁵.

La adecuación del objeto no retrotrajo las etapas ya cumplidas del proceso licitatorio, por lo cual, los oferentes precalificados continuaron manteniendo tal carácter³⁶ y se procedió a llamar nuevamente a presentación de ofertas con la modificación efectuada³⁷.

Cumplidos los plazos estipulados, el 26/06/2007 se procede al acto de cierre de recepción, y apertura de sobres de las nuevas Ofertas, en el que se verificó que no se presentaron nuevos oferentes³⁸.

Posteriormente, el 02/08/2007, se procede al acto de cierre de recepción de ofertas y se verificó la presentación de dos ofertas correspondientes a: 1) CONSORCIO IECSA-ODEBRECHT- COMSA EMPRESA CONSTRUCTORA- GHELLA SPA, y 2) GRUPO ISOLUX-CORSAN S.A.- ESUCO S.A. (UTE)³⁹.

El 13/09/2007, el Comité de Evaluación y Calificación entregó el Informe mediante el cual, *“En orden al análisis de la Propuesta Técnica, Carta de financiamiento correspondiente al Sobre N° 2 del Llamado a Licitación Pública (...), aconseja la calificación técnica de los Oferentes IECSA-ODEBRECHT-COMSA Empresa Constructora - GHELLA S.P.A. (U.T.E.) y GRUPO ISOLUX CORSAN S.A. –ESUCO S.A. (UTE) de la oferta técnica y en tal sentido la*

³⁴ Res. ST. 324/07, art. 8°. A modo de referencia, por TC BCRA A3500 \$ 3,077 a fecha de la Res ST 324/07 (07/06/2007): USD 1.124.038.642.

³⁵ Ídem, art. 12°.

³⁶ Art. 5°.

³⁷ Art. 4°.

³⁸ Fs. 7554, Acta de la Escribanía General de Nación.

³⁹ Fs. 7684, Acta de la Escribanía General de Nación.



Auditoría General de la Nación

apertura de la oferta económica con propuesta de financiamiento Sobre N° 3”⁴⁰. Dicha apertura de sobres, se celebró el 20/09/2007⁴¹.

Seguidamente, el Comité de Evaluación, confeccionó el Informe sustentado en el análisis a las ofertas realizado por la UTN⁴², las que se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 Detalle de las ofertas económicas

ETAPA	CNS (Odebrecht, Ghella, Iecsa Comsa) (IVA incluido) ⁴³	Isolux, Corsan, Esuco (IVA incluido)
I	\$4.074.309.610,56	\$4.741.288.926,00
II	\$3.145.257.393,82	\$3.842.107.148,00
III	\$4.483.362.911,35	\$6.273.370.356,00
TOTAL \$	\$11.702.929.915,73	\$14.856.766.430,00
Total USD	USD 3.729.423.172,62	USD 4.734.469.862,97

Finalmente, “aconseja calificar para su posterior adjudicación (...) al “*CONSORCIO NUEVO SARMIENTO*” formado por *IECSA – ODEBRECHT – CONSA EMPRESA CONSTRUCTORA – GHELLA S.P.A*”. Así, el 23/01/2008, mediante el Decreto 151/08 se adjudicó la obra a la oferente recomendada.

3.2.4. Financiamiento de la Obra

3.2.4.1. Esquema original de financiamiento

El art. 22 PCP establecía que los oferentes debían incluir en su oferta uno o varios programas de crédito, destinados a financiar parte o el total de la inversión considerada en la

⁴⁰ Fs. 11307.

⁴¹ Fs. 11314, Acta de la Escribanía General de Nación.

⁴² Fs. 11503, fecha 02/07/2007.

⁴³ Los precios unitarios de las ofertas están en dólares y en pesos, llevados a un valor equivalente en pesos. USD 1 = \$ 3,138. Los presupuestos tienen precios unitarios en \$ y en USD, por lo que cada certificado se emite con un monto en ambas monedas. Más allá de que el precio básico de la obra sea solo en moneda local.



Auditoría General de la Nación

Etapa I. Con relación a las etapas II y III debían presentar una “Carta Compromiso” donde constaría que el mismo se comprometía a gestionar el financiamiento de dichas etapas.

Por su parte, el Decreto 151/08⁴⁴ condicionó la suscripción del contrato a la aprobación por parte del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION (MEyP) de la estructura de financiamiento. Asimismo, instruyó para que, una vez aprobada esa estructura, la ST del MPFIPyS, dentro de un plazo de 10 (diez) días, sea quien suscriba el acuerdo de financiamiento y elabore y suscriba el contrato para la ejecución de la obra.

Estableció, a su vez, que la efectiva vigencia del contrato se produciría una vez cumplidas las siguientes condiciones:

- a) Vigencia acreditada de la financiación ofrecida por el adjudicatario y
- b) La Aprobación de la estructura de financiamiento por el MEyP⁴⁵.

El 17/09/2008, con posterioridad al dictado del Decreto 151/08 y en el marco de lo actuado en el proceso de solicitud de aprobación de la estructura de financiamiento, el consorcio adjudicatario informó a la ST que el DEPFA BANK PLC, uno de los bancos propuestos en la operación, notificó la decisión de no participar como financiador del mismo. En el mismo acto, manifestó que el CREDIT SUISSE SECURITIES (USA) LLC asumió la totalidad del financiamiento presentado en la oferta⁴⁶. Finalmente, a través del CREDIT SUISSE SECURITIES (USA) LLC, la forma de financiación de la Etapa I propuesta fue por un monto total de USD 1.250 MM, de los cuales para el tramo inicial a desembolsarse corresponderían USD 356.25 MM.

⁴⁴ BO 24/01/2008.

⁴⁵ Art. 4°.

⁴⁶ Nota del Consorcio Nuevo Sarmiento del 17/09/2008 (fs. 12802), en la que se informan ambos temas: el desistimiento de DEPFA BANK y que la oferta del CREDIT SUISSE SECURITIES (USA) LLC se encontraba firme.



Auditoría General de la Nación

3.2.4.2. Modificaciones al esquema original de financiamiento

La Resolución ST 324/07⁴⁷, estableció un presupuesto oficial estimado para la obra de \$3.458 MM y que esas erogaciones serían atendidas con Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional⁴⁸.

Posteriormente, mediante Nota 3459 del 12/11/2008⁴⁹, el Secretario de Transporte argumentó que las condiciones económicas llevaron a suspender y/o prorrogar los plazos para los acuerdos de las operaciones de crédito, debido a que la colocación de bonos no sería exitosa ni favorable. En ese contexto, instruyó a la ADIFSE⁵⁰ a iniciar las gestiones necesarias para obtener el financiamiento que permita llevar adelante la Etapa I de la obra.

Seguidamente, mediante Nota 4030 del 12/12/2008⁵¹, la ST remite a su similar de Finanzas, lo actuado entre la ADIFSE y la ANSES para la instrumentación del financiamiento, como así también las últimas intervenciones relacionadas con la estructura financiera presentada por las instituciones bancarias a través del adjudicatario; todo ello a efectos de su intervención.

Asimismo, y en atención a sus incumbencias respecto a la aprobación del financiamiento, la Oficina de Crédito Público se expidió⁵² respecto a la operación propuesta oportunamente por el CREDIT SUISSE SECURITIES (USA) LLC expresando que *“En las condiciones expuestas, se considera que la operación no sería viable por su elevado costo y sería recomendable esperar hasta que las condiciones del mercado de deuda argentina asuman*

⁴⁷ BO 08/06/2007.

⁴⁸ Res. ST 324/07, arts. 8° y 12°.

⁴⁹ Fojas 12811 y 12812 del EXP-S02:0032284/2012.

⁵⁰ Creada por ley 26.352, la ADIFSE tiene entre sus funciones y competencias, la administración de la infraestructura ferroviaria, de los bienes necesarios para el cumplimiento de aquella y la confección y aprobación de proyectos de infraestructuras que formen parte de la red ferroviaria, su construcción y rehabilitación. En lo que hace al rol de esta sociedad del estado, en la administración del contrato analizado en el presente Informe, ver punto 3.2.7.

⁵¹ Fojas 12816 a 12817 del EXP-S02:0032284/2012.

⁵² De acuerdo a Decreto 151/08, inc. b), el Ministerio de Economía y Producción debía tomar intervención a los fines de aprobar la estructura de financiamiento.



Auditoría General de la Nación

valores "razonables" (textual del original), momento en el cual deberán reevaluarse las condiciones de la propuesta"⁵³.

En dicho marco, tomó intervención la Oficina Nacional de Presupuesto manifestando que debería contemplarse la situación presupuestaria de ADIFSE y definir a través de quién se ejecuta la obra, recomendando que a la firma del contrato de obra se cuente con un esquema avanzado de financiamiento y con una estimación de su impacto presupuestario en el Tesoro Nacional durante el ejercicio 2009 y siguientes⁵⁴.

Habiendo intervenido todas las áreas competentes, se dictó el Decreto 2227/08⁵⁵, por el cual se instruye a la SECRETARIA DE TRANSPORTE, para que suscriba el Contrato de Obra Pública⁵⁶.

Asimismo, instruyó al Jefe de Gabinete de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, para que efectúen las adecuaciones presupuestarias y de crédito público necesarias para atender el pago del precio de la obra correspondiente a la ETAPA I, hasta la finalización de los compromisos asumidos, con fondos de financiamiento externo y/o del Tesoro Nacional⁵⁷.

Por otra parte, se encomendó a la Secretaria de Finanzas y a la Secretaria de Transporte para que, una vez que resulten propicias las condiciones de un financiamiento sustentable, se incorpore al Acuerdo de Financiamiento que se suscriba con las instituciones financieras que acompañan al Consorcio, el reintegro de los recursos aportados⁵⁸.

⁵³ Memorando ONCP 581/08 fecha 18/12/08. Fojas 12820-12825 EXP-S02:0032284/2012. A la vez, entiende (sobre lo manifestado por la Secretaría de Transporte) que se estaría instrumentando un financiamiento puente con la ANSES, destacando que si a dicha operación la realiza la Administración Central, constituye una operación de crédito público, por lo que la instrumentación correspondería realizarla mediante dicha Oficina (ONCP) y que si por el contrario, al financiamiento lo toma alguno de los entes del art 8 ley 24156, previo a su instrumentación debe intervenir la Oficina Nacional de Presupuesto respecto a los aspectos financieros del mismo.

⁵⁴ Fs. 12827. Fecha 19/12/08 dirigido a la Subsecretaria de Presupuesto.

⁵⁵ Del 23/12/2008, BO 14/01/2009.

⁵⁶ Art. 1º.

⁵⁷ Art. 2º.

⁵⁸ Art. 3º. El art. 4º, por su parte, dispuso que el gasto necesario que resultare de la aplicación del mencionado decreto, se atendería con los créditos con que cuente la ADIFSE en el presupuesto de dicha sociedad para el ejercicio 2009 y siguientes en la Jurisdicción 91 – Obligaciones a Cargo del Tesoro.



Auditoría General de la Nación

En consecuencia, el Contrato incluyó la Cláusula 23.7 que determina: *“En virtud de lo establecido en el Decreto N°----”* (no está consignado, pero refiere al Dto. 2227/08) *“...y hasta tanto se suscriba el ACUERDO DE FINANCIAMIENTO PARA LA ETAPA I, el pago de los certificados por parte del COMITENTE se realizará con fondos del Tesoro Nacional. Una vez celebrado el ACUERDO DE FINANCIAMIENTO PARA LA ETAPA I, se reembolsarán al COMITENTE, con los fondos derivados de la operación financiera, las sumas que éste hubiera aportado para la cancelación de los certificados”*.

Así, se introdujeron modificaciones a las condiciones previstas en el PBC⁵⁹, PCP⁶⁰ y el Decreto 151/08⁶¹ relativas al financiamiento por instituciones financieras ofrecidas por la Oferente, ahora adjudicataria. Asimismo, en su similar 23.11 estableció que, de resultar necesarios mayores recursos que los provenientes del Acuerdo de Financiamiento para la concreción de las obras correspondientes a la ETAPA I, el COMITENTE determinaría la fuente de financiamiento a utilizar.

El 29/04/2010 se dictó el Decreto 600/10⁶², por el cual se aprobó la primera Addenda al contrato, donde se dividió la Etapa I de la obra en Sub-etapas. En su cláusula séptima estableció que *“El Contratista presentará a evaluación del Comitente propuestas de financiamiento -comprometido conforme contrato aprobado por Decreto Nro. 151/2008- de acuerdo a las condiciones actuales del mercado. Las propuestas podrán contemplar la posibilidad de financiamiento público internacional o local y/o financiamiento privado internacional o local”*.

Posteriormente, el 15/02/2011, mediante Resolución ST 25/11 se aprobó el modelo de Addenda 2 al Contrato de Obra Pública “Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito - Moreno, de la Línea Sarmiento” y a su Addenda Complementaria. En su artículo 2º estableció que los gastos que demande su cumplimiento serían afrontados con los recursos aprobados por

⁵⁹ Art. 1.

⁶⁰ Art. 22.

⁶¹ Art. 4.

⁶² BO 03/05/2010.



Auditoría General de la Nación

el Decreto 2227/08 y con la disponibilidad resultante de la Resolución de la Secretaria de Transporte 235/10⁶³, y hasta agotar su alcance. Agregando que sigue “*siendo responsabilidad del Contratista (...) la obtención de la financiación necesaria para poder cumplir con el objeto contratado*”.

En el año 2016, se dictó el DNU 797/16⁶⁴, por medio del cual se modificó el Presupuesto General de la Administración Nacional para dicho año⁶⁵, y autorizó, de conformidad con lo establecido en el Artículo 15 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, la contratación de diversas obras y la adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros, entre las que se incluye la obra de soterramiento del Ramal F.C. Sarmiento⁶⁶.

De este modo, para el periodo 2016-2018 se autorizó que se devenguen \$18.180 MM (USD 1.318 MM al tipo de cambio TC de referencia mayorista según la Comunicación BCRA A3500 del 16/6/2016, fecha en que se dictó el mentado DNU) destinados a la ejecución de la obra⁶⁷ y \$26.820 MM (USD 1.944 MM) para el resto de los años involucrados hasta la finalización de la ejecución de la obra, es decir un total de \$45.000 MM⁶⁸ (USD 3.262 MM). Desagregado que, junto con el avance físico previsto, se presenta en el siguiente cuadro.

⁶³ La Resolución 235/10 de fecha 5 de noviembre de 2010 instruyó al BANCO DE LA NACION ARGENTINA a emitir la Primer Serie de Valores Representativos de Deuda (VRD SERIE 1) garantizados con activos fideicomitidos afectados al SIFER, en el marco del Programa Global de Emisión "Fideicomiso creado por Decreto N° 976 de fecha 31 de julio de 2001-SIFER" para el financiamiento de obras de infraestructura ferroviaria en el país, por hasta la suma de PESOS DOS MIL CIEN MILLONES (\$ 2.100.000.000.-).

⁶⁴ BO 26/06/2016.

⁶⁵ Art. 1°.

⁶⁶ Art. 2°.

⁶⁷ Planilla anexa al artículo 2° del DNU 797/16.

⁶⁸ Planilla anexa al artículo 2° del DNU 797/16.



Auditoría General de la Nación

Cuadro 2–DNU 797/16- Importe a devengar y Avance Físico⁶⁹

	2016	2017	2018	RESTO	TOTAL
\$ Importe a Devengar	\$ 300.000.000	\$ 8.940.000.000	\$ 8.940.000.000	\$ 26.820.000.000	\$ 45.000.000.000
Avance Físico Previsto	1	20	19	60	100
USD equivalentes*	USD 21.750.163	USD 648.154.861	USD 648.154.861	USD 1.944.464.583	USD 3.262.524.469

*Al 16/06/2016, fecha del dictado del decreto 797/16. TC A3500 \$13,793

Fuente: Planilla Anexa al artículo 2° del Decreto 797/2016.

Ahora bien, al tratarse de un DNU, el Decreto 797/16 fue sometido al procedimiento de consideración previsto por el Art. 99, inc. 3, de la Constitución Nacional⁷⁰ y, por ende, al mecanismo que regula el trámite y el alcance de la intervención del Congreso en relación a este tipo de normas establecido por la Ley 26.122.

En ese marco, el 23/08/2016 el dictamen de mayoría de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo⁷¹ aconsejó la aprobación de un proyecto de Resolución, que en su Artículo 1° propone: “*Declarar la invalidez del decreto 797 de fecha 16 de junio de 2016.*”⁷²

⁶⁹ Fuente: Planilla Anexa al artículo 2° del DNU 797/16.

⁷⁰ Constitución Nacional, Art. 99, Inc. 3: El Presidente...3. “...*El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.*”.

⁷¹ Orden del Día N°596/16 del Senado, del 23/08/2016, impreso el 30/08/2016.

⁷² En un sentido contrario, el dictamen de minoría propuso un proyecto de resolución cuyo artículo 1° propone: “*Declarase la validez del decreto de necesidad y urgencia 797, del 16 de junio 2016.*”. Anexo al Orden del Día N°596/16 del Senado, del 23/08/2016, impreso el 30/08/2016.



Auditoría General de la Nación

Propuesta que se fundamentó⁷³, en general, en una evaluación crítica de lo decidido en el mentado Decreto y en particular, a la autorización a contratar respecto a la Obra de Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento⁷⁴.

Al focalizar en esto último, el dictamen de mayoría hizo hincapié en que: al asignar \$45.000 MM a la obra se estaba eximiendo al grupo adjudicatario de conseguir el financiamiento al que estaba obligado por el PCP; que tal beneficio se hacía en desmedro de los demás oferentes que oportunamente se presentaron, con el riesgo que ello implicaba para la posición del Estado; y que en la motivación del Decreto no se especificaba cuáles eran los estudios de costos en los que se basó el PEN para asignar esos fondos⁷⁵.

No obstante, el trámite elevado por la Comisión Bicameral al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, a la fecha de finalización de período auditado no había sido tratado⁷⁶, por lo que el decreto en consideración se mantiene vigente.

3.2.5. Aspectos relevantes del Contrato de Obra

3.2.5.1. Objeto del Contrato

El contrato de obra del Soterramiento de la Línea Sarmiento se firmó el 23/12/2008, siendo su objeto, la contratación del Proyecto de Ingeniería Básica y de Detalle, el Proyecto Ejecutivo y la Ejecución de la Obra Soterramiento del Corredor Ferroviario CABALLITO -

⁷³ Esta intervención de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo Ley 26.122, ya fue considerada por la Auditoría General de la Nación en el Informe Del Auditor Independiente, Cuenta de Inversión Ejercicio 2016, Relevamiento y Análisis de las Normas Presupuestarias Modificatorias de la Ley 27.198 - Oficina Nacional de Presupuesto, aprobado por Resolución AGN 130/2018.

⁷⁴ En el marco del presente Informe de Auditoría, hallazgo 4.3, se analizan cuestiones relativas a falta de suscripción en el período auditado del Acuerdo de Financiamiento previsto por el PCP, con las modificaciones incorporadas en el Contrato de Obra; mientras que 4.1 y 4.2., se tratan, con el alcance dado a los mismos, asuntos relativos a la falta de obtención de evidencia respecto de evaluaciones previas a la suscripción del Acta Inicio del 31/03/2017.

⁷⁵ <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/ordenDelDiaResultadoLink/2016/596>

⁷⁶ <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/67.16/PE/DC>. Tras consultar la misma fuente, se observa que la situación descripta se mantenía vigente al 19/11/2024.



Auditoría General de la Nación

MORENO⁷⁷, de la Línea Sarmiento, conformada por la ETAPA I: tramo Caballito-Liniers; ETAPA II: tramo Liniers - Castelar; ETAPA III: tramo Castelar- Moreno.

El Comitente se reservó el derecho de diferir o desistir de la ejecución de las Etapas II y III, tal como se visualiza en el Mapa 1 del presente, quedando eximido de toda responsabilidad y efectos y sin generar derecho a reclamo alguno por parte de la Contratista⁷⁸.

La ejecución de las tareas sería cumplida bajo la condición de que estas no interrumpan el servicio de transporte ferroviario de pasajeros, ni total ni parcialmente⁷⁹.

El cómputo de los plazos iniciaría a partir de la suscripción del ACTA DE INICIO DE OBRA⁸⁰, precisando los siguientes plazos para las distintas etapas de obra⁸¹: Etapa I - 36 meses, con la salvedad establecida en la cláusula 25^a⁸², Etapa II - 36 meses, y Etapa III 37 meses.

De acuerdo con la cláusula 7° del Contrato, en forma previa a la suscripción de la mencionada ACTA DE INICIO de cada etapa de obra, debían cumplirse las siguientes condiciones: 1) aprobación del estudio de impacto ambiental, 2) entrega por parte del Comitente de los terrenos liberados necesarios para la etapa correspondiente, 3) aprobación del proyecto por parte del Comitente, 4) pago del anticipo financiero previsto en el art. 46 del PCP. Texto que es coincidente con lo establecido por el Art. 68 del PCP (para un análisis extenso de la cuestión ver hallazgo 4.4. y subhallazgo 4.4.1 del presente Informe.)

⁷⁷ Según Cláusula Segunda. A diferencia de lo establecido en el Pliego de Bases de Condiciones (Art. 1) el objeto no incorpora la expresión "...con financiamiento".

⁷⁸ Cláusula 2.2 del Contrato, conforme lo previsto en el Artículo 68 del PCP

⁷⁹ Cláusula 15, resultando aplicable lo previsto del Contrato, en consonancia con el último párrafo del Artículo 15 del PCP.

⁸⁰ Cláusula 6.1.

⁸¹ Cláusula 6ª.

⁸² Cláusula 25ª: "El plazo de ejecución de los trabajos para esta Etapa es de TREINTA Y SEIS (36) meses. Sin perjuicio de las demás provisiones contractuales, el PLAN DE TRABAJOS será el que surja de ajustarlo de conformidad con lo dispuesto en los ARTICULOS 69 y 70 del PCP. Asimismo, en función de lo establecido en el apartado 23.7 de la CLÁUSULA VIGÉSIMO TERCERA del presente, el plazo de ejecución de los trabajos podrá adecuarse en función de las disponibilidades presupuestarias del Tesoro Nacional".



Auditoría General de la Nación

La Cláusula 23^a dispuso que el pago del precio se encontraba sujeto a lo previsto en ese artículo del Contrato y en los Artículos 48, 49, 96 y 97 del PCP y con lo que a tal fin prevea el Acuerdo de Financiamiento.

3.2.5.2. Anticipo financiero

En lo que respecta al anticipo financiero, se previó que su precio fuese el correspondiente al QUINCE POR CIENTO (15%) del precio previsto para la ETAPA I⁸³, el cual sería abonado a requerimiento del Contratista dentro de los treinta (30) días de la entrada en vigencia del contrato y previa integración de la garantía aprobada por el comitente⁸⁴.

A la vez, el Contratista debía iniciar los trabajos en el plazo de SESENTA (60) días corridos a partir de la fecha de suscripción del ACTA DE INICIO DE OBRA⁸⁵.

3.2.5.3. Régimen de redeterminación de precios

El Contrato dispuso, que el régimen de redeterminación de precios para el componente nacional de la OFERTA cotizado en Pesos, sería el establecido por el Decreto 1295/02, su reglamentación y la normativa que al efecto se dicte. Respecto de los ítems de la OFERTA cotizados en moneda extranjera se aplicarían las fórmulas diferenciales previstas en el Anexo III, conforme lo previsto por el Artículo 13 del PCP⁸⁶.

⁸³ Cláusula 23. 9 del Contrato, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 46 del PCP.

⁸⁴ De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 44.5 del PCP. Como se verá en los apartados relativos a la Addenda y la Addenda 2 al Contrato de Obra, sobre el particular señalan: Addenda, Clausula 4^{ta}: “*Dentro de los diez (10) días de ratificada la presente addenda el Contratista percibirá un primer desembolso del anticipo financiero establecido en la cláusula Vigésimo Tercera, apartado 23.9 del CONTRATO, equivalente al 15% del precio de la SUBETAPA I de la ETAPA I, que a valores de fecha de oferta representa un monto de VEINTIUN MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y UNO CON 53/100 (\$ 21.079.271,53) y el saldo del anticipo se abonará de acuerdo al cronograma a convenir entre el Comitente y el Contratista*”. Adenda 2, Cláusula 8^a: “<<Dentro de los CINCO (5) días hábiles de presentado el Certificado y la Factura "la Contratista" percibirá, como pago a cuenta del anticipo correspondiente de la ETAPA I, un desembolso de PESOS NOVENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS MIL (\$98.800.000) y el saldo del anticipo se abonará de acuerdo al cronograma a convenir entre "el Comitente" y "la Contratista">>”.

⁸⁵ Clausula séptima punto 7.1. La norma agrega que, en caso de no suscribirse en la fecha establecida a tal fin, por causas no atribuibles a la CONTRATISTA, se realizarían todos los ajustes necesarios a efectos de dar continuidad a la OBRA conforme el PLAN DE TRABAJOS o sus eventuales modificaciones aprobadas.

⁸⁶ Cláusula. 5^a.



Auditoría General de la Nación

Con el dictado del Decreto 691/16, se reemplazó la metodología de redeterminación de precios prevista en el Decreto 1295/02, aprobando un nuevo régimen para los contratos y consultoría de obra pública. En su Cláusula transitoria 2^a⁸⁷, se estableció que podría aplicarse el nuevo régimen aprobado a los contratos de obra pública que les fuere de aplicación el Decreto 1295/02 y se encontraren adjudicados o en ejecución al momento de su entrada en vigencia. Para ello los contratistas debían adherirse al nuevo régimen dentro del plazo de 60 días de su entrada en vigencia⁸⁸.

Asimismo, el procedimiento prescripto por el Decreto 691/16, indicó que los precios de los contratos debían adecuarse de manera provisoria, para luego ser redeterminados definitivamente a la finalización del contrato⁸⁹. Para realizar esta última, el comitente procedería a realizar el cálculo correspondiente a la redeterminación de precios definitiva que se corresponda con las adecuaciones provisorias aprobadas al finalizar el contrato, dentro de los noventa (90) días corridos posteriores a la suscripción del acta de recepción provisoria⁹⁰.

Respecto al contrato en análisis, el 2 de octubre de 2018, las partes suscribieron un Acta Acuerdo, en donde el Contratista manifestó la adhesión al mencionado Decreto 691/16 y el Comitente aceptó tal decisión.

El Acuerdo se aprobó el 12 de octubre de 2018 mediante RESOL-2018-914-APN-MTR.

⁸⁷ Decreto 691/16, Anexo I, Capítulo V, Cláusulas Transitorias, Cláusula 2^a.

⁸⁸ Plazo que fuera prorrogado por otros 60 días hábiles por Decreto 1097/2016.

⁸⁹ Decreto 691/16, Anexo I, Art. 16°.

⁹⁰ Decreto 691/16, Anexo I, Art. 31°.



Auditoría General de la Nación

3.2.6. Addendas al Contrato

3.2.6.1. Addenda

Aprobada mediante el Decreto 600/10⁹¹, acordó que la Etapa I de la obra correspondiente al tramo Caballito – Liniers se dividiría en sub etapas de ejecución sucesiva⁹².

En ese orden, la SUBETAPA I de la Etapa I comprendía la realización de la ingeniería de las Obras Civiles e Instalaciones de las Etapas I, II y III y el desarrollo del Sistema Integral Ferroviario del tramo Once - Moreno (incluido Topografía, Estudios de Suelos y de Impacto Ambiental), montaje del obrador y de las plantas elaboradoras⁹³.

A la vez, dispuso que el Contratista percibiría un primer desembolso del anticipo financiero equivalente al 15% de la Subetapa I de la Etapa I por \$ 21.079.271,53 y que el saldo del anticipo se abonaría de acuerdo al cronograma a convenir entre el Comitente y el Contratista⁹⁴.

Asimismo, dispuso que el inicio de esta SUBETAPA I, no implicaba el compromiso de ejecución de la totalidad de la ETAPA I, ni de las etapas subsiguientes, hasta tanto se perfeccionaren los extremos comprometidos, conforme Contrato⁹⁵ y Decreto 2227/08, y que la suscripción de la Addenda no implicaba el inicio del cómputo de los plazos de ejecución de la OBRA⁹⁶.

⁹¹ BO 3/5/2010.

⁹² Addenda, Anexo I, Cláusula 1ª.

⁹³ Addenda, Anexo I, Cláusula 2ª.

⁹⁴ Addenda, Anexo I, Cláusula 4ª.

⁹⁵ Addenda, Anexo I, Cláusula 2ª. Entre las condiciones previstas en el Contrato, se encontraban (Cláusula 7ª): la aprobación EIA, la entrega de los terrenos liberados, la aprobación del proyecto y el pago del anticipo financiero de cada Etapa.

⁹⁶ Addenda, Anexo I, Cláusula 5ª.



Auditoría General de la Nación

3.2.6.2. Addenda 2

Por Resolución ST 25/11⁹⁷, se aprobó el modelo de Addenda 2 al Contrato de Obra Pública y su Addenda Complementaria, la que se suscribió el 24/02/2011.

En la misma, con fundamento en los estudios acordados en la primera Addenda, se propusieron una serie de modificaciones entre las que se destacan, la ampliación de la Etapa I⁹⁸ y un cambio en su sentido de construcción⁹⁹.

Entre los fundamentos de la extensión de la Etapa I se argumentó: una reducción comparativa del plazo de obra, economías por la redistribución de la infraestructura –supresión de la interfaz Ciudadela- y la incorporación más temprana de una mayor cantidad de usuarios y vecinos a sus beneficios, sin que ello demandase una modificación de los costos ni de los precios¹⁰⁰.

Tras la firma de la Addenda 2, las etapas del proyecto quedaron definidas del siguiente modo¹⁰¹:

ETAPA I: HAEDO – CABALLITO.

ETAPA II: HAEDO – CASTELAR.

ETAPA III: CASTELAR – MORENO.

⁹⁷ BO 15/04/2011.

⁹⁸ Con la consecuente reducción de la Etapa II.

⁹⁹ Se amplía la Etapa I, al incorporarle el tramo comprendido entre las estaciones Liniers y Haedo y se cambia su sentido de construcción, pues en el Contrato de Obra se previa que fuera de Caballito a Liniers y en la Addenda de II de Haedo a Caballito, (Progresiva INICIO 19+668 FIN 3+006), montándose en Haedo el obrador principal.

¹⁰⁰ Considerandos de la Resolución 25/11 ST.

¹⁰¹ Addenda 2, Cláusulas 1ª. La distribución geográfica de la obra, puede verse en el Mapa N°1 del presente Informe.



Auditoría General de la Nación

Así, la Etapa I pasó de 11.523 metros a 16.662 metros de longitud (+44,6%), su monto contractual de \$4.074.309.610,56 a \$5.960.929.249,63 (+46%) y su plazo de ejecución de 36 a 44 meses¹⁰².

El nuevo monto de la Etapa I tenía incorporados \$82.291.052 correspondientes a la ejecución de cinco pasos vehiculares provisorios¹⁰³ a distinto nivel según el siguiente detalle¹⁰⁴:

- PUENTE CASTELAR – ITUZAINGO, plazo 11 meses, \$16.833.536,44.
- PUENTE LA MATANZA, plazo 11 meses, \$18.288.033,68.
- PUENTE MERLO, plazo 11 meses, \$22.865.288,84.
- PUENTE MORON-HAEDO, plazo 11 meses, \$13.801.496,66.
- TUNEL MORENO, plazo 11 meses, \$10.502.696,50¹⁰⁵.

También se dispuso que los saldos por el ítem “Anticipo”, se abonarían de acuerdo al cronograma a convenir entre el Comitente y el Contratista¹⁰⁶.

Por último, la modificación al Contrato estableció que: *“En razón de lo acordado en la presente addenda y lo previsto en la Cláusula Segunda de la Addenda de fecha 3 de febrero de 2010¹⁰⁷, las “PARTES” dan inicio al resto de la ETAPA I”¹⁰⁸*.

¹⁰² Addenda 2, Cláusula 4ª. Los plazos se computan desde la suscripción de cada Acta de Inicio de Obra conforme lo establecido en la cláusula 6º.

¹⁰³ Incluidos en las Propuestas que el Comité de Evaluación realizó a fin de mejorar el proyecto, con el fundamento de que en el proceso constructivo de las rampas y trincheras se iban a anular los actuales pasos vehiculares, situación que debía ser solucionada.

¹⁰⁴ Según el anexo B del contrato.

¹⁰⁵ Addenda 2, Cláusula 2ª y Anexo B, Adjunto 4.

¹⁰⁶ Addenda 2, Cláusula 8ª.

¹⁰⁷ En lo que aquí respecta, Cláusula 2ª, Adenda I: *“El inicio de esta SUBETAPA I, no implica el compromiso de ejecución de la totalidad de la ETAPA I, ni de las etapas subsiguientes, hasta tanto se perfeccionen los extremos comprometidos conforme contrato y Decreto 2227/08”*.

¹⁰⁸ Addenda 2, Cláusula 5ª.



Auditoría General de la Nación

3.2.7. Administración del Contrato

En orden a sus competencias, “y atento la necesidad de salvaguardar la continuidad en la prestación del servicio...”, la Secretaría de Transporte, mediante Nota ST 3459/08, instruyó a la ADIFSE a efectuar “*las gestiones necesarias a fin de obtener el financiamiento necesario para la ejecución de la Etapa I*”, pues el previsto en el PCP¹⁰⁹, “*más allá de la predisposición de todos los actores involucrados en el proceso*”, no podía materializarse en el contexto financiero internacional vigente al momento de su emisión¹¹⁰.

En ese marco, se suscribió entre ambas partes un Contrato Programa cuyo objeto fue encomendar a la ADIFSE la Administración del Contrato de Soterramiento (Etapa I)¹¹¹.

Se dispuso, a la vez, que la Administración del Contrato comprendía “*la totalidad de las obligaciones y potestades correspondientes a la SECRETARÍA en su carácter de COMITENTE*”, salvo las expresamente excluidas¹¹². Entre las obligaciones a cargo de ADIFSE que surgen del acuerdo, se encontraban: las de Inspección de obra de la ejecución del Contrato, la revisión del Proyecto de Ingeniería Básica y de Detalle y el Proyecto Definitivo, el control de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, efectuar el pago del anticipo y los certificados de obra, entre otras¹¹³.

Posteriormente, el 01/11/2012, se suscribió el Acta Acuerdo entre la ST, ADIFSE y AYSA S.A. La incorporación de AYSA se fundó en que poseía experiencia en obras subterráneas y que la obra se desarrollaba en un área coincidente con la rutina de trabajo de la empresa¹¹⁴. En ese sentido, se convino que:

¹⁰⁹ Artículo 22.

¹¹⁰ Fecha 12/11/2008, Fs. 12811-12, EXP. S02:0032284/2012.

¹¹¹ Suscripto el 17/05/10. EXP: S02 0082577/13- Cuerpo I, fs. 37. Cláusula 1ª.

¹¹² Cláusula 3ª. Alcances.

¹¹³ Cláusula Cuarta.

¹¹⁴ Considerandos, pág. 2 y 3.



Auditoría General de la Nación

- 1) La Secretaría de Transporte cedía a AYSA los derechos y obligaciones emergentes del Contrato de Obra Pública del Soterramiento del ferrocarril Sarmiento, Caballito-Moreno, en sus tres etapas¹¹⁵;
- 2) AYSA desarrollaría todas las acciones tendientes a dar fiel cumplimiento al contrato¹¹⁶;
- 3) La Secretaría de Transporte brindaría todo el apoyo técnico y la documentación requerida por AYSA¹¹⁷;
- 4) La Secretaría de Transporte se comprometía a completar el proceso de emisión de los VRD¹¹⁸ autorizados por la Resolución 1976/10 del MINPLAN¹¹⁹;
- 5) La Secretaría de Transporte llevaría a cabo las acciones administrativas necesarias para una nueva emisión de VRD, garantizados con activos fideicomitidos afectados al SIFER¹²⁰, hasta \$2.500.000.000 con destino para la obra¹²¹;
- 6) Las partes se comprometían a firmar todas las adendas y demás instrumentos que resultaren necesarios para la ejecución de la obra¹²²;
- 7) La Secretaría de Transporte y ADIFSE dejarían sin efecto el Contrato Programa del 17/05/2010 por el que la primera le encomendó a la segunda la administración del Contrato de Obra Pública¹²³.

Luego, el 26/07/2013, se firmó un Acta Acuerdo entre la ST, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo y AYSA, donde

¹¹⁵ Cláusula 1ª.

¹¹⁶ Cláusula 2ª.

¹¹⁷ Cláusula 3ª.

¹¹⁸ Valores Representativos de Deuda.

¹¹⁹ Cláusula 4ª.

¹²⁰ Fideicomiso financiero para obras de infraestructura creado por decreto 976/01.

¹²¹ Cláusula 5ª.

¹²² Cláusula 6ª.

¹²³ Cláusula 8ª.



Auditoría General de la Nación

las partes se comprometieron a trabajar conjuntamente en la conformación de una UNIDAD EJECUTORA, creada por el PODER EJECUTIVO, en el ámbito de la SECRETARÍA DE OBRAS PUBLICAS, con el objeto de llevar adelante la totalidad de las acciones tendientes al desarrollo de la obra de soterramiento, donde AYSA se comprometía a asistir técnicamente a la UNIDAD EJECUTORA. En otra Acta Acuerdo, del 30/8/2013, entre la Secretaría de Obras Públicas del MPFIPyS y AYSA, esta última se comprometía a prestar colaboración a la Unidad Ejecutora.

Posteriormente, el 25/10/2013, con el objeto de llevar adelante todas las acciones tendientes al desarrollo de la obra de soterramiento, se dictó el Decreto 1244/13, por el que se creó la UNIDAD EJECUTORA de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario CABALLITO - MORENO de la Línea SARMIENTO, como unidad desconcentrada, dependiente de la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS del MPFIPyS¹²⁴, a cargo de un (1) Coordinador de Infraestructura¹²⁵, junto con un (1) Coordinador de Enlace Ferroviario¹²⁶ y un (1) Coordinador de Enlace Económico Financiero¹²⁷.

Los coordinadores tenían que llevar adelante las siguientes funciones¹²⁸: i) Infraestructura: ejercer la representación y conducción general de la Unidad Ejecutora, llevando adelante acciones tendientes a la administración e inspección de la obra. ii) Enlace ferroviario: asistir al Coordinador de Infraestructura, en lo referente a la aplicación de las políticas públicas en materia ferroviaria, así como la vinculación con los diferentes actores del sistema de transporte. iii) Enlace Económico Financiero: asistir al Coordinador de Infraestructura en lo referente a la evaluación, propuesta y articulación de los mecanismos financieros que permitan el desarrollo de la obra.

¹²⁴ Art. 1°.

¹²⁵ Designado por la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS.

¹²⁶ Propuesto por la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE.

¹²⁷ Propuesto por la SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS.

¹²⁸ Art. 3°.



Auditoría General de la Nación

Por último, mediante el art. 7° del Decreto 08/16, se decidió transferir la Unidad desde el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la Secretaría de Obras de Transporte del Ministerio de Transporte, modificación que se desarrollará en el próximo apartado.

3.3. ORGANISMOS CON COMPETENCIA RESPECTO A LA MATERIA AUDITADA

Se describen a continuación, organismos con competencia en relación al objeto del presente Informe, en el periodo auditado:

3.3.1. Ministerio de Transporte (MTR)

Le fueron asignadas competencias en la materia, tras la jerarquización a la categoría de Ministerio de la ex Secretaría de Transporte, y su escisión del ex MIyT por Decreto 13/15 del 11/12/2015¹²⁹. En su Artículo 21, se le asigna la competencia de asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente al transporte aéreo, ferroviario, automotor, fluvial y marítimo, y a la actividad vial. En particular, dispuso que tuviera a su cargo, “20. Entender en todo lo relacionado con la construcción, habilitación, administración y fiscalización de las infraestructuras correspondientes a los diversos modos de transporte...”

En la órbita del MTR, los organismos con competencia en las cuestiones a analizar en el presente Informe son:

3.3.1.1. Secretarías del Ministerio del Transporte

El Decreto 8/16¹³⁰, estableció el organigrama del Ministerio de Transporte hasta el nivel de subsecretaría y definió los objetivos de las áreas que los conforman. En lo que hace a

¹²⁹ Modificatorio de la Ley 22.520 de Ministerios, actualizando sus postulados y restituyendo la estructura del PE en 20 Ministros y un Jefe de Gabinete.

¹³⁰ BO 05/01/2016.



Auditoría General de la Nación

las Secretarías, a los fines del presente Informe, se destacan las de Obras de Transporte (SOT) y la de Gestión de Transporte (SGT).

3.3.1.1.1. Secretaría de Obras de Transporte (SOT)

Entre los objetivos de la SOT, conforme al Decreto mencionado, se le asignaron: Coordinar y planificar la ejecución de obras públicas de transporte con las diferentes regiones, provincias, municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Coordinar e intervenir en la relación entre las distintas áreas dependientes del MTR, entes desconcentrados y descentralizados y Empresas del Estado en todo lo relacionado con obras de infraestructura de su competencia. Diseñar y proponer un sistema de control de los proyectos de su competencia. Entender en la inspección, administración y seguimiento de las obras de infraestructura de transporte realizadas en la órbita del Ministerio y sus organismos descentralizados. Entender en el control de gestión de las obras de infraestructura realizadas en la órbita del Ministerio, sus organismos descentralizados y Empresas del Estado.

Para coadyuvar su cumplimiento, el mencionado Decreto estableció también el funcionamiento de dos Subsecretarías: de Contratación y Ejecución de Obra y de Supervisión y Control de Obras.

3.3.1.1.2. Secretaría de Gestión del Transporte (SGT)

Entre los objetivos de la SGT, a través de la Subsecretaría Administrativa del Transporte, estableció: Intervenir en la gestión económica y financiera de las erogaciones, autorizaciones de pago y/o compensaciones financiadas con Fondos Fiduciarios.

Asimismo, por DA 212/16¹³¹ se aprobó la estructura organizativa de primer nivel operativo de la SGT, incluyendo a la Dirección Nacional de Gestión de Fondos Fiduciarios, asignándole como responsabilidad primaria: Intervenir en todos los actos vinculados con la gestión administrativa, presupuestaria, contable, económica y financiera de las

¹³¹ BO 22/03/2016, Art. 2.



Auditoría General de la Nación

compensaciones, erogaciones y/o autorizaciones de pago dispuestos en cumplimiento de proyectos, obras, programas, planes y acciones en los que intervenga la SGT y que se financien a través de Fondos Fiduciarios, y en la gestión del Régimen de Gasoil a Precio Diferencial¹³².

En el año 2017, por medio del Decreto 850/17¹³³, se modificó el Decreto de creación del Sistema Integrado de Transporte (SIT) y se estableció como su Autoridad de Aplicación al Ministerio de Transporte¹³⁴. La norma -a la vez- dispuso que, en adelante, fuese la Dirección Nacional de Gestión de Fondos Fiduciarios de la Subsecretaría de Gestión Administrativa de Transporte, de la Secretaría de Gestión de Transporte, la que instruyese al Banco de la Nación Argentina para que (como fiduciario del fideicomiso del Decreto 976/01) disponga el pago de las certificaciones y/u órdenes de pago aprobadas por la Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento¹³⁵.

3.3.1.2. Unidad Ejecutora de la Obra Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito Moreno de la línea Sarmiento (UESFS)

Como se señaló anteriormente (3.2.7), la misma fue creada por Decreto 1244/13¹³⁶ como unidad desconcentrada dependiente de la SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS del ex MPFIPyS, tiene la finalidad de llevar adelante la totalidad de las acciones tendientes al desarrollo de la obra.

Posteriormente, por el citado Decreto 8/16, se dispuso que la UESFS sea transferida desde de la Secretaría de Obras Públicas del ex MPFIPyS a la Secretaría de Obras de Transporte del MTR.

Asimismo, por Decreto 456/17¹³⁷, se dispuso que su conducción esté a cargo de un Director Ejecutivo, *ad honorem*, que tuviera por funciones: ejercer la representación y

¹³² Anexo II al artículo 2°.

¹³³ BO 24/10/2017.

¹³⁴ Como se señaló en 3.3.1 del presente Informe, el Art. 1° del Decreto 13/15 jerarquiza a la antigua Secretaría de Transporte y la establece como un ministerio independiente.

¹³⁵ Art. 2°.

¹³⁶ BO 29/08/2013.

¹³⁷ De fecha 28/06/2017.



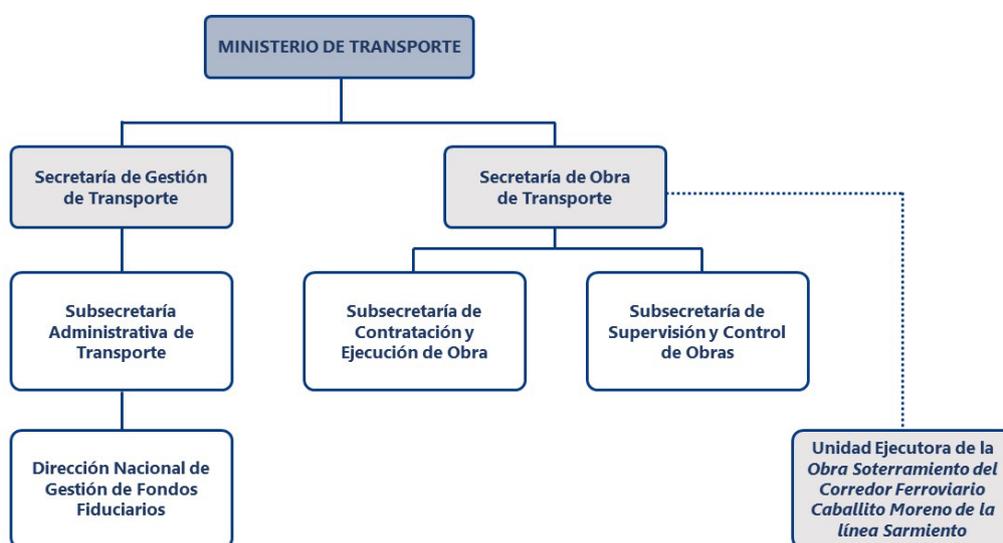
Auditoría General de la Nación

coordinación general de todos los aspectos relativos, tanto al Proyecto como a la obra de soterramiento y su ejecución; asistir y asesorar a la Secretaría de Obras de Transporte del MTR con relación a esta obra; supervisar las acciones de las distintas áreas de la Unidad Ejecutora; y toda otra cuestión atinente a conducir el desarrollo de la obra.

Con dependencia directa del Director Ejecutivo, se crearon los cargos de: Director de Obra, Director Legal, Administrativo y Financiero y Director de Relaciones Institucionales.

La estructura organizativa de las dependencias descriptas en los puntos anteriores, se sintetiza en el siguiente gráfico:

Gráfico 2 – Estructura organizativa vinculada con la obra en el periodo auditado¹³⁸



En relación con lo descripto en este apartado 3.3.1, a la fecha de aprobación del presente Informe, en lo que aquí respecta, las funciones y competencias del ex Ministerio de

¹³⁸ Elaborado en base a: Decretos 13/15, 8/16 y 456/17.



Auditoría General de la Nación

Transporte se hallan bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía¹³⁹. Asimismo, a partir de la modificación del organigrama de la Administración centralizada, se crea la Secretaría de Transporte; cuyos objetivos se asimilan a los del otrora Ministerio de Transporte¹⁴⁰. Por otra parte, respecto a la Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del corredor ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento, se ubicaba como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Obras Públicas, en la órbita del Ministerio de Economía.¹⁴¹

3.3.2. Unidad de Coordinación de Fideicomisos (UCOFIN)

El organismo se crea mediante Res. 531/01, en la órbita del ex Ministerio de Infraestructura y Vivienda, a cargo de un Coordinador General con las funciones principales de asistir al Ministro en su carácter de Autoridad de Aplicación del Sistema de Infraestructura de Transporte¹⁴², realizar la planificación financiera del sistema, verificar el cumplimiento de las contraprestaciones y de la constitución y mantenimiento de la reserva de liquidez dispuestas para los fideicomisos creados¹⁴³, intervenir en la programación de las licitaciones con financiamiento de los fideicomisos, proponer y asistir al Ministro en la gestión, negociación y diseño de operaciones de crédito y líneas de garantías o contingentes, con destino a las contrataciones de obras y/o servicios vinculados al objeto de cada fideicomiso y/o de los

¹³⁹ Previo traspaso al otrora Ministerio de Infraestructura por DNU 8/2023, el DNU 195/2024 asigna en el Ministerio de Economía “Los compromisos y obligaciones asumidos (...), considerándose transferidos los créditos presupuestarios, unidades organizativas, bienes, personal con sus cargos y dotaciones vigentes a la fecha...” (art. 8°).

¹⁴⁰ Decreto 293/24. Art. 1°. Bajo la jerarquía de la Secretaría de transporte se crean las Subsecretarías de Vías Navegables, Transporte Automotor, Transporte Ferroviario y Transporte Aéreo.

¹⁴¹ Decreto 764/24, art. 11°, Anexo III.

¹⁴² Sistema creado por Decreto 1377/01. Incluyó al Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y al Sistema Ferroviario Integrado (SIFER).

¹⁴³ El Decreto 976/01 del 31/7/2001 creó un fideicomiso para el transporte y estableció que el fiduciante sería el Estado Nacional, quien transferiría la propiedad fiduciaria de los bienes fideicomitados, y el fiduciario sería el Banco de la Nación Argentina. Por su parte, dispuso que el organismo que instruiría al banco fiduciante sería el Ministerio de Infraestructura y Vivienda, y que los beneficiarios serían: los concesionarios viales, los contratistas, concesionarios y/o encargados de proyecto de obras y servicios de infraestructura ferroviaria en la medida y con el alcance determinado por el Ministerio, los que determine el Poder Ejecutivo en relación con la creación del sistema de desarrollo de la infraestructura vial y las empresas concesionarias de los Corredores de la Red Vial Nacional que resulten adjudicatarias; entre otros.



Auditoría General de la Nación

fideicomisos creados o a crearse, entre otras¹⁴⁴. En el año 2010, ya en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, por medio de la Resolución 1976/10, se dispuso que sería la Secretaría de Transporte el órgano encargado de establecer e instruir los términos y condiciones de emisión de las diferentes series de títulos de deuda del Programa Global de Emisión "Fideicomiso creado por Decreto 976/01 - SIFER", por hasta la suma de Valor Nominal Pesos Dos Mil Cien Millones (2.100.000.000)¹⁴⁵.

Por su parte, la Resolución Conjunta de la Secretaría de Obras Públicas (MINPLAN) 1833/13 - Res. 6/13 de la Secretaría de Transporte (ST), una vez creada la UESFS¹⁴⁶, dispuso que la Secretaría de Transporte fuese quien instrumente el depósito en la cuenta de segundo grado N° 355.941/7 denominada, "Fondo Fiduciario Decreto 976/01 Soterramiento Línea Sarmiento", de los recursos referidos en el párrafo anterior¹⁴⁷, y que la Secretaría de Obras Públicas la que instrumente el depósito de las transferencias del Estado Nacional destinadas a la obra¹⁴⁸.

Seguidamente, agregó que la UESFS fuese la que apruebe los certificados de obra emitidos y los desembolsos correspondientes a la ejecución de la obra, con los fondos disponibles en la cuenta referida¹⁴⁹. Cumplida la etapa anterior, se girarían las actuaciones a la UCOFIN del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas quien instruiría directamente al Banco Nación, para que, en su carácter de fiduciario, disponga el pago de las certificaciones y/u órdenes de pago aprobadas por la Unidad Ejecutora¹⁵⁰.

¹⁴⁴ Art. 4° inc. "a" a inc. "l", inclusive; y art. 5°.

¹⁴⁵ Art. 4°.

¹⁴⁶ Ver punto 3.3.1.2 del presente Informe.

¹⁴⁷ Art. 1°.

¹⁴⁸ Art 2°.

¹⁴⁹ Art 3°.

¹⁵⁰ Art. 4°.



Auditoría General de la Nación

4. HALLAZGOS

4.1. Durante el periodo analizado se observan incumplimientos, por parte del organismo auditado y del responsable del sistema, a lo prescripto por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (Ley 24.354 y ss), en relación a sus previsiones en materia de registración, evaluación y comunicación, con incidencia en el seguimiento y control de la obra objeto de esta auditoría.

El soterramiento del ferrocarril Sarmiento, por su condición de proyecto de inversión pública¹⁵¹, se encuentra sujeto a las disposiciones de la Ley 24.354¹⁵².

El órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas es la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP)¹⁵³, entre sus funciones se encuentran: a) controlar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión realizadas en las jurisdicciones, en cuanto al cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos¹⁵⁴; b) elaborar anualmente el Plan Nacional de Inversiones Públicas e intervenir en la determinación de los proyectos a incluir en el mismo¹⁵⁵; c) organizar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública¹⁵⁶, y d) desarrollar e implementar un sistema que proporcione información adecuada, oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero y sustantivo de las mismas, que permita el seguimiento de los proyectos individualmente y del plan de inversiones públicas en forma agregada, compatible con el control de la ejecución presupuestaria¹⁵⁷.

¹⁵¹ Art 2º, párrafo 7º, Ley 24.354: “Proyecto de inversión pública: Toda actividad del sector público nacional, que implique la realización de una inversión pública”.

¹⁵² Art. 3º.

¹⁵³ Art. 2º, Dto. 720/95.

¹⁵⁴ Ley 24.354, art. 5º, inc. b.

¹⁵⁵ Idem, art. 5º, inc. c.

¹⁵⁶ Inciso e.

¹⁵⁷ Ídem.



Auditoría General de la Nación

A los fines de dar cumplimiento al objetivo de iniciar y actualizar permanentemente el inventario de proyectos de inversión pública nacional previsto en la LIP¹⁵⁸, se crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).

Para cumplimentar sus fines de modo descentralizado, la LIP establece la obligación de cada organismo integrante del Sector Público Nacional de designar en forma permanente a la oficina encargada¹⁵⁹ de elaborar la propuesta de los proyectos de inversión de su área, y de remitirla a la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP)¹⁶⁰. Como funciones específicas de dichas oficinas se determinó, en lo que aquí respecta, las de: a) Identificar, formular y evaluar los proyectos de inversión pública que sean propios de su área; b) Identificar, registrar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública del área; c) Efectuar el control físico-financiero, del avance de obras y del cumplimiento de los compromisos de obra de los proyectos de inversión del área¹⁶¹.

Así, el plan nacional de inversiones públicas se integra con los proyectos presentados por cada oficina o ente que hayan sido evaluados por la DNIP, en base a la metodología y principios que ella determina.

- Asignación de Código BAPIN:

En el periodo auditado, el proyecto en análisis fue registrado en el Banco de Proyecto de Inversión Pública (BAPIN) bajo el código 71275¹⁶², con el nombre “Puesta en valor FC Sarmiento - Soterramiento Sarmiento”, en Jurisdicción 57, SAF 327 -Ministerio de transporte (Gastos Propios)¹⁶³.

¹⁵⁸ Art. 1°.

¹⁵⁹ En el periodo auditado, la Secretaría de Obras de Transporte del Ministerio de Transporte.

¹⁶⁰ Art. 6° LIP.

¹⁶¹ Art. 7° LIP.

¹⁶² De acuerdo con lo informado por la DNIP por NO-2022-65763078-APN-DNIP#JGM, en el año 2016 el MTR hizo una nueva carga del proyecto bajo el número BAPIN 71275. Posteriormente, el 07/08/2020 se crea como proyecto 128505 - SOTERRAMIENTO F.C. SARMIENTO, el cual sigue vigente a la fecha del presente Informe.

¹⁶³ Tal como fue informado por Nota NO-2019-17726812-APN-DNIP#JGM y corroborado con la visualización de la Base BAPIN. De acuerdo con el Plan de Inversiones Públicas 2008-2010, el proyecto había sido registrado con anterioridad bajo el Número 42589, con la siguiente denominación: “Soterramiento Del Corredor Ferroviario



Auditoría General de la Nación

- Información del proyecto que registra el BAPIN:

Al revisar la información cargada por la Secretaría de Obras Públicas en el BAPIN¹⁶⁴, la que debía ser evaluada por la DNIP para proponer los ajustes que considere pertinentes, pudo visualizarse datos incompletos en las solapas:

- “Generales”, en la que no se registraba, por ejemplo, información sobre “Costo Inicial Estimado” y su “Año de Estimación”.
- “Principios Conceptuales de Formulación”, la que incluye preguntas relevantes para dar cuenta de la correcta formulación del proyecto¹⁶⁵,
- “Información Complementaria”, donde, por ejemplo, no se incluía información alguna en la casilla asignada al Marco Legal y
- “Cronograma”, en la que se incluía información sobre costos estimados para el periodo 2017-2025 (\$84.142.177.266) y los gastos estimados 2016-2019, pero no se consignaban datos sobre el avance físico acumulado del proyecto cuando era una información relevante para realizar el control de su ejecución¹⁶⁶.

En relación a los gastos estimados, si bien la solapa presentaba información para los años 2016 a 2019, al cruzarla con la obtenida de la respuesta de la Oficina Nacional de Presupuesto¹⁶⁷, ambas con fuente presupuestaria obtenida del e-SIDIF, se establecen las siguientes diferencias y coincidencias:

Caballito - Moreno de la Línea Sarmiento”, fuente: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1-texto_pnip_2008-2010.pdf.

¹⁶⁴ Ficha creada el 03/05/2016, que a la fecha de la consulta tenía como última modificación las incorporadas el 08/02/2023.

¹⁶⁵ En dos de las preguntas que contienen información, “¿Cuál es el objetivo del proyecto?” y “¿Cuál es el producto o servicio que brindará el proyecto una vez finalizado?”, la misma es muy sintética. Entre las preguntas que no se encuentran respondidas, se encuentran algunas significativas como: “¿Cuál es la necesidad a satisfacer por el proyecto de inversión?”, “¿Qué alternativas han sido consideradas para satisfacer la necesidad planteada?”, “¿Han sido dimensionados los costos de operación y mantenimiento?”, “¿El proyecto requiere intervención de una autoridad ambiental competente?”, etc.

¹⁶⁶ Información confirmada por la Dirección Nacional de Inversión Pública por NO-2019-17726812-APN-DNIP#JGM, que al respecto consigna: “Con respecto al avance físico, se informa que actualmente en el BAPIN no se registra tal atributo.” El análisis de la gestión del control de la ejecución física de la obra realizada por la SOP, se realiza en el hallazgo 4.6.

¹⁶⁷ IF-2021-113542802-APN-ONP#MEC, 23/11/2021.



Auditoría General de la Nación

Cuadro 3 – Comparación entre la información consignada en el BAPIN y la suministrada por la ONP respecto a gastos estimados / crédito inicial en el periodo 2016-2019

Año	Concepto	Pesos	Dólares*	Fecha**
2016	(a) Crédito Inicial (ONP)	\$ -		
	(b) Gastos Estimados (BAPIN)	\$ -		
	(c=a-b) Diferencia	\$ -		
2017	(d) Crédito Inicial (ONP)	\$ 10.740.000.000	USD 677.282.043	11/1/2017
	(e) Gastos Estimados (BAPIN)	\$ 3.272.725.183		
	(f=d-e) Diferencia	\$ 7.467.274.817		
2018	(g) Crédito Inicial (ONP)	\$ 5.000.000.000	USD 267.165.375	12/1/2018
	(h) Gastos Estimados (BAPIN)	\$ 6.000.000.000		
	(i=g-h) Diferencia	-\$ 1.000.000.000		
2019	(j) Crédito Inicial (ONP)	\$ 8.950.000	USD 239.887	10/1/2019
	(k) Gastos Estimados (BAPIN)	\$ 8.950.000		
	(l=j-k) Diferencia	\$ -		

* Cotización del TC A3500.

** Fecha de la Decisión Administrativa (ONP) N°12, 6 y 12, que distribuyen el presupuesto de los ejercicios 2017, 2018 y 2019 respectivamente.

Fuente: Elaboración propia en base a BAPIN, proyecto 71275, solapa cronograma al 08/02/2023 e IF-2021-113542802-APN-ONP#MEC

Así, mientras en los años 2016 y 2019 no se presentan diferencias, si lo hacen en 2017 y 2018, en ambos casos, porque como Gastos Estimados en el BAPIN se consignan el devengado o un valor cercano al devengado para cada uno de esos años¹⁶⁸. Asimismo, no se registraba “Gastos Realizados” para los años 2017 y 2019, cuando efectivamente se produjeron.

Las mencionadas situaciones¹⁶⁹ restaban precisión al seguimiento presupuestario del proyecto.

¹⁶⁸ En 2018 existe una diferencia entre los Gastos Estimados en el BAPIN para ese año \$6.000.000.000 y el devengado \$6.001.914.665 (+0,03%).

¹⁶⁹ Información confirmada para 2017 por la DNIP, por NO-2019-17726812-APN-DNIP#JGM del 22/03/2019.



Auditoría General de la Nación

En el mismo sentido, no se registraba o no se registraba información sustancial, en las solapas: “Evaluación”¹⁷⁰, “Intervención DNIP”¹⁷¹ y “Evaluaciones Anteriores”¹⁷². Ello evidencia debilidades en la carga de información por parte de la oficina encargada, SOP, que, de acuerdo a lo consignado en el sistema, no generó evaluaciones y observaciones por parte de la DNIP (solapas Generales, Principios Conceptuales de Formulación, Evaluación) a fin de subsanarlas.

Tras lo descripto anteriormente, se concluye, en relación a este proyecto y para el período bajo análisis, que la auditada como encargada de registrar la información y la DNIP como responsable del sistema, cumplieron de manera insuficiente las obligaciones en materia de registración, evaluación y comunicación prevista por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, restándole a la gestión del SNIP, eficacia y efectividad como herramientas complementarias para el seguimiento y control del proyecto tal como prevé la Ley 24.354 y normas vinculadas.

4.2 No se obtuvo evidencia de la existencia de evaluaciones económicas que se hayan instrumentado a fin de determinar la conveniencia de continuar, a costos redeterminados, con la ejecución de la obra antes de suscribir el Acta del 31/03/2017 por la que se volvió a dar Inicio a la Obra.

Si bien, como señalan los considerandos del Decreto 2227/08, la decisión de ejecutar la obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito - Moreno del Ferrocarril Sarmiento, se fundó en la necesidad de aumentar la capacidad de transporte, mejorar la calidad del servicio

¹⁷⁰ En la solapa “Evaluación” se consignaba: *Evaluación de Proyecto* “No hay evaluaciones definidas” y en *Análisis de la DNIP*: “No hay análisis realizados”.

¹⁷¹ Donde debía estar consignado el dictamen de calificación técnica del proyecto. El dato consignado “No hay dictámenes”, es consistente con la falta de evidencia obtenida en el marco de esta auditoría, respecto a que el proyecto haya contado con el dictamen de calificación técnica previsto por el art. 5, inc. b) de la Ley 24.354 y en la Resolución SPE 125/2012 (art. 3 a 5).

¹⁷² Indicadores de evaluación económica: “No hay indicadores definidos”. Indicador de Evaluación Sectorial: “No hay indicadores definidos” y Otros Indicadores: “No hay indicadores definidos”.



Auditoría General de la Nación

y disminuir la cantidad de accidentes a través de la eliminación de sus barreras y pasos peatonales¹⁷³, no menos cierto es que, se trata de una obra de significatividad económica, que al momento de decidirse el reinicio de las tareas del componente principal de la Etapa I, junio – septiembre de 2016, presentaba un bajo porcentaje de avance, prolongado detenimiento en la ejecución y falta de sustentabilidad en el financiamiento.

En una situación como la señalada, aun cuando el marco normativo no lo exigiera específicamente, puede considerarse como una buena práctica de gestión¹⁷⁴, la realización de una evaluación económica a costos redeterminados, como medio que ayude a establecer la razonabilidad de continuar con la ejecución del contrato.

A fin de determinar si esta evaluación fue realizada, se llevaron adelante procedimientos de auditoría que, juntos con sus resultados, se describen a continuación:

- Se analizó el EXP- S01:0069387/2016 por el que tramitó el Decreto de Necesidad y Urgencia 797/16, y el propio DNU (que autorizó, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 24.156, la adquisición de bienes y servicios para la obra de soterramiento del Ferrocarril Sarmiento), no obteniéndose evidencia de evaluaciones económicas como las descriptas anteriormente.
- Se solicitó al Ministerio de Transporte copia del expediente por donde tramitó la ejecución de la obra¹⁷⁵, obteniéndose como respuesta que: *“La ejecución de la obra se fue llevando a cabo –hasta su suspensión- mediante diversas comunicaciones, órdenes de servicio y requerimientos, tanto por parte de la Contratista como del*

¹⁷³ Decreto 2227/08, Considerado 14.

¹⁷⁴ Consultada sobre el particular – Nota N°185/23 GCERyEPSP-, la Dirección Nacional de Inversión Pública por NO-2023-78559156-APN-DNIP#JGM y desde una visión crítica señaló: *“Aun cuando no se encuentre normado, se reconoce la existencia de debates académicos, no exentos de controversias, en cuanto a la correspondencia o no de realizar nuevas evaluaciones de medio término en casos generales similares al descrito en la pregunta 1, así como las características e implicancias que ellas podrían tener. En cualquier caso, estos criterios no resultarían de aplicación obligatoria hasta tanto no formen parte del cuerpo normativo en el marco de lo regulado por la ley 24.354.”*

¹⁷⁵ Nota 108-22 AG7, p. 6.



Auditoría General de la Nación

*Ministerio de Transporte*¹⁷⁶; es decir, sin que estas se acumulen y formalicen en un expediente de ejecución.

- Ante la inexistencia de un expediente de ejecución, tal como informara el auditado, se procedió a obtener y analizar las Ordenes de Servicio y Notas de Pedido emitidas entre 01/12/2015 y el 31/03/2017 (fecha de suscripción del “Acta de inicio” de la obra)¹⁷⁷, a fin de determinar si en esos documentos se hacía mención o si se incorporaban evaluaciones económicas como las descriptas, siendo también negativo el resultado de este procedimiento.
- También se consultó al MTR¹⁷⁸, sobre la existencia de evaluaciones con el objeto de establecer la conveniencia de continuar con la contratación en análisis, realizadas en forma previa a la firma del Acta por la que se volvió a dar inicio a la obra, obteniéndose iguales resultados que en los procedimientos anteriores¹⁷⁹.

En conclusión, teniendo en cuenta el escaso porcentaje de certificación básica acumulada en el tiempo transcurrido hasta la suscripción del Acta de Inicio del 31/03/2017 (2,82%)¹⁸⁰, la falta de sostenibilidad que presentó el financiamiento del proyecto desde su adjudicación, la significatividad económica de la Etapa I¹⁸¹ del proyecto (USD 1.479 MM)¹⁸², puede considerarse como una buena práctica de gestión, haber realizado una evaluación de la conveniencia de continuar con la contratación previo a su reinicio.

¹⁷⁶ NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR, p. 6.

¹⁷⁷ ODS 184 a ODS 266 y NP 318 a NP 598.

¹⁷⁸ Nota 108/2022 AG7, 28/12/2022, solicitud 2.

¹⁷⁹ NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR, p. 2.

¹⁸⁰ Porcentaje representativo de la ejecución física y económica, que se obtuvo de dividir la suma del importe acumulado bruto (sin descontar importes por anticipo financiero o fondo de reparo) de la certificación en pesos y dólares -este último convertido a pesos- consignada en el Certificado de Obra Básico N°4 sobre el monto contractual básico para la Etapa I, restando a este último el valor de los 5 pasos a nivel descriptos en 3.2.6.2. El certificado de Obra Básico N°4 fue suministrado por el auditado por NO-2019-12323891-APN-SECOT%MTR. Los primeros certificados de obra, incorporaron trabajos desde el 01/02/2011.

¹⁸¹ Etapa I: Haedo – Caballito.

¹⁸² Valor contractual de la Etapa I (Haedo – Caballito) de la obra, acordado en la Addenda 2 del 24/2/2011: \$5.960.929.249 a una cotización del dólar A 3500 de \$4,0282 = USD 1.479.799.724.



Auditoría General de la Nación

Más aun, teniendo en cuenta el tiempo y la evolución de los precios sucedida entre la suscripción de la Addenda 2¹⁸³ (por la que se fijó el último precio de la obra previo a su actualización) y el Acta de Inicio¹⁸⁴. Vale mencionar que, con la aplicación del Decreto 691/16, en octubre de 2018 y a precios de abril de 2016, se redeterminó el valor de la obra de \$5.960.929.249,63 a \$20.988.352.032,36 (valor en pesos redeterminado equivalente a USD 1.472.019 MM al TC BCRA A3500 del 29/04/16) y USD 918.068.726,64¹⁸⁵.

Sin embargo, tras la realización de los procedimientos descriptos en el presente hallazgo, no se obtuvo evidencia de que tal tipo de evaluación se haya llevado a cabo.

4.3. Durante el período auditado se observó una gestión ineficaz del auditado en lo que respecta al monitoreo de las condiciones para el financiamiento privado de la obra y el aseguramiento de este último para su ejecución, debiéndose atender el pago de la misma exclusivamente con fondos del Tesoro Nacional.

El artículo 1 del PCP definió el objeto de la licitación como PROYECTO DE INGENIERÍA, PROYECTO EJECUTIVO Y EJECUCIÓN DE OBRA CON FINANCIAMIENTO¹⁸⁶, mientras que su artículo 22 establecía que las ofertas debían incluir uno o varios programas de crédito, destinados a financiar parte o el total de la inversión de la Etapa I, las que serían objeto de evaluación.

¹⁸³ 24/02/2011.

¹⁸⁴ 31/03/2017.

¹⁸⁵ Resolución MTR 914/18 del 12/10/2018, que aprueba el Acta Acuerdo entre UESFS y la Contratista y por la que esta última, adhiere al régimen de redeterminación de precios establecido por el Decreto 691/16.

¹⁸⁶ Se utiliza mayúsculas, siguiendo textualmente el artículo 1 del PCP.



Auditoría General de la Nación

Por el Decreto 151/08¹⁸⁷, se adjudicó la obra y se determinó que la estructura de financiamiento propuesta por el adjudicatario y evaluada por el Comité de Evaluación y Calificación¹⁸⁸, sea sometida a aprobación del entonces Ministerio de Economía y Producción.

Asimismo, se instruyó a la Secretaría de Transporte, para que una vez que se produzca esa aprobación, suscriba el acuerdo de financiamiento y el correspondiente contrato.

En ese marco, si bien originalmente se consideró cumplida la exigencia prevista en el mencionado artículo 22 del PCP a través de la oferta de los Bancos DEPFA BANK PLC y CRÉDIT SUISSE SECURITIES (USA) LLC, tal como surge de la Nota ST 3459/08¹⁸⁹, en dicha misiva se encomienda a ADIFSE a iniciar gestiones para la obtención del financiamiento necesario para la ejecución de la Etapa I de la obra, con el argumento de que en virtud de la crisis financiera internacional de aquel momento, la colocación de bonos en el mercado no resultaría exitosa ni conveniente a los intereses de la República.

La mentada intervención del Ministerio de Economía y Finanzas consideró, en un contexto en el que los mercados de crédito se encontraban afectados por la mencionada crisis, que la propuesta de financiamiento realizada por el Contratista no sería viable por su alto costo¹⁹⁰.

Más allá de esa consideración, con fundamento en que la situación financiera internacional no podía implicar “*la paralización de las acciones del Estado, máxime respecto de políticas públicas de alta rentabilidad social*” como el proyecto en trato, se dictó el Decreto 2227/08¹⁹¹, en el que se instruyó a la JGM y al MEyFP a efectuar las adecuaciones presupuestarias y de crédito público necesarias para atender el pago del precio de la obra correspondiente a la ETAPA I, hasta la finalización de los compromisos asumidos, con fondos

¹⁸⁷ BO 24/01/2008.

¹⁸⁸ En cumplimiento del Art. 23 PCP. Informe Comité de Evaluación, Foja 11503-11527, Tomo 43, EXP S01.0025176-2006.

¹⁸⁹ Fojas 12811 y 12812 del EXP-S02:0032284/2012, párrafo 6.

¹⁹⁰ Memorando ONCP 581/2008, del 18/12/2018.

¹⁹¹ BO 14/01/2009.



Auditoría General de la Nación

de financiamiento externo y/o del Tesoro Nacional¹⁹², encomendando a su vez a la SECRETARIA DE FINANZAS y a la SECRETARIA DE TRANSPORTE para que, una vez que resulten propicias las condiciones de un financiamiento sustentable, se incorpore al Acuerdo de Financiamiento que se suscriba con las instituciones financieras que acompañan al Consorcio, el reintegro de los recursos aportados.

Además, dicho decreto aprobó el modelo de contrato a suscribir con el Contratista, el cual en su Cláusula 23.7 determina: *“En virtud de lo establecido en el Decreto N° ---- de fecha de diciembre de 2008¹⁹³ y hasta tanto se suscriba el ACUERDO DE FINANCIAMIENTO PARA LA ETAPA I, el pago de los certificados por parte del COMITENTE se realizará con fondos del Tesoro Nacional. Una vez celebrado el ACUERDO DE FINANCIAMIENTO PARA LA ETAPA I se reembolsarán al COMITENTE, con los fondos derivados de la operación financiera, las sumas que éste hubiese aportado para la cancelación de certificados.”*¹⁹⁴

Posteriormente, en la Addenda al Contrato se acordó: por la Cláusula 7, que el Contratista presentaría a evaluación del Comitente propuestas de financiamiento *“de acuerdo a las condiciones actuales del mercado”*, las que podrían contemplar la posibilidad de financiamiento público internacional o local y/o financiamiento privado internacional o local.

Por otra parte, como fue anticipado en 3.2.4.2, el artículo 2° de la Resolución de la ST 25/11 (que aprobó el modelo de la Addenda 2), estableció que los gastos que demande su cumplimiento serían afrontados con los recursos aprobados por el Decreto 2227/08 y con la

¹⁹² Art. 2°.

¹⁹³ Aun cuando no se encuentra consignado en la copia del Contrato de Obra que fue suministrada por el auditado, se está haciendo referencia al Decreto 2227/08. Se obtuvo copia adicional del mencionado Contrato por IF-2018-48400397-APN-SECOT#MTR.

¹⁹⁴ Mientras que el artículo 2 del Decreto 2227/08 establece: *“Instrúyese al señor Jefe de Gabinete de Ministros y al MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS, para que en uso de sus facultades, efectúen las adecuaciones presupuestarias y de crédito público necesarias para atender el pago del precio de la obra correspondiente a la ETAPA I previsto en el modelo de contrato aprobado por el artículo 1° del presente decreto, incluyendo las previsiones que resulten necesarias para los ejercicios subsiguientes, hasta la finalización de los compromisos asumidos, en los plazos que resulten corresponder, con fondos de financiamiento externo y/o del Tesoro Nacional.”* El Contrato al definir el objeto señala: *“...El mismo comprende la contratación del Proyecto de Ingeniería Básica y de Detalle, el Proyecto Ejecutivo y la Ejecución de la Obra.”*



Auditoría General de la Nación

disponibilidad resultante de la Resolución ST 235/10¹⁹⁵, y hasta agotar su alcance. Agregando que sigue “*siendo responsabilidad del Contratista (...) la obtención de la financiación necesaria para poder cumplir con el objeto contratado*”.

En lo que hace a la situación encontrada¹⁹⁶, el DNU 797/16¹⁹⁷, modificatorio del Presupuesto General de la Administración para ese ejercicio, autorizó la contratación de obras y la adquisición de bienes con incidencia en ejercicios futuros (Art. 2), incorporando en sus planillas anexas a la obra de Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento, según el siguiente detalle:

Cuadro 4 – Planilla anexa al artículo N°2 del DNU 797/16. Importe a devengar en pesos, avance físico previsto y equivalente informativo en USD

	2016	2017	2018	RESTO	TOTAL
\$ Importe a Devengar	\$ 300.000.000	\$ 8.940.000.000	\$ 8.940.000.000	\$ 26.820.000.000	\$ 45.000.000.000
Avance Físico Previsto	1	20	19	60	100
USD equivalentes*	USD 21.750.163	USD 648.154.861	USD 648.154.861	USD 1.944.464.583	USD 3.262.524.469

*Al 16/06/2016, fecha del dictado del decreto 797/16. TC A3500 \$13,793

Asimismo, en el periodo auditado, las sucesivas leyes y normas presupuestarias le asignaron al Proyecto los siguientes créditos:

¹⁹⁵ La Resolución N° 235 de fecha 5 de noviembre de 2010 instruyó al BANCO DE LA NACION ARGENTINA a emitir la Primer Serie de Valores Representativos de Deuda (VRD SERIE 1) garantizados con activos fideicomitidos afectados al SIFER, en el marco del Programa Global de Emisión "Fideicomiso creado por Decreto N° 976 de fecha 31 de julio de 2001-SIFER" para el financiamiento de obras de infraestructura ferroviaria en el país, por hasta la suma de PESOS DOS MIL CIEN MILLONES (\$ 2.100.000.000).

¹⁹⁶ Las cuestiones relativas a la ejecución presupuestaria y los pagos del proyecto, se retoman en detalle en el Hallazgo 4.7.1.

¹⁹⁷ BO 22/06/2016. Para el tratamiento que recibió el DNU 797/16 por parte de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo Ley 26.122, ver 3.2.4.2. del presente Informe. La cuestión fue analizada por la Auditoría General de la Nación en el Informe Del Auditor Independiente, Cuenta de Inversión Ejercicio 2016, Relevamiento y Análisis de las Normas Presupuestarias Modificadorias de la Ley 27.198 - Oficina Nacional de Presupuesto, aprobado por Resolución AGN 130/2018.



Auditoría General de la Nación

Cuadro 5 - Créditos presupuestarios para el proyecto en el periodo auditado¹⁹⁸

Ejercicio	SAF	Pg	Descripción del Programa	Sp	Py	Ob	Crédito Inicial		Crédito Vigente
							\$	USD**	
2016	327		Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario				0,00		0,00
2017	327	62	Modernización de la Red de Transporte Ferroviario	0	5	51	\$ 10.740.000.000	USD 677.282.043	\$ 10.740.140.345
2018	327	66	Infraestructura de Obras de Transporte	1	5	51	\$ 5.000.000.000	USD 267.165.375	\$ 6.001.914.665
				Total			\$ 15.740.000.000	USD 944.447.419	\$ 16.742.055.010
2019 (*)	327	66	Infraestructura de Obras de Transporte	1	5	51	\$ 8.950.000	USD 239.887	\$ 8.950.000
				Total			\$ 15.748.950.000	USD 944.687.306	\$ 16.751.005.010

(*) a la fecha de finalización del período auditado. Fuente IF-2021-113542802-APN-ONP#MEC y consulta a e-sidif

(**) Cotización del TC A3500, a la fecha de la Decisión Administrativa (ONP) N°12, 6 y 12, que distribuyen el presupuesto de los ejercicios 2017, 2018 y 2019 respectivamente.

Así, en el periodo auditado, la obra contó con un crédito vigente presupuestario de \$16.751 MM, más la posibilidad de financiar gastos a través del Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte, tal como se analizará en el Hallazgo 4.7.1 del presente Informe.

4.3.1. A la finalización del período auditado, continuaba sin suscribirse el Acuerdo de Financiamiento previsto en el PCP, con las modificaciones incorporadas en el Contrato de Obra. Asimismo, no se obtuvo evidencia de acciones por parte del auditado, como puede ser la evaluación de los mercados de crédito, a fin de establecer si se verificaban condiciones propicias para retomar la forma de financiamiento mencionada.

¹⁹⁸ En el Cuadro 7 se completa la información presentada en este Cuadro, agregados datos sobre “Devengado Consumido” y “% Devengado vs. Crédito Vigente”.



Auditoría General de la Nación

Con relación al financiamiento previsto en el PCP, con las modificaciones introducidas en el Contrato de Obra, se consultó al ex Ministerio de Transporte si hasta el 31/01/2019 “se iniciaron acciones y eventualmente materializó la suscripción del Acuerdo de Financiamiento para la Etapa I, previsto en el artículo 23.7 del Contrato de Obra Pública...”¹⁹⁹, el que respondió: “... no se ha suscripto ningún acuerdo de financiamiento conforme la cláusula contractual referida, no constando fehacientemente la existencia de la iniciación de acciones para la formalización del mismo”²⁰⁰.

En el mismo sentido, al formular idéntica pregunta al Ministerio de Economía²⁰¹, tras consultar el Sistema de Gestión de la Deuda Pública (SIGADE²⁰²) informó que: “no se ha identificado en el sistema SIGADE ningún registro relacionado con la obra citada.”²⁰³

Posteriormente, se consultó a la Secretaría de Asuntos Estratégicos²⁰⁴, agregando a las preguntas ya formuladas al MTR y al ME, otra, a fin de saber, si en el marco de lo instruido por el artículo 3 del Decreto 2227/08, se contaban con evaluaciones que permitan establecer la existencia o no de condiciones propicias para un financiamiento sustentable para la obra, obteniéndose como respuesta que:

- Hasta el 31/01/2019, desde la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (por entonces dependiente de la Secretaría de Hacienda del entonces

¹⁹⁹ Nota 86/21-AG7, Anexo, P. 5.

²⁰⁰ NO-2021-91828997-APN-DNAYALAYF#MTR. Más allá de lo informado por esa Dirección Nacional, en ocasión de recibir los comentarios del auditado al proyecto de Informe por IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC se tomó conocimiento que por Nota del 20/10/2016 la Contratista presentó una propuesta para el financiamiento de la obra.

²⁰¹ Nota 87/2021 AG7, Anexo, Pregunta 2.

²⁰² El Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), es un sistema computarizado de gestión, diseñado para reforzar la capacidad técnica de los países en desarrollo en el registro y el seguimiento de su deuda externa. Fuente: UNCTAD, 2000.

²⁰³ PV-2021-116103068-APN-DADP#MEC

²⁰⁴ Notas 19/2022 - AG7, 27/22 - AG7 y 42/22 - AG7. De acuerdo con el Decreto 50/2019, al momento de la consulta, la Secretaría de Asuntos Estratégicos tenía entre sus objetivos: “Intervenir en el proceso de definición de prioridades en términos productivos y sociales y en las relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito, en coordinación con las áreas de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia”, teniendo a su cargo a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo, dependencia que dio respuesta al requerimiento.



Auditoría General de la Nación

Ministerio de Hacienda) “no se iniciaron acciones ni se materializó la suscripción de un Acuerdo de Financiamiento para la Etapa I, de la obra de soterramiento del ferrocarril Sarmiento, corredor Caballito-Moreno, previsto en el artículo 23.7 del Contrato de Obra Pública”²⁰⁵ y

- A igual fecha, “en el marco de lo instruido por el Art. 3 del Decreto 2227/08, desde la SSRFID, no se contó con evaluaciones a fin de establecer la existencia o no de condiciones propicias para un financiamiento sustentable de la obra...”²⁰⁶.

Para fundamentar esa situación, la Subsecretaría centra sus argumentos en la falta de priorización del proyecto por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros, como condición previa para poder iniciar las negociaciones para un eventual financiamiento con un organismo bilateral de crédito, tal como establecía la Resolución 108/2009 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas –vigente durante el período consultado–.

Más allá de esos fundamentos, la pregunta específica realizada a la Secretaría de Asuntos Estratégicos²⁰⁷, indagaba sobre la disponibilidad de evaluaciones que permitan a las entonces Secretarías de Hacienda y de Transporte establecer la existencia o no de condiciones para dar cumplimiento a lo instruido por el art. 3 del Decreto 2227/08, mientras que los argumentos con los que se busca fundamentar su falta de existencia, se basan en una norma con un alcance no directamente vinculado a la cuestión y de una jerarquía inferior (Resolución MEyFP 108/09), por lo que, en principio, no pueden ser considerados por esta auditoría.

4.3.2. En el periodo auditado y en el contexto de lo descrito en el subhallazgo anterior, no se obtuvo evidencia documental de evaluaciones pormenorizadas del

²⁰⁵ NO-2022-58460483-APN-SSRFID#SAE del 9/6/2022, punto d).

²⁰⁶ Punto e) Ídem.

²⁰⁷ La que fue contestada por la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo, que formaba parte de la misma, por NO-2022-58460483-APN-SSRFID#SAE.



Auditoría General de la Nación

auditado respecto de propuestas de financiamiento de la obra realizadas por el Contratista, con la incidencia de esta situación en la continuidad de la obra.

Tal como fuera descripto en 3.2.4, 3.2.4.1, 3.2.4.2 y 4.3, tanto la documentación original de la contratación²⁰⁸, como sus addendas y normas modificatorias, contenían obligaciones referentes a la presentación de propuestas de financiamiento por parte del Contratista y a la suscripción de un Acuerdo de Financiamiento para la ejecución de la obra, sin establecer plazos ni condición cierta ni específica.

Si bien en aquel momento el Decreto 2227/08 previó la ejecución con fondos no provistos por el Contratista en su propuesta, todas las previsiones que incluían dicha obligación mantuvieron su vigencia.

En ese marco se consultó al ex Ministerio de Transporte sobre la actuación del Comitente para lograr su cumplimiento, solicitándole que suministre cualquier emisión o intercambio documental al respecto²⁰⁹. En su respuesta, el MTR expresó que: “*No constan actuaciones sobre requerimiento de propuestas de financiamiento realizadas por el comitente hasta el 31 de enero de 2019*”²¹⁰.

Sin perjuicio de ello, en el marco de los comentarios del auditado al Proyecto de Informe, puso en conocimiento que “...*En este contexto, y a los fines iniciar las tratativas preliminares tendientes a celebrar ulteriormente un Acuerdo de Financiamiento para la Etapa I, de la obra de soterramiento del ferrocarril Sarmiento, corredor Caballito-Moreno, conforme lo previsto en el artículo 23.7 del Contrato de Obra Pública, se presentó en el ámbito del*

²⁰⁸ Con las previsiones introducidas por las Cláusulas 2, 23.7 y 25.

²⁰⁹ NOTA 108/22 - AG7 del 28/12/2022, Pregunta 9.

²¹⁰ NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR. Respuesta consistente a la realizada en ocasión de contestar la ya mencionada Nota 86/21-AG7, Anexo P.5, por NO-2021-91828997-APN-DNAYALAYF#MTR en la que señaló: “*Finalmente, se solicita que se informe si se iniciaron acciones o se materializó la suscripción de un Acuerdo de Financiamiento para la Etapa I, conforme las previsiones del artículo 23.7 del Contrato de Obra Pública. Sobre el particular, se informa que no se ha suscripto ningún acuerdo de financiamiento conforme la cláusula contractual referida, **no constando fehacientemente la existencia de la iniciación de acciones para la formalización del mismo.***” (el resaltado pertenece al Informe).



Auditoría General de la Nación

entonces Ministerio de Transporte, una nota de fecha 20 de octubre de 2016, a través de la cual diversas entidades financieras manifestaron el interés para financiar la obra.

Dichas propuestas financieras, fueron digitalizadas en el Sistema de Gestión Documental Electrónica como IF-2024-132989545-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-132991449-APN-DGYSSF#MTR, F-2024-132992189-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-132993560-APN-DGYSSF#MTR. ...”²¹¹

Ello da cuenta de que, contemporáneamente al momento del reinicio de la obra (30/09/2017, según Acta) el Contratista acercó una nueva propuesta o alternativa de financiamiento, sobre la cual no se han provisto evidencias de análisis o eventuales rechazos.

En conclusión, desde el inicio hasta su suspensión, sin que se encontraran pormenorizadamente fundadas las razones de ello y soslayando las previsiones existentes al respecto, aun cuando se verificara la presentación de nuevas propuestas de financiamiento por parte del Contratista, la obra se financió exclusivamente con fondos del Tesoro Nacional, sea de carácter presupuestarios o provenientes del Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte.

4.4. En incumplimiento de lo establecido en el Contrato y en el PCP²¹², se suscribió un Acta de Inicio de Obra²¹³ sin que los requisitos previstos para su realización estuviesen alcanzados, situación que se mantenía vigente hasta la finalización del periodo auditado. Asimismo, en la mencionada Acta, se acordó una fecha de inicio de trabajos anterior a la fecha de la suscripción, pero posterior a la de su inicio efectivo.

El Art. 2 del PCP prevé en su apartado 2.1 - “Definiciones” que, “A los efectos de la aplicación de los PLIEGOS y demás documentación integrante del CONTRATO, se entenderá que el ACTA DE INICIO DE OBRA: es el acta labrada entre el COMITENTE y el

²¹¹ IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC.

²¹² Cláusula 7ª del Contrato de Obra y Artículo 68 del PCP.

²¹³ 31/03/2017.



Auditoría General de la Nación

CONTRATISTA, a partir de la cual comienza a contarse el PLAZO de cada una de las Etapas de la OBRA”.

Por su parte, la Cláusula Séptima (7ª) del Contrato establece que, en forma previa a la convocatoria por parte del Comitente para la firma del Acta de Inicio de cada una de las Etapas, se debían cumplir las siguientes condiciones:

1. Aprobación del estudio de impacto ambiental (en adelante EIA) por autoridades competentes, el que deberá ser previamente visado por la Inspección de Obra, a modo de validación técnica²¹⁴.
2. Entrega por parte del Comitente de los terrenos liberados necesarios para la Etapa correspondiente, de conformidad al Plan de Trabajos²¹⁵.
3. Aprobación del Proyecto por parte del Comitente.
4. Pago del Anticipo financiero previsto en el Artículo 46 del PCP²¹⁶.

En el mismo sentido, el Art. 68 del PCP, al establecer la condiciones particulares en relación al Acta de Inicio de Obra, señala: “...aprobado el plan de trabajo²¹⁷ por el

²¹⁴ Asimismo, el art. 66° del PCP establece: “...El CONTRATISTA una vez firmado el CONTRATO deberá presentar el Estudio de Impacto Ambiental, debiendo el COMITENTE hacer las gestiones pertinentes para obtener la aprobación del mismo y en forma previa a la suscripción del ACTA DE INICIO”.

²¹⁵ ARTICULO 71. “ENTREGA DEL TERRENO(S) PARA LA EJECUCION DE LA OBRA”. “El COMITENTE dará a el CONCESIONARIO y/u OPERADORES orden expresa para que pongan a disposición del CONTRATISTA, de acuerdo a las necesidades que se desprendan del cronograma de obras establecido en el plan de trabajo definitivo los terrenos de emplazamiento de las obras a construirse a partir de la orden de iniciación y el acta de iniciación, sin perjuicio de las entregas preliminares que fueren menester en función de los trabajos previos previstos en el ARTICULO 46 del presente Pliego. Esta previsión deberá coordinarse con las necesidades operativas de las actuales concesiones, en concordancia con las disposiciones del ARTICULO 15 de este PCP. La entrega se efectuará mediante acta notarial, con un ejemplar para cada una de las Partes intervinientes”.

²¹⁶ ARTICULO 46 del PCP “ANTICIPO: Una vez suscripto el CONTRATO COMPLEMENTARIO de cada una de las ETAPAS de la OBRA, y contra la constitución de la garantía de conformidad con lo dispuesto en el ARTICULO 44.5 del presente Pliego, el COMITENTE depositará en una cuenta habilitada a tales efectos por el CONTRATISTA, el primer anticipo de pago, el cual ascenderá a un monto equivalente al QUINCE POR CIENTO (15%) del monto del CONTRATO COMPLEMENTARIO de la ETAPA correspondiente, de acuerdo con los términos contenidos en la OFERTA”.

²¹⁷ Condición reforzada por lo que se expresa en el Art. 70. OBSERVACIONES AL PLAN DE TRABAJOS del PCP: “Atento el sistema de contratación establecido en el ARTICULO 8 del presente PCP, el COMITENTE estará



Auditoría General de la Nación

COMITENTE, el Estudio de Impacto Ambiental por las todas (sic) las autoridades correspondientes, pagado el Anticipo financiero...y liberados los terrenos necesarios, el COMITENTE dará la orden de iniciación de los trabajos, en cuya oportunidad se labrará la correspondiente acta notarial, debiendo el mismo convocar al acto de la firma del ACTA DE INICIO DE OBRA”.

Definidos los criterios del presente hallazgo, se sintetiza a continuación la evidencia colectada.

Tras el dictado de la Resolución ST 25/11²¹⁸, se firmó la Addenda 2. En su Cláusula 5ª se dispone: *“En razón de lo acordado en la presente addenda y lo previsto en la Cláusula Segunda de la Addenda de fecha 3 de febrero de 2010, las PARTES, dan inicio al resto²¹⁹ de la ETAPA I”²²⁰...*

Ahora bien, consultada la Secretaría de Obras de Transporte sobre la cuestión²²¹, remitió²²² la denominada “Acta de Inicio” de fecha 31/03/2017. Documento que no incluye el

facultado a formular, previamente a proceder a la aprobación del plan de trabajos definitivo y del Proyecto Ejecutivo, es decir, con antelación a la emisión de la orden de iniciación de los trabajos, todas las observaciones, acorde al proyecto, que pueda merecerle el plan de trabajos elaborado por el CONTRATISTA, el cual luego de analizarlas, si correspondiera y no se viera perjudicado por las observaciones formuladas por el COMITENTE, rectificará la distribución de inversiones y plazos parciales sin alterar el importe y los plazo totales.” El resaltado pertenece al Informe.

²¹⁸ Del 24/02/11, BO del 15/04/2011.

²¹⁹ La Addenda al Contrato, Cláusula Segunda, dispuso la subdivisión de la Etapa 1, en una Subetapa que comprendería *“la realización de la ingeniería de las Obras Civiles e Instalaciones de las Etapas I, II, y III y el desarrollo del Sistema Integral ferroviario del tramo Once – Moreno (incluido Topografía, Estudios de Suelos y de Impacto Ambiental), montaje de obradores y plantas elaboradoras”*. Al mismo tiempo, la cláusula Quinta agregó que *“La suscripción de la presente Addenda, no implica el inicio del cómputo de los plazos de ejecución de la Obra, en orden a lo dispuesto en las cláusulas Sexta y Séptima del Contrato de Obra Pública”*, es decir la firma del AIO, previo cumplimiento de las condiciones allí previstas.

²²⁰ Así, el certificado básico N°2 da cuenta de trabajos que se realizaron a partir de febrero de 2011, es decir, sin que se haya firmado Acta de Inicio y solo con lo declarado en la mencionada Addenda 2. Posteriormente, en el marco de la Addenda 2, se suscribió el “Acuerdo de Ejecución de Trabajos” del 20/11/2013.

²²¹ Nota 13-19 AG7 al MTR, con copia a la Secretaría de Obras del Transporte, del 14/02/2019, Anexo, P. 5.

²²² NO-2019-12323891-APN-SECOT#MTR. Con ella se adjunta una carpeta electrónica denominada “5.D. Actas de Inicio”, la que contiene: el “Acta de Inicio” del 31/03/2017, el “Acta Inicio Trabajos Preliminares Subetapa I” del 27/09/2010 y el “Acuerdo de Ejecución de Trabajos” del 20/11/2013.



Auditoría General de la Nación

Acta notarial prevista en el Art. 68 del PCP, ni precisa que lo que se está iniciando es la ETAPA I de la Obra. Por su intermedio, la SOP y la contratista acuerdan:

1. Suscribir el Acta de Inicio, *“dejándose establecido que comienza a contar el plazo de obra a partir del 30 de Setiembre de 2016”*, es decir, 6 meses antes de la fecha de la firma del Acta en consideración.
2. *“...validar los trabajos ya ejecutados que dieron origen a los certificados N°4 a 11 los cuales fueron debidamente conformados a los efectos de legitimar sus pagos”*. En relación a esto último, sirve mencionar que los certificados 4, 5 y 6 tienen fecha de ejecución de trabajos de entre 2011 y 2014²²³ y agosto²²⁴ y septiembre de 2016²²⁵, respectivamente; es decir, anteriores a la fecha del 30 de septiembre de 2016 declarada en el Acta de Inicio de obra.

Además, en el punto 1 del Acta de Inicio se agrega: *“Las partes acuerdan que aún no se ha dado cumplimiento a las siguientes condiciones previas previstas en la cláusula séptima del contrato: i) la aprobación de las Addendas al Estudio de Impacto Ambiental, ii) la entrega formal de los terrenos para la ejecución de las obras iniciales, iii) la aprobación de la ingeniería necesaria para el comienzo de los trabajos y iv) el pago total del anticipo financiero; por lo que el cumplimiento del plazo de obra queda supeditado a la regularización de estos temas pendientes^{226”}.*

En octubre de 2019, en el marco de la presente auditoría, se consultó al auditado si se habían cumplido para entonces con las condiciones que se encontraban pendientes a la firma

²²³ Certificado Básico N°4, por trabajos ejecutados desde el 01/11/2011 al 31/08/2014, es decir a partir de lo acordado en la Addenda 2 al Contrato del 24/02/2011 y del Acuerdo de Ejecución de Trabajos del 20/11/2013. La Cláusula 23.1 del Contrato establece que los certificados deben ser mensuales.

²²⁴ Certificado Básico N°5, por trabajos realizados del 01/08/2016 al 31/08/2016.

²²⁵ Certificado Básico N°6, por trabajos realizados del 01/09/2016 al 30/09/2016.

²²⁶ Lo convenido en la parte final de punto 1 del Acta de Inicio del 31/03/2017 será analizado puntualmente en 4.4.1.



Auditoría General de la Nación

del Acta del 31/03/2017²²⁷. De su respuesta, se obtiene que se habían cumplido parcialmente en los siguientes términos²²⁸:

- Estudios de Impacto Ambiental: Resumidamente la SOT informó que: *1) se había declarado ambientalmente apto²²⁹ el Proyecto de Obra denominado “Estaciones Subterráneas Ciudadela y Ramos Mejía...” a ejecutarse en los partidos de La Matanza y Tres de Febrero respectivamente”, 2) se había obtenido la aprobación²³⁰ de la Declaración de Impacto Ambiental... del proyecto..., Etapa I: Haedo – Caballito, Subtramo: Liniers – Caballito... Etapa I: Obras Preliminares (pozos de ataque, rampas de acceso temporales, galerías de drenaje y trinchera...)...” y 3) se encontraba pendiente de aprobación el Estudio de Impacto Ambiental por parte del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires, en relación a la Estación Haedo”.*
- Entrega de los terrenos: En relación a esta condición, la SOT agregó: *“se informa que se cumplió con la entrega de los terrenos para la ejecución de las obras iniciales”, adjuntando los convenios suscriptos para el Obrador de Haedo y para el Obrador y Trinchera Villa Luro.*
- Aprobación del Proyecto, con relación a esta condición señaló: *“...la ingeniería para el comienzo de los trabajos fue aprobada. Sin perjuicio de ello, se aclara que esto no incluye la aprobación de la ingeniería completa de toda la obra, ya que la misma se va desarrollando a medida que avanza la misma”.* Más adelante, respondiendo acerca de si el Proyecto de toda la obra se encuentra debidamente conformado y aprobado por el Comitente, agregó que: *“...se informa que el Proyecto de la Obra no se encuentra totalmente conformado y aprobado por el Comitente”.*

²²⁷ Nota 127/19 AG7 y 47/19 DCST del 03/10/2019.

²²⁸ NO-2019-101054770-APN-SECOT#MTR, del 11/11/2019. Punto (i) y (ii).

²²⁹ Por la Subsecretaría de Fiscalización y Evaluación Ambiental del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires, Resolución N° 381 del 03/07/2018.

²³⁰ De la Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Resolución 248/2018.



Auditoría General de la Nación

- Plan de trabajos: Tras el primer requerimiento²³¹, se obtuvo como respuesta el Plan de Trabajos Preliminar ETAPA I (HAEDO - CABALLITO), denominado “Programa tentativo”, convenido al momento de suscribirse la Addenda 2 de febrero de 2011²³². Posteriormente, ante una consulta específica para confirmar la cuestión²³³, el auditado remitió nuevamente el mismo Programa tentativo ya informado²³⁴.
- Anticipo financiero: La SOT informó “no se ha completado con el pago del anticipo financiero debido a restricciones presupuestarias a lo largo de la ejecución de la obra.”

Finalmente, teniendo en cuenta la falta de cumplimiento o cumplimiento parcial de las condiciones previas a la firma del Acta de Inicio, se consultó por el modo en que se justificó la decisión adoptada²³⁵, obteniéndose como respuesta: “No se han encontrado justificativos para avanzar con el reinicio de la obra formalizada por acta del 31/03/2017”²³⁶.

Tras desarrollar el criterio y la situación encontrada, cabe señalar que:

- Los trabajos se retomaron el 01/08/2016 sin suscribir la correspondiente Acta de Inicio de Obra prevista en el PCP y el CO²³⁷.
- Los estudios de impacto ambiental, según la normativa²³⁸, debían estar aprobados en su totalidad antes del inicio de los trabajos. Sin embargo, al 11/11/2019²³⁹, 955 días

²³¹ Nota 13-19 AG7, del 14/02/2019, dirigida al MTR con copia a la Secretaría de Obras de Transporte.

²³² NO-2019-12323891-APN-SECOT#MTR. Mencionado en la Addenda II, Anexo A, adjunto 2.

²³³ Nota 105/19-AG7, Punto (5).

²³⁴ NO-2019-69446390-APN-SECOT#MTR (v).

²³⁵ Nota 108/22 - AG7, Nota 47/22 – DCST, Pregunta 3.

²³⁶ NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR, respuesta 3.

²³⁷ Información que surge del Certificado de Obra N°5 e indirectamente del AIO del 31/03/2016, pues al validar en el punto N°2 los certificados 4 a 11, está validando el Certificado de Obra N°5 por trabajos realizados entre el 01/08/2016 al 31/08/2016. Esta situación se subsana con la suscripción del mencionada AIO.

²³⁸ Art 66 PCP, Clausula 17 del Contrato, Clausula 2 de la Adenda II.

²³⁹ El 11/11/2019, es la fecha de emisión de la NO-2019-101054770-APN-SECOT#MTR, por la que se obtuvo la información considerada.



Auditoría General de la Nación

después de la firma del Acta de Inicio de Obra²⁴⁰ y 2932 días de la fecha de certificación de los primeros trabajos²⁴¹, la SOT informó que solo se habían aprobado los estudios para Obras Preliminares (pozos de ataque, rampas de acceso temporales, galerías de drenaje y trinchera), y el de las estaciones subterráneas de Ramos Mejía y Ciudadela, sin estar aún aprobados la totalidad de los EIA para el resto del Proyecto. Situación que, además de incrementar el riesgo ambiental asociado, impactaba en la posibilidad de aplicar, de haber correspondido, las disposiciones sancionatorias en materia de Plan de Gestión Ambiental previstas en el PCP (63.4.5).

- La formalización de la entrega de los terrenos (referida solamente a los terrenos de Haedo y de Villa Luro), se llevó a cabo en octubre de 2017, 6 meses después de la firma del Acta de Inicio de marzo de 2017²⁴².
- Al momento de suscribir el Acta, se acordó una fecha de inicio de trabajos anterior a la fecha de la suscripción, pero posterior a la de su inicio efectivo.
- La aprobación del Proyecto²⁴³ debía incluir a toda la Etapa I²⁴⁴ y llevarse a cabo antes de la firma del Acta de Inicio²⁴⁵. Sin embargo, al momento suscribirse (2613 días después de suscribirse la Addenda²⁴⁶ y habiendo transcurrido 955 días entre la firma del Acta de Inicio²⁴⁷ y la respuesta de la SOP sobre el particular²⁴⁸), solo se tenía la aprobación de la “*ingeniería para el comienzo de los trabajos*” y no de la totalidad de los mismos. Condición que además de incrementar el riesgo técnico y de gestión

²⁴⁰ Que como señaló anteriormente fue suscripta el 31/03/2017.

²⁴¹ 01/11/2011, fecha de inicio del periodo de certificación realizada por el Certificado de Obra Básico N°4.

²⁴² Por medio de convenios de uso precario y gratuito con SOFSE, ADIFSE y Trenes Argentinos Cargas.

²⁴³ En los hallazgos 4.5 y 4.7.2, se profundizan los temas vinculados a Proyecto de Ingeniería y Plan de trabajos.

²⁴⁴ Cláusula 7 del CO, condición 3.

²⁴⁵ Ídem.

²⁴⁶ Firmada el 03/02/2010. Si bien la obligación ya formaba parte del CO, la Addenda la incluyó como una nueva obligación al establecer: “*La SUBETAPA I de la Etapa I comprenderá la realización de la ingeniería de las Obras Civiles e Instalaciones de las Etapas I, II y III, y el desarrollo del Sistema Integral Ferroviario del tramo Once – Moreno (incluido Topografía, Estudios de Suelos y de Impacto Ambiental), montaje, obradores y plantas elaboradoras*”. En concepto de Anticipo financiero, esa Adenda (Cláusula 4°) fijó un desembolso de \$21.079.271,53.

²⁴⁷ 31/03/2017.

²⁴⁸ 11/11/2019. Para más detalles, ver nota al pie 221 del presente Informe.



Auditoría General de la Nación

asociado, impactaba en la posibilidad de aplicar, de haber correspondido, las disposiciones sancionatorias en la materia previstas en el PCP (63.4.6).

- El plan de trabajos definitivo debió estar aprobado antes del inicio de los trabajos²⁴⁹, condición que no se cumplió²⁵⁰.
- El pago del anticipo financiero para la Etapa I (Haedo – Caballito) debía ser: del 15% y pagado completamente antes del inicio de la obra. No obstante, el mismo fue abonado parcial y progresivamente de la siguiente manera²⁵¹:

²⁴⁹ Conforme con los artículos 69 y 70 del PCP.

²⁵⁰ Se profundiza sobre esta cuestión en el hallazgo 4.5. del presente Informe, al que, en merito a la brevedad, se remite.

²⁵¹ Elaboración Propia a partir de NO-2019-12323891-APN-SECOT%MTR, punto H, “Certificados Consolidado - Certificados Básicos N° 5 al N° 29” pág. 18/363. IF-2018-54643613-APN-DNC%MTR, Anexo II- Adenda 2- Nuevo Anexo IV (Anexo A - Adjunto 1) y Nota de Pedido 600 de abril del 2017.



Auditoría General de la Nación

Cuadro 6– Pago del anticipo financiero en pesos y en dólares en forma previa a la firma del Acta de Inicio del 31/03/2017²⁵²

Fecha de Pago	Pagos realizados en moneda:		Equivalente en Dólares A3500 de los pagos en Pesos*	Totalizador en dólares **
	Pesos	Dólares		
Presupuesto Básico	\$ 3.227.496.772	USD 870.853.920	USD 1.028.520.323	USD 1.899.374.243
Anticipo 15%	\$ 484.124.516	USD 130.628.088	USD 154.278.048	USD 284.906.136
Pagos a cuenta del Anticipo				
31-may-10	\$ 20.253.095	USD 263.281	USD 5.184.859	USD 5.448.140
31-mar-11	\$ 47.337.173	USD 12.769.932	USD 11.738.915	USD 24.508.847
7-sep-11	\$ 93.906.521	USD 25.332.731	USD 22.317.779	USD 47.650.510
13-sep-11	\$ 56.201.538	USD 15.161.231	USD 13.367.951	USD 28.529.182
20-oct-11	\$ 49.194.993	USD 13.271.108	USD 11.645.163	USD 24.916.271
23-feb-12		-USD 3.044	USD 0	-USD 3.044
20-may-16	\$ 150.000.000	USD 10.000.000	USD 10.749.837	USD 20.749.837
TOTAL del Anticipo aportado Previo al Acta de Inicio	\$ 416.893.320	USD 76.795.239	USD 75.004.504	USD 151.799.743
Incidencia	12,92%	8,82%		
31-mar-17	Se firma el Acta de Inicio de obra			

Nota: elaboración propia, datos extraídos del IF-2018-54643613-APN-DNC#MTR.

* La columna "Equivalente en Dólares A3500" se presenta a fines informativos. Para obtenerla, los pagos del anticipo en pesos se convirtieron a su equivalente en dólares TC BCRA A3500 a la fecha de pago

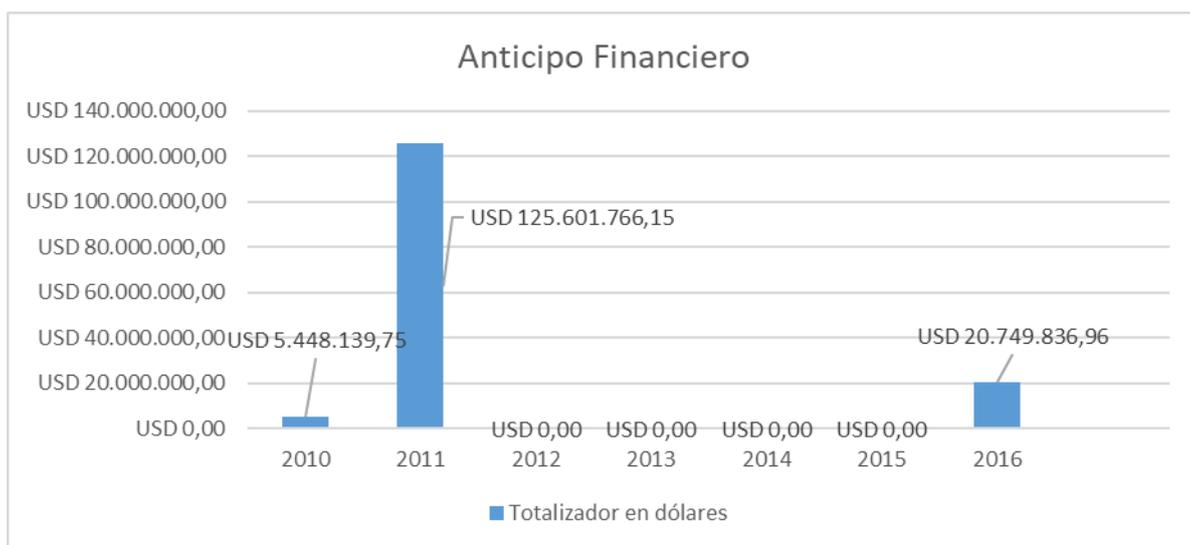
** Suma del importe de los anticipos por ítems previstos originalmente en dólares con los dólares equivalentes de los anticipos en pesos.

²⁵² Con relación al monto de \$3.198.885,12 consignado en el Cuadro 8 del Hallazgo 4.7.1, como pagado el 17/2/17 e identificado como AF/2017 (sigla que se interpreta como "anticipo financiero"); el mismo no surge como tal del IF-2018-54643613-APN-DNC#MTR que se utiliza como fuente del Cuadro N°6 y que contiene la información elaborada por el contratista, en oportunidad del cálculo de la aplicación del régimen de redeterminación de precios previsto en el Decreto 691/16, relativa al total de los anticipos recibidos con anterioridad al "Acta de inicio".



Auditoría General de la Nación

Gráfico 3



Así, a la fecha de la suscripción del Acta, se había completado el 86,11% del anticipo en pesos y el 58,79% en dólares.

En definitiva, transcurridos 2648 días entre la fecha de certificación de los primeros trabajos de la obra principal (01/11/ 2011) y la finalización del periodo auditado (31/01/2019), la ejecución de la obra de túnel avanzó 7532 metros²⁵³, sin que las condiciones necesarias para la suscripción del Acta de Inicio de obra se encontraran cumplidas en su totalidad, con las consecuencias que se presentan en el siguiente subhallazgo.

4.4.1 Se acordó en el Acta de Inicio que el plazo de ejecución de la obra quedó supeditado a la regularización de los requisitos pendientes indicados en el hallazgo 4.4, lo que supuso riesgo para su seguimiento, control, y eventual aplicación de penalidades vinculadas, es decir para su gestión eficaz.

²⁵³ En cambio, si se toma el avance de la obra de túnel realizada entre la fecha declarada de inicio de trabajos por el Acta de Inicio (30/09/2016) y la fecha de finalización del periodo auditado (31/01/2019) el mismo era de 6692 metros. Cifra que se obtiene de restar a los 7532 metros que alcanzó la obra de túnel a la finalización del periodo auditado (Certificado N°34), los 840 metros medidos hasta el Certificado de Obra N°6.



Auditoría General de la Nación

El Artículo Cuarto de la Addenda 2 al Contrato de Obra estableció que el plazo de ejecución de los trabajos de la Etapa I era de 44 meses²⁵⁴.

Por otra parte, la Cláusula Sexta del Contrato de Obra, apartado 6.1, expresa, en lo que aquí respecta, que el plazo de ejecución de los trabajos se computa “...a partir de la suscripción del Acta de Inicio de Obra conforme lo establecido en el artículo 7° del PCP”. Así, la suscripción del Acta mencionada, se preveía como el documento necesario para poder establecer el momento de inicio y a partir de ello, los plazos de avance de los trabajos durante la ejecución de la obra²⁵⁵.

Asimismo, en materia de incumplimiento del plazo para la recepción provisoria de la obra, el artículo 63.4.1 del PCP establece que la cuenta de deméritos, medida en puntos por día, se incrementaría en función de las semanas del atraso verificado²⁵⁶.

Ahora bien, como se señaló en 4.4., el Acta de Inicio del 31/03/2017 se suscribió sin dar cumplimiento a las cuatro condiciones que fijaban el PCP y el CO (aprobación de estudio de impacto ambiental, entrega de los terrenos liberados para la Etapa, aprobación del proyecto y pago del anticipo financiero), a partir de lo cual las partes acordaron en la misma Acta que: “...que el cumplimiento del plazo de obra queda supeditado a la regularización de los temas pendientes”²⁵⁷.

De este modo, la situación descripta en el grupo de hallazgos 4.4. (la cual se mantuvo vigente hasta la finalización del periodo auditado), implicó la generación de un escenario de riesgos desde los puntos de vista: técnico (carencia de proyecto definitivo, plan de trabajos

²⁵⁴ Addenda al Contrato de Obra, Cláu. 4ta.

²⁵⁵ El Art. 2° del PCP, por su parte, establece en su apartado 1 bajo el título de “Definiciones” que, “A los efectos de la aplicación de los PLIEGOS y demás documentación integrante del CONTRATO, se entenderá por: ACTA DE INICIO DE OBRA: es el acta labrada entre el COMITENTE y el CONTRATISTA, a partir de la cual comienza a contarse el PLAZO de cada una de las Etapas de la OBRA”.

²⁵⁶ El Artículo 63.4.1. del PCP establece: “Por incumplimiento del plazo establecido para la recepción provisoria, se incrementará la cuenta de deméritos en la forma siguiente: TREINTA (30) puntos por día, durante las CUATRO (4) primeras semanas. TREINTA Y CINCO (35) puntos por día, durante las CUATRO (4) semanas siguientes al período anterior. CUARENTA (40) puntos por día, durante las OCHO (8) semanas siguientes al período anterior. CINCUENTA (50) puntos por día, durante las semanas siguientes al período anterior.”

²⁵⁷ Acta de Inicio de Obra del 31/03/2017, punto 1, parte final.



Auditoría General de la Nación

definitivo), ambiental (falta de los estudios de impacto completos en tiempo oportuno), operativo (entrega de terrenos necesarios para la Etapa correspondiente), jurídico (falta de pago completo del anticipo, supeditación del plazo de ejecución de obra a la regularización de los temas pendientes, eventual aplicación del régimen sancionatorio asociado en materia de plazos), con impacto para alcanzar la ejecución de la Etapa I de la Obra en los plazos y con el presupuesto previsto.

Más allá de lo anterior, siempre que la disponibilidad presupuestaria por parte de la Administración hubiera sido suficiente, teniendo en cuenta lo expresado por la Cláusula 25^a del Contrato, el marco descrito lesionaba la capacidad sancionatoria de la Administración ante un eventual incumplimiento de plazos por parte del Contratista.

4.5. La obra se ejecutó sin contar con un proyecto definitivo y aprobado para la Etapa I. Asimismo, apartándose de lo establecido en el contrato²⁵⁸ y de las buenas prácticas constructivas, la ejecución se llevó adelante en base a un plan de trabajo preliminar para esa Etapa, incompleto y desactualizado.

4.5.1 La ejecución de la Etapa I de la obra (Haedo – Caballito) no contó con un proyecto definitivo, completo y aprobado, realizándose solo aprobaciones de documentos pertenecientes a algunos de sus rubros/ítems, con incumplimiento del PCP y del Contrato y riesgo de alcanzar su objeto en los plazos y con el presupuesto establecidos.

De acuerdo con el Contrato, su objeto es la ejecución de la Obra, el que comprende la contratación del Proyecto de Ingeniería Básica y de Detalle, el Proyecto Ejecutivo y la Ejecución, en sí, de la obra²⁵⁹. Así, el Contratista asumía el compromiso de *“ejecutar todos los trabajos que resulten necesarios a efectos de concluir la OBRA conforme el PROYECTO y los*

²⁵⁸ Cláu. 7^a, Acta de Inicio de Obra, punto 3.

²⁵⁹ Cláu. 2^a. Objeto.



Auditoría General de la Nación

requerimientos técnicos y legales de la Licitación, de acuerdo a las características, condiciones y modalidades contenidas en la PROPUESTA TÉCNICA de su OFERTA”²⁶⁰.

A la vez, el mencionado Contrato consideró como “Proyecto” al Proyecto Ejecutivo que sería elaborado por el Contratista para cada una de las tres (3) Etapas de la obra de acuerdo a las características, condiciones y modalidades contenidas en la PROPUESTA TÉCNICA de la OFERTA, que contenía la ingeniería básica y sería sometido a la aprobación del Comitente²⁶¹.

Asimismo, la Cláusula 3.2 expresó que el Contratista debía elaborar la Ingeniería Básica y de Detalle y el Proyecto Ejecutivo, que debía contener, como mínimo, todos los planos de detalle y las memorias de cálculo que permitiesen ejecutar en forma inequívoca y segura las diferentes partes de la obra, todo conforme a los pliegos, la oferta y el propio Contrato.

Ahora bien, si se toma como criterio complementario lo expresado por la doctrina, vale traer aquí lo considerado por el Manual del Ejercicio Profesional de Arquitectura y Urbanismo que sobre el particular señala: *“Se entiende por documentación de proyecto al conjunto de elementos gráficos y escritos que definen con precisión el carácter y la finalidad de la obra y permiten la ejecución de la documentación ejecutiva para quien lleve a cabo la construcción... La documentación de proyecto debe constituir el desarrollo natural del anteproyecto e incluir, cuando corresponda, los ajustes o modificaciones necesarios para superar observaciones formuladas por el/la comitente a los primeros”²⁶²*. El Manual concluye que *“...documentación*

²⁶⁰ Cláusula 2.1., las palabras en mayúscula son textuales del original. De acuerdo con la cláusula 1ª del Contrato, la “PROPUESTA TÉCNICA” fue definida como *“la documentación técnica aportada por la ADJUDICATARIA en la OFERTA”*.

²⁶¹ Cláu. 1ª - PROYECTO. Es relevante señalar que, conforme la Cláusula 2.2 del Contrato, el Comitente se reserva el derecho de diferir o desistir de la ejecución de las ETAPAS II y/o III, quedando eximido de toda responsabilidad y efectos y sin generar derecho a reclamo alguno por parte de la Contratista. A la vez, la Cláusula 9ª expresa que, *“Atento que la realización de la OBRA ha sido concebida en TRES (3) Etapas, pudiendo el COMITENTE desistir unilateralmente de la ejecución de las ETAPAS II y III, a los efectos previstos en el ARTÍCULO 63 del PCP, se considerará como monto contractual de la obra el precio correspondiente a la Etapa que en oportunidad de aplicar las sanciones y penalidades se encuentre en ejecución”*.

²⁶² Manual de Ejercicio Profesional de Arquitectura y Urbanismo del CPAU de CABA, 9ª Edic. 2020: <https://mepau.cpaug.org/Media/Default/pdf/capitulos/c07.pdf>. En coincidencia con estas consideraciones, el Centro Argentino de Ingenieros (CAI) en el documento “Gestión Básica de Ingeniería de Proyectos – Prácticas



Auditoría General de la Nación

de proyecto ajustada y completa es necesaria no solo para la construcción de la obra, sino para su cotización y contratación y para evitar, posteriormente, eventuales improvisaciones, adicionales y prolongación de los plazos de construcción”²⁶³.

En lo que tiene que ver con la situación encontrada, al tomar vista y analizar la documentación solicitada²⁶⁴, no fue posible verificar el cumplimiento de las obligaciones referentes al Proyecto definitivo de la Etapa I en los términos previstos en la normativa contractual.

Para corroborar los resultados de esa verificación, se consultó al ex MTR sí, “¿Cuenta con el proyecto total de la obra debidamente conformado y aprobado por representante del comitente?”²⁶⁵, a lo que respondió que: “...*la ingeniería necesaria para el comienzo de los trabajos fue aprobada. Sin perjuicio de ello, se aclara que esto no incluye la aprobación de la ingeniería completa de toda la obra, ya que la misma se va desarrollando a medida que avanza la misma*”²⁶⁶.

Asimismo, del análisis de la evidencia obtenida de la verificación *in situ* en el obrador Haedo²⁶⁷, se destacan Órdenes de Servicio en las que el Comitente solicita la presentación del Proyecto (Ej. OS 227²⁶⁸), y Notas de Pedido del Contratista por las que expresa que el Proyecto fue puesto a disposición por otras NP en las que solicita las respectivas aprobaciones (Ej. NP 513²⁶⁹). A su vez, se observan OS que contienen aprobaciones de documentos pertenecientes a

Recomendadas” del 08/05/2019, detalla en su punto “4 - Documentos Básicos de Inicio de Proyecto” la necesidad de disponer de un documento, previo al inicio de los trabajos de ingeniería, que consolide las definiciones mínimas e información básica, que brinden el marco para su desarrollo.

²⁶³ Ídem, “C-07 EL PROYECTO DE LAS OBRAS”, pág. 1.

²⁶⁴ Por Nota 13/19 AG7.

²⁶⁵ Nota 127/19 AG7, P. 2. El texto continúa expresando que: “*En caso afirmativo, indique acto aprobatorio, permitiendo tomar vista del mismo con el debido respaldo documental*”.

²⁶⁶ NO-2019-101054770-APN-SECOT#MTR, P. 1. Seguidamente al responder a P.2. respondió: “...*el Proyecto de la Obra no se encuentra totalmente conformado y aprobado por el Comitente...*”

²⁶⁷ 16/05/2023 y su reunión complementaria del 17/05/2023.

²⁶⁸ 24/11/16.

²⁶⁹ Del 16/12/16 y emitida en respuesta de la OS 227. Otros ejemplos de NP que consideran aspectos vinculados a la cuestión son: 119, 405, 367, 374, 385, 406, 434, 454, 492, 549.



Auditoría General de la Nación

rubros/ítems al Proyecto de la Etapa I²⁷⁰, lo que evidencia algunos avances, pero también que el proyecto definitivo de la Etapa I no estaba aprobado de forma completa al reinicio de la Obra. Situación, que en base a lo expresado en las OS 552, 556, y 557²⁷¹, se mantenía vigente a la finalización del periodo auditado.

Posteriormente, se realizó una nueva consulta con el objeto de conocer, teniendo en cuenta el incumplimiento señalado con anterioridad²⁷², “¿de qué modo se justificó la conveniencia de avanzar con el reinicio de las obras formalizada por Acta del 31/03/2017?”²⁷³ a lo que la auditada²⁷⁴ respondió que, “No se han encontrado justificativos para avanzar con el reinicio de la obra formalizada por acta del 31/03/2017”²⁷⁵.

En adición a lo observado, de la documental colectada en el marco de la presente auditoría, no se obtuvo evidencia de que, desde el inicio del periodo auditado, se hayan acordado las prórrogas al plan de trabajos previstas en el art. 83° del PCP, ni de la suscripción de addendas que readecúen las condiciones contractuales²⁷⁶.

²⁷⁰ Por ej. OS 76, 201, 211, 212, 232, 248.

²⁷¹ Respectivamente del: 18/01/2019, 21/01/2019 y 23/01/2019, cuando ya se había dado la orden de suspensión de la obra por NO-2018-63921638-APN-SECOT#MTR y la Orden de servicio 548. Por las mismas se aprueban y se solicitan modificaciones a documentos vinculados con el proyecto para la Etapa I.

²⁷² Por Nota 127/19 AG7, Pregunta 1, se consultó si “¿Se cumplieron las condiciones establecidas para la firma del acta de inicio de obra, las que se encontraban pendientes al momento de concretarse la misma el 31/03/2017?”. Entre dichas condiciones para la firma del Acta de Inicio de obra, Cláusula 7ª del Contrato, se encontraba la aprobación del Proyecto por parte del Comitente para cada Etapa de la obra (Condición 3). Cuestión que se encuentra desarrollada en el hallazgo 4.3.

²⁷³ NOTA 108/22 - AG7.

²⁷⁴ Gestión iniciada el 10/01/2020.

²⁷⁵ NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR, pregunta 3.

²⁷⁶ Art. 83°, “Prórrogas del plazo de obra. A pedido del CONTRATISTA, el COMITENTE podrá acordar prórrogas de plazo cuando se presenten algunas de las siguientes causas: g) toda otra circunstancia que, a juicio del INSPECTOR DE OBRA, haga procedente el otorgamiento de la prórroga. i) Por órdenes de modificación del proyecto emitidas por el INSPECTOR DE OBRA. k) Atraso en la aprobación de los proyectos ejecutivos por parte de la INSPECCIÓN DE OBRA”.

“El COMITENTE deberá tramitar de oficio la ampliación del plazo contractual cuando la causa o hecho determinante de la demora le sea imputable a sí mismo o a los CONCESIONARIOS – entendiéndose que hasta la solución de la causa de la demora se suspende el cómputo de los plazos de ejecución de la OBRA, sin necesidad de la presentación previa del CONTRATISTA. Dentro de un plazo de QUINCE (15) días de otorgada una prórroga se ajustarán el plan de trabajos y la curva de inversión al nuevo plazo, modificándolos solamente a partir de la fecha en que se produjo el hecho que originó la prórroga, y se someterán a la aprobación del COMITENTE”.



Auditoría General de la Nación

Por todo lo expuesto, se concluye que la auditada no cumplió con lo establecido contractualmente respecto al Proyecto, el cual debía estar aprobado con anterioridad a la suscripción del Acta de Inicio²⁷⁷, aceptando, en cambio, su presentación en forma parcial y exhibiendo demoras en la aprobación de esos documentos. Así, inició y desarrolló su ejecución sin la aprobación definitiva del Proyecto para la Etapa I, contando en su lugar con aprobaciones de algunos documentos pertenecientes a sus rubros/items, pero sin seguir la lógica sistémica prevista en el PCP y el Contrato, con riesgo para el cumplimiento del objeto de este último en los plazos y con el presupuesto previsto.

4.5.2 La obra se ejecutó en base a un Plan de Trabajos y un Plan de Certificación Mensual de obras, que eran preliminares y desactualizados, sin que se llevara a cabo la aprobación de sus versiones definitivas tal como establecía el PCP y el Contrato²⁷⁸.

El Contrato define al Plan de Trabajos como aquel que *“contiene los plazos correspondientes a los trabajos preliminares y a la ejecución de las ETAPAS I, II y III”*²⁷⁹, el que debía surgir de ajustarlo conforme a los art. 69° y 70° del PCP²⁸⁰. Así, bajo el título de *“Plan de Trabajos Definitivos”*, el PCP dispone que sería aquel que resulte de una instancia de ajustes respecto de la propuesta²⁸¹ del Oferente, luego del análisis por parte del Comitente²⁸². Procedimiento que se completa con lo expresado en el mencionado art. 70° del PCP, que

²⁷⁷ Conf. Cláusula 7ª, viñeta 3, del Contrato.

²⁷⁸ En el Contrato, esta obligación solo se plantea expresamente en relación al Plan de Trabajos. Por otra parte, en el artículo 96°, *in fine*, del PCP se prevé: *“A los efectos del mejor cumplimiento del presente artículo, conjuntamente con la aprobación del plan de trabajos definitivo por el COMITENTE, de conformidad con el ARTICULO 69 del presente Pliego, se diseñarán en forma conjunta entre las Partes los cronogramas de certificación de obras, los que respetarán, en su caso, la modalidad temporal por mes calendario y la separación intrínseca de las prestaciones comprometidas en el CONTRATO (las que por su naturaleza tienen formas distintas de consideración, en cuanto a hitos de cumplimiento, flujos de fondos, etc.), y las características de la OFERTA.”*

²⁷⁹ Cláusula 1ª.

²⁸⁰ Cláu. 6ª (6.2) y 25.

²⁸¹ Previamente, conf. al art. 23.2 del PCP, dentro de la oferta debía incorporarse la propuesta económica-financiera del oferente, la cual debía contener, entre otras, un *“Plan de Trabajos e Inversiones cuantificado”* y un *“Flujo de fondos y programa de certificaciones previstos”*.

²⁸² Art. 69° del PCP. Agrega que el Plan de Trabajos Definitivo debe contemplar los plazos de los trabajos a realizar por la adjudicataria para la resolución de las interferencias a que se refiere el art. 15.



Auditoría General de la Nación

establece que la aprobación del plan de trabajos definitivos²⁸³, debía realizarse en forma previa a la emisión de la orden de iniciación de los trabajos.

Como se verá en el hallazgo 4.6., lo descrito se relaciona directamente con lo dispuesto por el art. 96° del PCP, referido a la medición y certificación de la ejecución de la obra. Dicho artículo concluye indicando que: A los efectos de mejorar su cumplimiento “...conjuntamente con la aprobación del plan de trabajos definitivo por el COMITENTE, de conformidad con el ARTÍCULO 69 del presente Pliego, se diseñarán en forma conjunta entre las Partes los cronogramas de certificación de obras...”.

De lo anterior se establece²⁸⁴, que el Plan de Trabajos Definitivo y el Plan de Certificación Mensual²⁸⁵ eran, tanto en el PCP como en el Contrato de Obra, documentos significativos para permitir al Comitente el control de la ejecución de la obra, a fin de que esta se mantuviera en los plazos y montos acordados.

Ahora bien, a efectos de corroborar el cumplimiento de lo previsto, se solicitó información al ex MTR²⁸⁶, el que respondió adjuntando los anexos de la Addenda 2 al

²⁸³ “ARTICULO 70. OBSERVACIONES AL PLAN DE TRABAJOS. Atento el sistema de contratación establecido en el ARTICULO 8 del presente PCP, el COMITENTE estará facultado a formular, previamente a proceder a la aprobación del plan de trabajos definitivo y del Proyecto Ejecutivo, es decir, con antelación a la emisión de la orden de iniciación de los trabajos, todas las observaciones, acorde al proyecto, que pueda merecerle el plan de trabajos elaborado por el CONTRATISTA, el cual luego de analizarlas, si correspondiera y no se viera perjudicado por las observaciones formuladas por el COMITENTE, rectificará la distribución de inversiones y plazos parciales sin alterar el importe y los plazo totales”.

Idéntica lógica se dispone para los planos de la obra. Así, el art. 75° expresa que: “El CONTRATISTA preparará todos los planos de obra necesarios y, de cada uno de ellos, entregará al COMITENTE DOS (2) copias para su aprobación, el cual tendrá DIEZ (10) días corridos para su aprobación u observación. Una vez aprobados u observados, el COMITENTE devolverá al CONTRATISTA UNA (1) copia donde constarán, de haberlas, las observaciones que hubiere formulado. El CONTRATISTA revisará los planos y los devolverá para el COMITENTE quien tendrá cinco días hábiles para su aprobación.”

²⁸⁴ Cómo también quedará evidenciado en el Hallazgo 4.6.

²⁸⁵ Con relación al Plan de Certificación Mensual el documento citado del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo de la CABA, página 3 señala: “Se elaboran a partir de los planes de trabajo y permiten estimar las certificaciones previstas según la unidad de tiempo adoptada. Los porcentajes de avance físico de cada rubro para cada lapso se complementan con los importes correspondientes al porcentaje ejecutado del rubro en el mismo lapso”. En ellos, figuran “... el porcentaje del importe del rubro ejecutado durante el mes y debajo, el porcentaje del importe ejecutado referido al costo total de la obra”.

²⁸⁶ Nota 13-19 AG7, P. 3 y 5.



Auditoría General de la Nación

Contrato²⁸⁷, entre los cuales se encontraron el “Plan de Trabajos Preliminar ETAPA I²⁸⁸” y el “Plan de Certificación Mensual Preliminar” para dicha Etapa²⁸⁹.

Acerca del Plan de trabajos, el archivo suministrado se denomina “Plan de Trabajos Preliminar ETAPA I”, denominación consistente con lo estipulado en la mencionada Addenda 2, mientras que el título de la planilla propiamente dicha refiere al “Programa Tentativo Etapa HAEDO – CABALLITO”.

Posteriormente, se realizó una nueva consulta, solicitando que se informen “los distintos cronogramas que ha tenido la obra y sus aprobaciones, incluyendo el vigente”²⁹⁰, a la que el ex MTR respondió: “*se adjuntan como archivos embebidos los planes de trabajos tentativos...que fueran aprobados por la Adenda 2 de fecha 24 de febrero de 2011*”²⁹¹, acompañando el mismo “Plan de trabajos Preliminar” titulado “Programa tentativo” ya descripto²⁹².

Ahora bien, con relación al “Plan de Certificación Mensual Preliminar”, se observa su desactualización para la ejecución de la obra en 2016. Esto es así, pues entre el comienzo de la ejecución de la obra en 2011 y su reinicio 2016, solo se habían emitido 4 certificados de obra, con un porcentaje de avance inferior al previsto en los Planes, por lo que hubiera requerido su actualización²⁹³.

A fin de corroborar esa situación, se remitieron dos²⁹⁴ cuestionarios al ex MTR, en el último de los cuales se solicitó “el plan de certificación mensual Definitivo aprobado para el

²⁸⁷ Firmada el 24/02/2011.

²⁸⁸ NO-2019-12323891-APN-SECOT#MTR, R.2, punto D. Addenda 2. Anexo A, Adjunto 2.

²⁸⁹ Ídem, Anexo A, Adjunto 1.

²⁹⁰ Nota 105-19 AG7, P. 5.

²⁹¹ NO-2019-69446390-APN-SECOT#MTR, respuesta al Punto V.

²⁹² Ídem nota al pie anterior, Anexos VIII y IX.

²⁹³ Asimismo, en esos 4 certificados solo se certificaron trabajos en los rubros: “Trinchera Haedo”, “Túnel” y “Disposición Final Excavación”, cuando de haberse cumplido con lo previsto en el Plan de Trabajos Preliminar también debían haberse ejecutado y certificado trabajos en los rubros: “Estaciones”, “Trinchera Villa Luro”, “Rampas”.

²⁹⁴ El primero de ello realizado por Nota 108/22 AG7, fue respondido por Nota NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR, aportando información en el mismo sentido.



Auditoría General de la Nación

período 2016 a 2019” (no el “tentativo” ya remitido) y en caso de no existir, “se confirme dicha información, y las causas de su inexistencia”²⁹⁵. En la respuesta, el organismo auditado indicó: “Respecto al Plan de Certificación mensual Definitivo para el período 2016/2019, no existen en esta Dirección constancias de que se haya formulado, no pudiendo brindar mayores precisiones sobre el particular...”²⁹⁶.

Respecto de la información que sobre el particular aportan las Ordenes de Servicio y Notas de Pedido, se remite, en mérito a la brevedad, a lo ya analizado en 4.5.1 en relación a la OS 227 y su respuesta por NP 513²⁹⁷, pues lo tramitado a través de estas comprenden también al Plan de Obras Definitivo y al Plan de Certificación Mensual, permitiendo corroborar que no se arribó a una versión actualizada y definitiva de los mismos como producto de ese intercambio.

Tras el análisis de la evidencia se concluye, que la obra se ejecutó sin la existencia de un Plan de Trabajos Definitivo, ni de un Plan de Certificación Mensual actualizado en las condiciones prefijadas en el PCP y en la normativa contractual, situación que implicaba riesgos para la gestión económica, eficiente y eficaz de la obra y su control.

Respecto al Plan de Trabajos Preliminar de la ETAPA I, que se mantuviera en uso en el período auditado, en el mismo no se definió con precisión las fechas de inicio y finalización de los trabajos, los porcentajes de avance de cada rubro por mes, la relación de avance respecto del total, el importe mensual y acumulado de toda la obra por cada mes, lo que dificultaba su seguimiento confiable y poder establecer el estado real de su avance físico y financiero.

Finalmente, cabe destacar que las conclusiones hasta acá arribadas coinciden con lo planteado por el Informe de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Transporte

²⁹⁵ Nota 14/23 - AG7, 2.

²⁹⁶ NO-2023-50043333-APN-DNAYALAYF#MTR, respuesta 2.

²⁹⁷ 16/12/16.



Auditoría General de la Nación

N°39/2018, el que indicó que: “*El Plan de Trabajo y Cronograma*²⁹⁸ *aprobado mediante Resolución N° 25 de fecha 15/2/2011, se encuentra desactualizado. No refleja las actuales circunstancias de la obra*”²⁹⁹. Allí el organismo de control interno recomendó que: “*Se deberá contar con un Cronograma de Obra y Plan de Trabajo actualizado y debidamente aprobado*”³⁰⁰.

A modo de cierre del grupo de hallazgos 4.5 se concluye, que la obra en análisis no contó con un Proyecto de la Etapa I, ni un Plan de Trabajo, ni un Plan de Certificación Mensual definitivos y aprobados, ejecutándose en base a aprobaciones de ítems del mencionado proyecto y planes de trabajo y certificación preliminares y desactualizados, lo que implicó una situación de riesgo para la gestión económica, eficiente y eficaz de la obra.

4.6. Se detectaron debilidades en la gestión de los mecanismos previstos en el Pliego de Condiciones Particulares, para el control y seguimiento de la ejecución física y financiera de la obra y la comunicación entre la inspección de obra y el Contratista.

4.6.1. Sin perjuicio de los mecanismos de medición y certificación previstos en el PCP no se desarrolló un sistema de registro que permita centralizar información, cierta, precisa, oportuna, como medio para favorecer el control de la ejecución física y financiera de la obra y la toma de decisiones con relación a la misma.

El PCP³⁰¹ dispone un sistema de medición, certificación y seguimiento, que contempla tanto los ítems de avance mensual (avance físico) como por hitos. A tal efecto el Adjudicatario, en forma previa a la firma del Contrato y del Contrato Complementario para la Etapa I, debía

²⁹⁸ La UAI utiliza en su Informe la referencia a “Cronograma de Obra”, en el sentido planteado por el PCP en sus artículos 71 y 96, haciendo referencia al mismo documento que en la Addenda 2 se denomina Plan de Certificación Mensual, tal como se hace en el presente hallazgo.

²⁹⁹ VI. 3. “Plan de Trabajo – Cronograma de obra desactualizados”.

³⁰⁰ Ídem.

³⁰¹ Art. 96° del PCP. Medición. Certificación.



Auditoría General de la Nación

elaborar y presentar al Comitente para su aprobación el listado de ítems certificables y la metodología de certificación de cada uno de ellos.

Al final de cada mes calendario, o ante el cumplimiento de cada hito, el Contratista, en colaboración y bajo la supervisión del Inspector de Obra³⁰² (en adelante IO), debía efectuar la medición. El IO verificaría la correspondencia del avance respectivo con el Plan de Trabajos³⁰³ definitivo aprobado. Conformada la mensura por el IO, el Contratista debía preparar, de acuerdo con ella, los certificados de obra, ajustándose también para ello a lo estipulado en el Plan de Certificaciones³⁰⁴ contenido en el Plan de Trabajos definitivo, con más las indicaciones que pudiera haber formulado el IO.

Cada certificado debía comprender la totalidad de los trabajos ejecutados desde el comienzo de la obra hasta la fecha del certificado, y su valor parcial estaría dado por su excedente sobre el total del certificado anterior. El certificado debía incluir las planillas de medición correspondientes, y las planillas sumatorias de volumen de obra realizado de cada ítem, conformadas por el IO y el Director de Obra.

Así, las mediciones, la verificación de su correspondencia con el Plan de Trabajos realizada por el IO, la elaboración de los certificados -ajustándose a los Planes de Trabajos y Certificación- por parte del Contratista, formaban parte del mecanismo de seguimiento físico y financiero de la obra establecido en el PCP³⁰⁵.

³⁰² De acuerdo con el Art. 85 del PCP, el Inspector de Obra tenía la responsabilidad de la comunicación, coordinación, e interacción con los concesionarios u otros actores que pudieran aparecer, siendo el único interlocutor legalmente validado con los mismos.

³⁰³ Los cronogramas aprobados pasarían a formar parte del Contrato. En el PCP se denominan a este documento como “plan de obras definitivo”, aquí, para evitar ambigüedades terminológicas, se sigue la denominación utilizada en el Contrato y en 4.5.2 del presente Informe.

³⁰⁴ En el PCP, se denomina al documento como “cronograma certificaciones”, aquí se utiliza la denominación “Plan de Certificaciones” siguiendo la forma utilizada en la Addenda 2 y siendo congruentes con 4.5.2 del presente.

³⁰⁵ Art 96° del PCP.



Auditoría General de la Nación

En ese marco, se solicitó al ex MTR que informe el estado de avance físico y financiero de la obra, tras lo cual, mediante NO-2019-12237129-APN-UEOSLS#MTR, reportó la situación al 31/01/2019³⁰⁶.

Posteriormente, se consultó al ex MTR “¿De qué modo se efectuó el seguimiento de la obra desde el 16/06/2016 al 31/01/2019?”³⁰⁷, a lo que respondió: “*En relación al seguimiento de la obra, las certificaciones realizadas y los pagos efectuados, nos remitimos a los informes de la auditoría de la Universidad Nacional de San Martín...*”³⁰⁸.

Asimismo, se consultó específicamente al ex MTR sobre si la obra contaba con un sistema integrado de registro que permita centralizar la información y disponer de los datos sobre su ejecución de manera: pormenorizada, clara, ordenada e inductiva³⁰⁹, a lo que respondió que: “*el mismo nunca fue desarrollado*” y que, “*la ejecución de la obra se lleva a cabo conforme los distintos avances, certificados de obra y demás documentación...*”³¹⁰.

En base a la evidencia colectada y su análisis se señala:

En primer lugar, si bien el auditado realizó la certificación de los avances de la obra, emitiendo 28 certificados en el periodo auditado³¹¹, tal como fuera señalado en 4.5.2., lo hizo en base a un Plan de Trabajos Preliminar y a un Plan de Certificación Preliminar aprobados por la Addenda N°2 al Contrato y no en base a sus versiones definitivas tal como establece el Art. 96 PCP³¹².

³⁰⁶ Información solicitada por Nota 13-19 AG7, p. 6, fue respondida por NO-2019-12323891-APN-SECOT#MTR, p. 2, G.

³⁰⁷ Nota N° 108-22 AG7 - Nota N°47/22 DCST, punto 8, a).

³⁰⁸ NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR, punto 8.

³⁰⁹ Nota N° 14/23 AG7, Nota N° 09/23 DCST, punto 3.

³¹⁰ NO-2023-50043333-APN-DNAYALAYF#MTR, punto 3.

³¹¹ Del 30/09/2016 al 31/01/2019, en el que se emitieron los certificados de obra que van del 7 al 34 inclusive.

³¹² Tercer párrafo: “*El INSPECTOR DE OBRAS verificará la correspondencia del avance respectivo con el plan de obras definitivo aprobado, de conformidad con lo establecido en el presente Pliego.*” Cuarto párrafo: “*Conformada la mensura por el INSPECTOR DE OBRA, el CONTRATISTA preparará, de acuerdo con ella, los certificados de obra y de desacopio, en caso de corresponder, ajustándose también para ello a lo estipulado en el cronograma de obras y certificaciones contenido en el plan de trabajos definitivo, ...*”. Final: “*A los efectos del mejor cumplimiento del presente artículo, conjuntamente con la aprobación del plan de trabajos definitivo por el*



Auditoría General de la Nación

Asimismo, el informe de avance provisto por el ex MTR, presenta un estado de situación del proyecto al 31/01/2019³¹³, reportando datos sobre la ejecución de las obras de: túnel, trincheras (Haedo y Luro), rampa (Haedo) y estaciones (Flores, Floresta, Villa Luro, Liniers, Ciudadela y Ramos Mejía). Con independencia del citado Informe, tras la ejecución de procedimientos de auditoría³¹⁴, se está en condiciones de afirmar que el auditado no desarrolló un sistema de registro, que permita contar con información centralizada sobre la ejecución física y financiera de la obra.

En relación a esto último, el informe de la UAI del MTR 39/2018 señaló³¹⁵: *“El auditado no cuenta con un sistema integrado de registro que permita centralizar información y disponer de datos sobre el estado de ejecución física de la obra a su cargo. Si bien con relación al período auditado la Unidad Ejecutora ha remitido información sobre la ejecución, la misma no se encuentra integrada a una base de datos con criterios de exposición uniforme que permitan efectuar un adecuado seguimiento de las obras”*³¹⁶.

4.6.2. Se detectaron incumplimientos a las previsiones del PCP en materia de registración y resguardo de las Ordenes de Servicio y Notas de Pedido, con riesgo para su integridad. Asimismo, no se obtuvo evidencia de los Partes al Inspector de Obras que el Contratista debía entregar en cumplimiento del Art. 87 del PCP.

COMITENTE, de conformidad con el ARTICULO 69 del presente Pliego, se diseñarán en forma conjunta entre las Partes los cronogramas de certificación de obras, ...”

³¹³ Informe al 31/01/2019 -fecha de finalización del periodo auditado del presente Informe-, suministrado por el MTR por NO-2019-12323891-APN-SECOT#MTR, p. 2, G. (NO-2019-12237129-APN-UEOSLS#MTR), en respuesta a la Nota 13/2019 AG7, ítem 6. El Informe se describe como de avance físico, pero al concluir respecto al avance de la obra lo hace en términos del acumulado para la componente en moneda local y extranjera.

³¹⁴ Envío de Notas 108/2022 AG7 y 14/2023 AG7, análisis de sus respuestas y del Informe UAI MTR 39/2018.

³¹⁵ Informe de la UAI del MTR 39/2018, páginas 22 y 23.

³¹⁶ En el mismo Informe y punto, página 23, la UAI recomienda *“Implementar un sistema integrado de registro que permita de forma clara poder visualizar los avances de la obra y a su vez que contenga toda la información necesaria sobre su ejecución.”*



Auditoría General de la Nación

El PCP estableció como metodología de intercambios comunicacionales entre las partes, la emisión de Órdenes de Servicio (OS) y Notas de Pedido (NP), las cuales debían ser cronológicamente consignadas por escrito en un libro foliado, sellado y rubricado por la Autoridad de Aplicación³¹⁷. Adicionalmente, el Contratista debía entregar un Parte Semanal a la Inspección de Obra en una planilla en donde consten los trabajos ejecutados, el personal empleado y las condiciones climáticas, de acuerdo a las instrucciones que se le impartieran³¹⁸.

En ese marco, se le solicitó al ex MTR copia del Libro foliado, sellado y rubricado por la Autoridad de Aplicación conforme a los artículos 86° y 87° del PCP³¹⁹, a lo que respondió que los mencionados libros “...se encuentran, en soporte físico, en el obrador de Haedo”, poniéndolos a disposición para la respectiva inspección por parte del equipo de AGN³²⁰.

Ante esa respuesta, se realizó una verificación “*in situ*” en el Obrador localizado en Haedo (Provincia de Buenos Aires)³²¹. Durante el procedimiento se pudo verificar que, desde la OS 196 (05/08/2016) y la NP 408 (16/08/2016) y hasta el fin de periodo auditado³²², ambas series de documentos se encontraban en biblioratos con las primeras hojas firmadas, pero sin su desarrollo y anexos complementarios de sustento y sin estar consignadas en libros foliados, sellados y rubricados, tal como preveía el Art 86 de PCP³²³.

En consonancia con esto último, el citado Informe de la UAI MTR N° 39/2018, bajo el título de “Falta de cumplimiento de las previsiones de los Artículos N°86 y N°87 del PCP”,

³¹⁷ OS art. 86°, NP art. 87° ambos del PCP.

³¹⁸ Art 87° del PCP, parte final.

³¹⁹ Nota 108/22 AG7 - Nota 47/22 DCST, punto 5.

³²⁰ NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR, punto 5.

³²¹ Verificación “*in situ*” realizada el 16/05/2023. En la misma, pudo verificarse que la oficina de Inspección de Obra y la documentación depositada en ella, se hallaban con deterioros, tras dejar de ser utilizadas desde que se dispusiera el aislamiento social como consecuencia del COVID-19.

³²² 31/01/2019.

³²³ Cabe aclarar que desde la OS 1 (01/11/2013) hasta la OS 196 (05/08/2016), y desde la NP 1 (03/10/2013) hasta la NP 407 (05/08/2016), ambos estaban en un libro foliado, sellado y rubricado. Asimismo, desde la OS 580 (11/09/2019) hasta la última OS 585 (06/11/2019) y NP 1372 (06/06/2019) hasta la NP 1405 (02/09/2019), también se encuentran en un libro foliado, sellado y rubricado; encontrándose estas por fuera del periodo auditado.



Auditoría General de la Nación

expresó: “Las órdenes de servicio y notas de pedido no son consignadas en un libro foliado, sellado y rubricado por la AUTORIDAD DE APLICACIÓN”³²⁴.

Por otra parte, en una reunión posterior a la visita a Haedo³²⁵, la Inspección de Obra brindó información en soporte digital en la que se identifica, además de las OS y las NP, una serie de documentos incompletos y discontinuos, entre los cuales se encuentran Informes Mensuales³²⁶, “Minutas” de Reunión³²⁷ y “Notas de la IO a D. UESS”³²⁸.

Con respecto a los Partes Semanales que debía realizar el Contratista, en cumplimiento del Art. 87 del PCP, no se obtuvo evidencia de su existencia, ni en soporte papel en la visita al obrador, ni en la documentación compartida en soporte digital.

En lo que hace a las comunicaciones y documentación compartidas por la IO (Informes mensuales, “Minutas”, etc.), aun cuando, eventualmente, podrían considerarse el posible inicio de una buena práctica³²⁹, las debilidades que presentan, al hallarse incompletas, sin firmas, ni regularidad temporal para todo el período auditado, impiden hacerlo.

A modo de cierre del grupo de hallazgos 4.6 se señala que, los procedimientos y documentos analizados constituyen instrumentos de comunicación, control y seguimiento que

³²⁴ VI. 2., páginas 18-19, en el que también agrega: “Respecto a las órdenes de servicio no debe olvidarse que se está ante un acto administrativo, habiendo establecido la jurisprudencia que “La Orden de Servicio constituye una resolución emanada de la Dirección o Inspección de la obra por la cual se instruye, controla y dispone la ejecución del contrato... (S.C.J.B.A., B. 49.379, 01/08/95, JUBA)”.

³²⁵ Realizada en oficinas de la AGN, el día 17/05/2023.

³²⁶ Son siete informes, que no tienen firma, ni emisor, ni destinatario, por lo que solo puede considerarse como fuente de indicios y no como evidencia.

³²⁷ Se registran 7 minutas realizadas entre diferentes áreas del Estado, que se produjeron entre el 19/07/17 al 12/10/17 y que carecen de firma, por esto último solo puede considerárselas como fuente de indicios y no como evidencia. En la Minuta N° 5 se hace mención a que, “Se formalizó un procedimiento de comunicación interorganismos para la obra”, aunque sin especificar detalle ni referencia sobre la cual pudiera profundizarse.

³²⁸ Son notas, en las que el IO remite a la D. UESS las Notas de Pedido de la Contratista para que la superioridad tome cursos de acción sobre diferentes asuntos. Sin embargo, la documentación se encuentra sin firmas, ni recepciones, y no se observan documentos que den respuesta a las mismas. Como en los casos anteriores, solo puede considerárselas como fuente de indicios y no como evidencia.

³²⁹ El Manual del Ejercicio Profesional de Arquitectura y Urbanismo de CABA, C-07 EL PROYECTO DE LAS OBRAS, Ed. 2018, recomienda como una buena práctica las comunicaciones y pedidos por escrito entre las partes y -a la vez-, redactar y remitir informes periódicos sobre la marcha de los trabajos, advirtiendo que esta última actualmente es una obligación dispuesta por el Código Civil y Comercial; entre otras.



Auditoría General de la Nación

presentan las debilidades e incumplimientos al PCP señalados con anterioridad³³⁰. Más allá de estos documentos, a partir de la evidencia colectada y analizada, se afirma que el ex MTR no desarrolló un sistema integral y centralizado de registro de la información sobre la ejecución física de la obra como medio para controlar y facilitar la toma de decisiones eficientes, eficaces y oportunas en relación a la misma.

4.7. En el periodo auditado, la obra fue financiada con fondos del tesoro nacional, recursos que se evidenciaron insuficientes para que pudiera ejecutarse al ritmo previsto en el Plan Mensual de Certificación preliminar de la Addenda 2, hasta que se produjo su paralización a partir de enero de 2019.

4.7.1. Durante el periodo auditado, la obra fue financiada con fondos del Tesoro Nacional, registrándose pagos por un total de \$11.580 MM (equivalente a USD 446 MM al TC BCRA A3500). Para ello fueron asignados créditos en el Presupuesto General para la Administración y otros provenientes del Fideicomiso creado por el Decreto 976/01.

Como fuera adelantado en el Cuadro 5 (Hallazgo 4.3), durante el periodo auditado y por intermedio de sucesivas leyes y normas presupuestarias se asignaron al Proyecto, los siguientes créditos:

³³⁰ También en el hallazgo 4.5.2



Auditoría General de la Nación

Cuadro 7 - Créditos presupuestarios para el proyecto en el periodo auditado y su grado de ejecución

Ejercicio	SAF	Pg	Descripción del Programa	Sp	Py	Ob	Crédito Inicial		Crédito Vigente	Devengado Consumido	% Devengado vs. Crédito vigente
							\$	USD**			
2016	327		Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario				0,00		0,00	0,00	0,00%
2017	327	62	Modernización de la Red de Transporte Ferroviario	0	5	51	\$ 10.740.000.000	USD 677.282.043	\$ 10.740.140.345	\$ 3.272.725.183	30,47%
2018	327	66	Infraestructura de Obras de Transporte	1	5	51	\$ 5.000.000.000	USD 267.165.375	\$ 6.001.914.665	\$ 6.001.542.086	99,99%
			Total				\$ 15.740.000.000	USD 944.447.419	\$ 16.742.055.010	\$ 9.274.267.269	55,40%
2019 (*)	327	66	Infraestructura de Obras de Transporte	1	5	51	\$ 8.950.000	USD 239.887	\$ 8.950.000	\$ -	0,00%
			Total				\$ 15.748.950.000	USD 944.687.306	\$ 16.751.005.010	\$ 9.274.267.269	55,37%

(*) a la fecha de finalización del periodo auditado. Fuente IF-2021-113542802-APN-ONP#MEC y consulta a e-sidif

(**) Cotización del TC A3500, a la fecha de la Decisión Administrativa (ONP) N°12, 6 y 12, que distribuyen el presupuesto de los ejercicios 2017, 2018 y 2019

Así, al final del periodo auditado la suma de créditos presupuestarios vigentes era de \$16.751 MM, el devengado consumido de \$9.274 MM y la relación devengado consumido vs. crédito vigente del 55,37%, destacándose una subejecución presupuestaria del 69,53% en el 2017, primer año completo de ejecución de la obra.

En materia de pagos, consultado el ex MTR³³¹ dio respuesta por NO-2019-69446390-APN-SECOT#MTR. De esa respuesta, se seleccionaron los pagos realizados durante el período auditado y aquellos correspondientes a las obras ejecutadas en él (tanto a precios básicos de la obra, como los surgidos de la aplicación de los regímenes de redeterminación de precios utilizables en el período³³²), los que se detallan a continuación³³³:

³³¹ Por Nota 105/19 AG7.

³³² Decreto 1295/02 hasta el 17/05/16 y posteriormente el Decreto 691/16. La adhesión del contratista a este último régimen se materializó en el Acta Acuerdo de fecha 2 de octubre de 2018.

³³³ Los pagos que se presentan en el Cuadro 8 son netos, es decir, tras haberse descontado el proporcional del Anticipo Financiero, no así el correspondiente al Fondo de Reparación, pues esta obligación del contratista fue reemplazada por un seguro de caución.



Auditoría General de la Nación

Cuadro 8 – Detalle de los pagos informados por certificados básicos y de redeterminación

Tipo	Certificado	Monto Neto \$	Fecha Pago	USD Convertibles al TC A3500	Fuente
Básico	Agos./2016 4	\$ 17.060.658	27/9/2016	USD 1.117.435	UCOFIN
Básico	Agos./2016 5	\$ 34.969.355	7/11/2016	USD 2.325.600	UCOFIN
Básico	Sept./2016 6	\$ 43.109.733	21/11/2016	USD 2.799.515	UCOFIN
Básico	Oct./2016 7	\$ 6.159.053	12/12/2016	USD 384.000	UCOFIN
Subtotal 2016				USD 6.626.550	
Básico	Nov./2016 8	\$ 14.427.649	23/1/2017	USD 906.157	UCOFIN
Básico	Dic./2016 9	\$ 10.946.831	17/2/2017	USD 702.846	UCOFIN
Básico	Enero/2017 10	\$ 38.318.324	17/3/2017	USD 2.466.707	UCOFIN
Básico	Enero/2017 1	\$ 58.116.614	17/3/2017	USD 3.741.204	UCOFIN
Básico	Abril/2016 1	\$ 4.401.000	23/3/2017	USD 281.646	UCOFIN
Básico	Febr./2017 11	\$ 30.955.690	11/4/2017	USD 2.031.307	UCOFIN
Básico	Marzo/2017 12	\$ 52.593.342	23/5/2017	USD 3.267.337	UCOFIN
Básico	Abril/2017 13	\$ 68.950.786	12/6/2017	USD 4.327.899	UCOFIN
Básico	Mayo/2017 14	\$ 79.476.252	12/7/2017	USD 4.682.869	UCOFIN
Básico	Mayo/2017 14	\$ 98.796.582	12/7/2017	USD 5.821.254	UCOFIN
Básico	Junio/2017 15	\$ 119.420.633	18/8/2017	USD 6.910.037	UCOFIN
Básico	Julio/2017 16	\$ 137.430.634	12/9/2017	USD 8.031.009	UCOFIN
Básico	Agos./2017 17 B	\$ 157.785.016	31/10/2017	USD 8.928.886	DNGFF
Básico	Sept./2017 18 B	\$ 167.629.460	7/11/2017	USD 9.486.509	DNGFF
Subtotal 2017				USD 61.585.666	
Básico	Nov./2017 20 B	\$ 160.174.676	22/1/2018	USD 8.399.301	DNGFF
Básico	Oct./2017 19 B	\$ 161.448.114	22/1/2018	USD 8.466.078	DNGFF
Básico	Dic./2017 21 B	\$ 93.275.289	6/2/2018	USD 4.737.191	DNGFF
Básico	Enero/2018 22 B	\$ 87.165.352	22/3/2018	USD 4.305.206	DNGFF
Básico	Febr./2018 23 B	\$ 185.716.533	12/4/2018	USD 9.207.882	DNGFF
Básico	Marzo/2018 24 B	\$ 203.777.551	14/5/2018	USD 8.227.353	DNGFF
Básico	Abril/2018 25 B	\$ 180.416.614	13/6/2018	USD 7.012.380	DNGFF
Básico	Mayo/2018 26 B	\$ 182.212.828	16/7/2018	USD 6.675.490	DNGFF
Básico	Abril/2018 27 B	\$ 244.332.376	23/8/2018	USD 8.090.021	DNGFF
Básico	Julio/2018 28 B	\$ 307.697.431	21/9/2018	USD 8.188.887	DNGFF
Básico	Agos./2018 29 B	\$ 381.250.294	12/10/2018	USD 10.520.645	DNGFF
Básico	Sept./2018 30	\$ 305.068.386	21/11/2018	USD 8.410.274	DNGFF
Básico	Oct./2018 31 B	\$ 588.098.709	11/12/2018	USD 15.620.857	DNGFF
Subtotal 2018				USD 107.861.565	
Básico	Sept./2018 30	\$ 33.789.946	8/1/2019	USD 904.098	DNGFF
Básico	Nov./2018 32 B	\$ 493.367.670	14/1/2019	USD 13.300.112	DNGFF
Básico	Nov./2018 32	\$ 155.259.747	7/2/2019	USD 4.097.104	DNGFF
Básico	Dic./2018 33 B	\$ 215.748.840	26/2/2019	USD 5.533.199	DNGFF
Básico	Enero/2019 64	\$ 188.504.527	9/4/2019	USD 4.309.660	DNGFF
Subtotal 2019				USD 28.144.173	
TOTAL BASICOS				USD 204.217.954	



Auditoría General de la Nación

Tipo	Certificado	Monto Neto \$	Fecha Pago	USD Convertibles al TC A3500	Fuente
Redeterminación	Dic./2014 1 RP	\$ 276.880.075	13/12/2016	USD 17.285.235	UCOFIN
Redeterminación	Sept./2016 6 RP	\$ 55.706.931	20/12/2016	USD 3.519.674	UCOFIN
Redeterminación	Agos./2016 5 RP	\$ 62.625.304	20/12/2016	USD 3.956.790	UCOFIN
Redeterminación	Oct./2016 7 RP	\$ 8.284.839	29/12/2016	USD 526.580	UCOFIN
Subtotal 2016				USD 25.288.278	
Redeterminación	Nov./2016 8 RP	\$ 17.483.411	23/1/2017	USD 1.098.080	UCOFIN
Redeterminación	Dic./2016 9 RP	\$ 13.474.852	17/3/2017	USD 867.431	UCOFIN
Redeterminación	Enero/2017 10 RP	\$ 52.762.127	17/3/2017	USD 3.396.514	UCOFIN
Redeterminación	Febr./2017 11	\$ 37.594.173	11/4/2017	USD 2.466.923	UCOFIN
Redeterminación	Marzo/2017 12	\$ 83.733.541	23/5/2017	USD 5.201.907	UCOFIN
Redeterminación	Abril/2017 13 RP	\$ 74.577.131	12/6/2017	USD 4.681.053	UCOFIN
Redeterminación	Junio/2016 15 RP	\$ 133.681.075	17/8/2017	USD 7.742.222	UCOFIN
Redeterminación	Julio/2017 16 RP	\$ 150.976.166	12/9/2017	USD 8.822.566	UCOFIN
Redeterminación	Agos./2017 17 RP	\$ 177.675.187	31/10/2017	USD 10.054.449	DNGFF
Redeterminación	Sept./2017 18 RP	\$ 213.977.350	7/11/2017	USD 12.109.435	DNGFF
Subtotal 2017				USD 56.440.581	
Redeterminación	Nov./2017 20 RP	\$ 198.587.381	22/1/2018	USD 10.413.602	DNGFF
Redeterminación	Oct./2017 19 RP	\$ 231.310.223	22/1/2018	USD 12.129.535	DNGFF
Redeterminación	Dic./2017 21 RP	\$ 104.913.562	6/2/2018	USD 5.328.266	DNGFF
Redeterminación	Enero/2018 22 RP	\$ 120.624.656	22/3/2018	USD 5.957.803	DNGFF
Redeterminación	Febr./2018 23 RP	\$ 194.379.477	12/4/2018	USD 9.637.393	DNGFF
Redeterminación	Marzo/2018 24 RP	\$ 204.880.575	14/5/2018	USD 8.271.887	DNGFF
Redeterminación	Abril/2018 25 RP	\$ 163.388.215	13/6/2018	USD 6.350.525	DNGFF
Redeterminación	Mayo/2018 26 RP	\$ 154.224.728	16/7/2018	USD 5.650.127	DNGFF
Redeterminación	Junio/2018 27 RP	\$ 193.226.268	23/8/2018	USD 6.397.861	DNGFF
Redeterminación	Julio/2018 28 RP	\$ 231.646.677	21/9/2018	USD 6.164.915	DNGFF
Redeterminación	Agos./2018 29 RP	\$ 249.399.577	12/10/2018	USD 6.882.210	DNGFF
Redeterminación	Agos./2016 5 RP	\$ 618.220.903	31/10/2018	USD 17.079.482	DNGFF
Redeterminación	Sept./2018 30 RP	\$ 201.261.922	21/11/2018	USD 5.548.487	DNGFF
Redeterminación	Oct./2018 31 RP	\$ 65.038.709	11/12/2018	USD 1.727.534	DNGFF
Subtotal 2018				USD 107.539.625	
Redeterminación	Agos./2016 5 RP Oct./2018 31 RP Sept./2018 30 RP Agos./2016 5 RP	\$ 1.749.047.276	4/1/2019	USD 46.778.478	DNGFF
Redeterminación	Nov./2018 32 RP	\$ 55.021.011	14/1/2019	USD 1.483.246	DNGFF
Redeterminación	Dic./2018 33 RP	\$ 94.774.122	26/2/2019	USD 2.430.623	DNGFF
Redeterminación	Enero/2019 34 RP	\$ 80.206.230	12/4/2019	USD 1.894.785	DNGFF
Subtotal 2019				USD 52.587.131	
TOTAL REDETERMINADOS				USD 241.855.615	

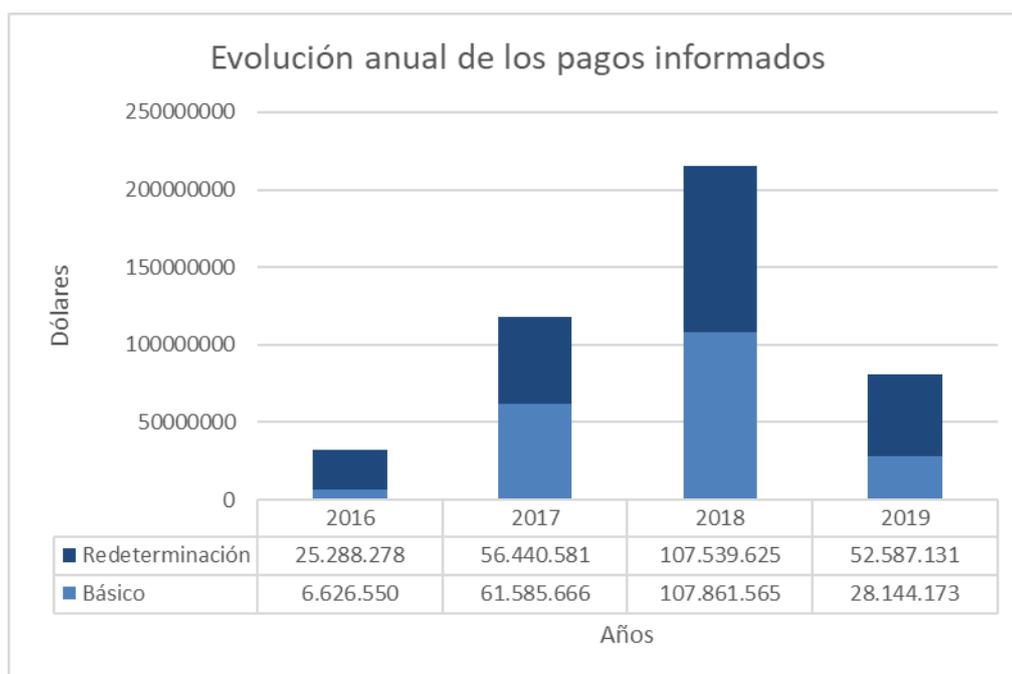


Auditoría General de la Nación

Tipo	Certificado	Monto Neto \$	Fecha Pago	USD Convertibles al TC A3500	Fuente
A F	A.F./2017	\$ 3.198.885	17/2/2017	USD 205.386	UCOFIN
Subtotal AF				USD 205.386	

Fuente: NO- 2019-69446390-APN-SECOT#MTR

Gráfico 4 – Evolución anual de los pagos informados por certificados básicos y de redeterminación



Fuente: Elaboración propia en base a los Anexos V y VI de la NO- 2019-69446390-APN-SECOT#MTR³³⁴, al TC BCRA A3500.

De la lectura de los cuadros precedentes se desprende que: En el periodo auditado se pagaron certificados por \$11.580 MM equivalentes a USD 446 MM, destinando el 45,76%

³³⁴ La conversión de los pagos a USD TC BCRA A3500, es solo a fines informativos, ya que los importes en pesos tienen su componente tanto en pesos como en dólares convertidos al TC de la fecha de facturación.



Auditoría General de la Nación

(\$5.307 MM equivalentes a USD 204 MM) a certificados de obra básico y 54,19% (\$6.269 MM equivalentes a USD 241 MM) a certificados de redeterminación de precios³³⁵.

Por otra parte, y en cuanto a la afectación presupuestaria, del total de pagos mencionados fueron registrados como tales, regularización mediante, un total de \$9.272 MM, mientras el resto (Certificado 32 en adelante) se pagó a través del Fondo Fiduciario de Infraestructura del Transporte.

4.7.2 La Etapa I de la obra se ejecutó apartándose del “Plan de Trabajos Preliminar” y del “Plan de Certificación Mensual Preliminar” informados como vigentes, lo que repercutió en la secuencia, control y seguimiento físico y financiero de los trabajos. En ese contexto, al 31/01/2019, la obra presentaba una sub ejecución del mencionado Plan de Certificación del 54,73% (78,45% vs. 23,72%).

Como se mencionó en el Hallazgo 4.4, el reinicio de los trabajos se concretó con el Acta de Inicio³³⁶ y con el Certificado N°5 (de agosto de 2016) que, desde esa fecha, comenzó una secuencia de certificados aprobados mensualmente y con continuidad, en correspondencia con los trabajos realizados.

El Plan de Trabajos Preliminar, informado como vigente, proyectaba un conjunto de obras (8 estaciones³³⁷, 2 trincheras³³⁸, 2 tramos de un mismo túnel, 2 rampas³³⁹, los pozos de ventilación, 3 talleres³⁴⁰), cuya ejecución preveía iniciarse en forma simultánea en los primeros meses de la obra y finalizarse en el plazo de 44 meses establecido en la Addenda 2.

³³⁵ El 0,05% restante, se destinó a un pago por ajuste financiero por \$3,19 MM equivalente a USD 205.386 realizado el 17/02/2017.

³³⁶ De fecha 31/03/2017 en la que se expresa que la obra en realidad había iniciado el 30/09/2016.

³³⁷ Caballito, Flores, Floresta, Villa Luro, Liniers, Ciudadela, Ramos Mejía y Haedo.

³³⁸ Haedo, Villa Luro.

³³⁹ Haedo y Caballito

³⁴⁰ Lobos, Luján y Francisco Álvarez.



Auditoría General de la Nación

En el caso de la obra de túnel, el Plan de trabajos preliminar previó que, entre el mes 8 y 10 del inicio de los trabajos, se debía iniciar la ejecución de 2 tramos en simultaneo del túnel, uno de ellos desde Haedo a Villa Luro (tramo TBM1) y otro desde Villa Luro a Caballito (tramo TBM2), con un plazo de ejecución de 25 y 23 meses respectivamente, para terminar de forma simultánea en el mes 33³⁴¹.

Junto con el mencionado Plan de Trabajos Preliminar, en la Addenda 2 se acordó un Plan de Certificación Mensual Preliminar, en el que se discriminaba información parcial y acumulada. A partir del mismo, se pudo establecer que al 31/01/2019³⁴² la certificación acumulada prevista era del 78,45%³⁴³.

Por otra parte, como fuera adelantado en el Cuadro N°2 del presente Informe, el DNU 797/2016, proyectó para el periodo 2016-2018 un avance físico acumulado del 40%, con el siguiente detalle por año: 2016 1%, 2017 20%, 2018 19%³⁴⁴.

En el Gráfico 5, se presentan las curvas de certificación y de avance físico que se obtienen de lo descripto anteriormente.

³⁴¹ Conf. NO-2019-12323891-APN-SECOT#MTR, R.2, punto D. Addenda 2. Anexo A. Adjunto 2.

³⁴² Fecha de finalización del periodo auditado.

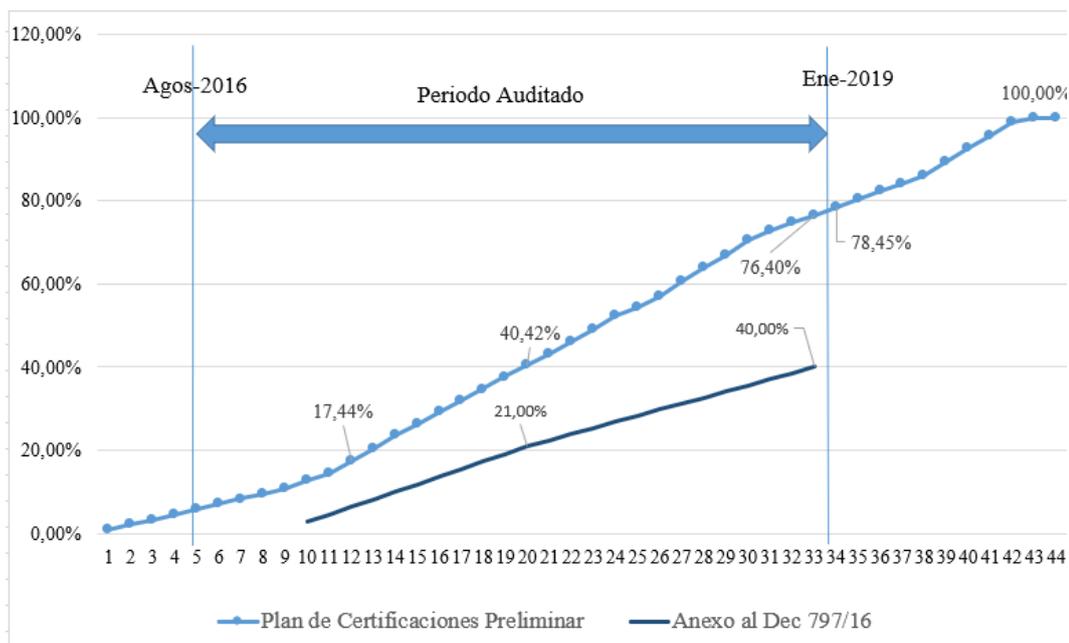
³⁴³ Porcentaje que se obtiene a partir del Plan de Certificación Mensual Preliminar acordado por la Addenda 2, de dividir el monto previsto acumulado para el mes 34 de la obra sobre el presupuesto total previsto para la misma.

³⁴⁴ Esta estimación del avance físico de la obra, en principio coincide con la operación de dividir el monto autorizado a devengar en el año considerar (2016 o 2017 o 2018) sobre el total autorizado a devengar. El año 2019 no se incorpora al gráfico, pues el DNU 797/2016 no lo presenta en forma individualizada.



Auditoría General de la Nación

Gráfico 5– Curvas de Certificación Mensual Preliminar Addenda 2 y avance físico 2016-2018 previsto por el DNU 797/16



Fuente: Elaboración propia, Plan de Certificación Mensual Preliminar Addenda 2 y Decreto 797/2016-Planilla Anexa al Artículo N°2.

En lo que hace a la situación encontrada, consultado el auditado respecto de la ejecución de la obra³⁴⁵, expresó: “...la excavación del túnel (tramo TMB1) comenzó a fines de noviembre de 2016 y finalizó a fines de diciembre de 2018, por lo que la duración de la tarea ejecutada fue de VEINTICINCO (25) meses conforme al cronograma indicado...”, sin hacer allí mención al tramo Villa Luro - Caballito (TBM2)³⁴⁶.

Ahora bien, si se toma como criterio el Plan de Trabajos Preliminar informado como vigente, se observa que, en el mismo período de 25 meses en que se logró completar la ejecución del tramo TBM1 del túnel, se tendría que haber terminado la totalidad del otro tramo previsto (TBM2), más 5³⁴⁷ de las 8 estaciones, los pozos de ventilación y las rampas de Haedo y

³⁴⁵ Nota 105-19 AG7.

³⁴⁶ NO-2019-69446390-APN-SECOT#MTR.

³⁴⁷ Haedo, Liniers, Villa Luro, Floresta y Flores.



Auditoría General de la Nación

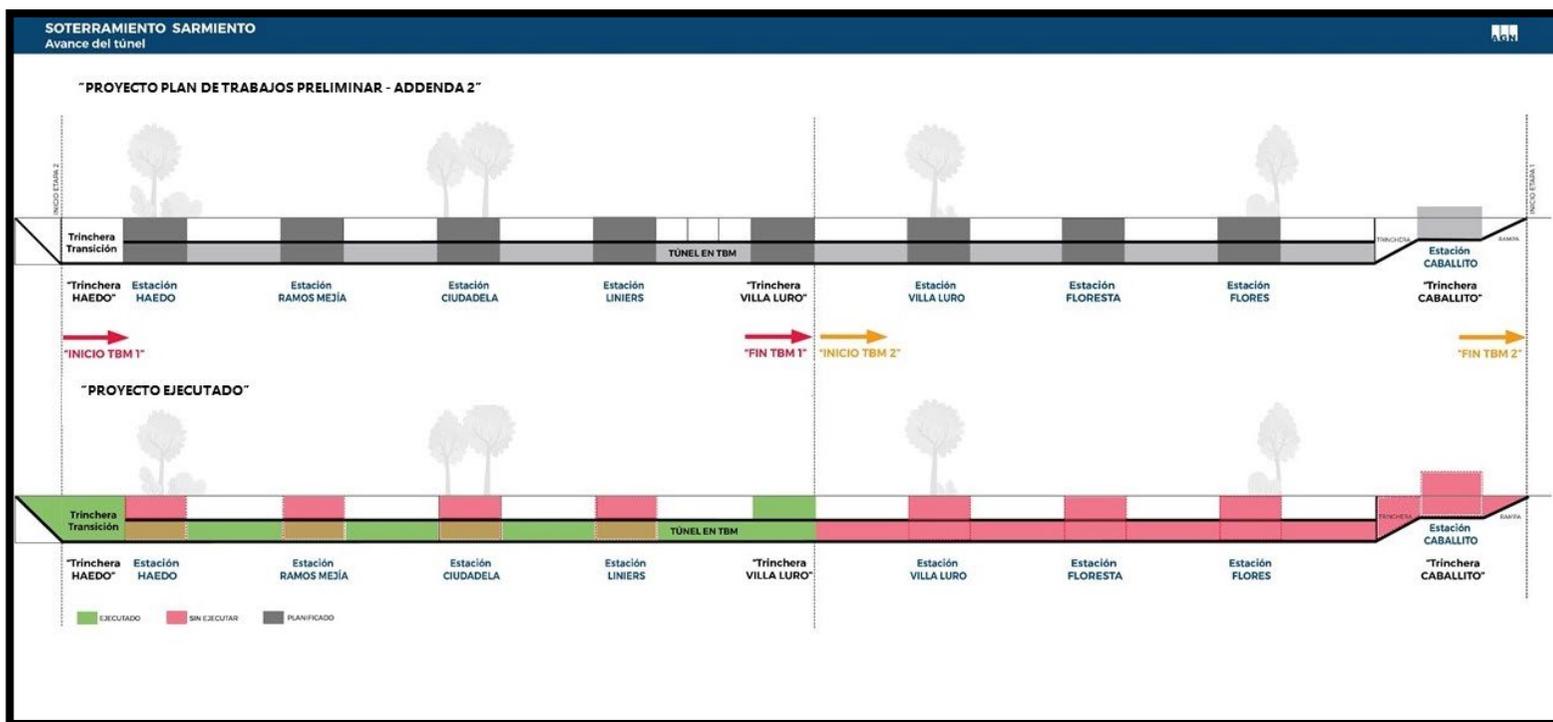
Caballito, y deberían estar en proceso de ejecución los Talleres ferroviarios de Lobos, Lujan, Francisco Álvarez y el resto de las estaciones proyectadas³⁴⁸. La brecha entre las obras previstas en el Plan de Trabajos preliminar y lo ejecutado se ve en detalle en el siguiente Gráfico:

³⁴⁸ Ramos Mejía, Ciudadela y Caballito



Auditoría General de la Nación

Gráfico 6 – Obras de túnel, conexas y de estaciones previstas en el Plan de Trabajo Preliminar vs. lo ejecutado al 31/01/2019



Fuente: Elaborado por el Área de Diseño – AGN, en base al gráfico extraído del Exp. S02 0082577 - 2013 - Cuerpo II, fs. 200.



Auditoría General de la Nación

Asimismo, ante una consulta³⁴⁹ dirigida a establecer las causas del retraso verificado en la ejecución del Plan de trabajos preliminar, incluyendo la construcción de las estaciones y otra vinculada al cambio en la técnica de construcción prevista para la realización de estas últimas³⁵⁰, el MTR respondió: “...durante los años 2017 y 2018 se avanzó con (el) estudio de la solución de construcción de las estaciones con la metodología de cavernas NATM en lugar de la propuesta Cut & Cover de la oferta original.”³⁵¹. Agregando posteriormente: “Al respecto es dable destacar que, por Resolución N°394, de fecha 5 de julio de 2019, de este Ministerio de Transporte, se aprobó el cambio de metodología constructiva de Estaciones...”³⁵².

Así, en el periodo auditado y estando en ejecución la obra del túnel, se mantenía todavía en estudio la técnica de construcción de las estaciones del proyecto, condición que contribuyó, a que las mismas no pudieran llevarse a cabo siguiendo el orden secuencial previsto en el Plan de Trabajos por entonces vigente.

En ese contexto, respecto de las estaciones de Haedo, Ramos Mejía, Ciudadela y Liniers, se optó³⁵³ con el objetivo declarado de afectar de la menor manera posible los trabajos en marcha, por continuar con la excavación del túnel y ejecutar la construcción de las estaciones posteriormente tras el paso de la tuneladora, previéndose para ello la realización de nuevas intervenciones en la estructura del túnel construido³⁵⁴.

³⁴⁹ Nota 127/19 AG07, 3, 3.1. y 3.2.

³⁵⁰ De acuerdo con lo establecido en la “Propuesta Técnica según el P.E.T”, “3.1. Datos Característicos de Cada Etapa”, la técnica Cut & Cover era la prevista para la construcción de las estaciones. Posteriormente, tal como se describe en el IF-2019-49967430-APN-UEOSLS#MTR, por diversas razones entre las que se encontraron: la imposibilidad de demoler los edificios donde se debía construir la estación provisoria Flores, la opinión crítica a la utilización de esta técnica planteada por Trenes de Buenos Aires, entonces concesionario de la línea y fundamentalmente las restricciones operativas que generaría su implementación, la que se evaluaron como no compatibles con la demanda de transporte de la Línea Sarmiento, desde el año 2010 se fue consolidado la idea de sustituirla por la técnica New Austrian Tunneling Method (NATM) o “caverna”. Modificación que fuera finalmente aprobada, fuera del periodo auditado, por la Resolución 394/2019 MTR del 5/7/2019.

³⁵¹ NO-2019-101054770-APN-SECOT#MTR del 11/11/2019.

³⁵² Ídem.

³⁵³ De acuerdo con lo informado en las Notas de Pedido 782 (6-11-17) y 988 (3-5-18).

³⁵⁴ Ídem. Alternativa que tiene como antecedente lo solicitado por Orden de Servicio N°3, tal como se describe en el IF-2019-49967430-APN-UEOSLS#MTR.



Auditoría General de la Nación

En el citado cuestionario³⁵⁵, se solicitó también información respecto a la ejecución de un solo tramo de túnel, en lugar de los dos previstos en el plan tentativo, a lo que respondió: “...en atención a los recursos presupuestarios asignados a la obra se consideró prioritario avanzar solamente con la ejecución del túnel y sus obras conexas, tareas preliminares de estaciones y elaboración de Ingeniería”³⁵⁶. Agregando: “...el túnel avanzó con un solo frente de ataque en lugar de dos, puesto que, con los recursos asignados a la obra, no se podía afrontar el pago de esa inversión, tal como estaba prevista en la planificación original. Así, la instalación y puesta en funcionamiento de la segunda tuneladora implicaba una inversión por parte del Estado que, con los fondos asignados, no estaba en condiciones de afrontar”³⁵⁷.

Si bien la evidencia indica que la dinámica entre las partes se dio en el contexto auspiciado por la Cláusula 25ª del Contrato, en cuanto a que los avances de la obra se llevarían a cabo conforme la disponibilidad presupuestaria³⁵⁸, los desfasajes en la ejecución por responsabilidad del Comitente hubieran requerido la prórroga del plan de trabajos³⁵⁹ en los términos del art. 83º del PCP³⁶⁰, suscribiendo las correspondientes addendas que readecuen las condiciones contractuales, de modo tal que la Administración no resigne una herramienta esencial de gestión de obra, junto con su respectiva facultad de control y sanción ante el eventual incumplimiento de dicho plan (siempre que existiera disponibilidad presupuestaria), tal como se indica en el subhallazgo 4.4.1.

³⁵⁵ Nota 127/19 AG07.

³⁵⁶ NO-2019-101054770-APN-SECOT#MTR del 11/11/2019, respuesta a pregunta 3, inciso a.

³⁵⁷ Ídem, respuesta a la pregunta 3, inciso b.

³⁵⁸ Cláu. 25ª: “**PLAZO DE EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS.** El plazo de ejecución de los trabajos para esta Etapa es de TREINTA Y SEIS (36) meses (**Modificado por Addenda 2 a 44 meses**). Sin perjuicio de las demás previsiones contractuales, el PLAN DE TRABAJOS será el que surja de ajustarlo de conformidad con lo dispuesto en los ARTICULOS 69 y 70 del PCP. Asimismo, en función de lo establecido en el apartado 23.7 de la CLÁUSULA VIGÉSIMO TERCERA del presente, el plazo de ejecución de los trabajos podrá adecuarse en función de las disponibilidades presupuestarias del Tesoro Nacional”.

³⁵⁹ Tal lo mencionado en el subhallazgo 4.5.1.

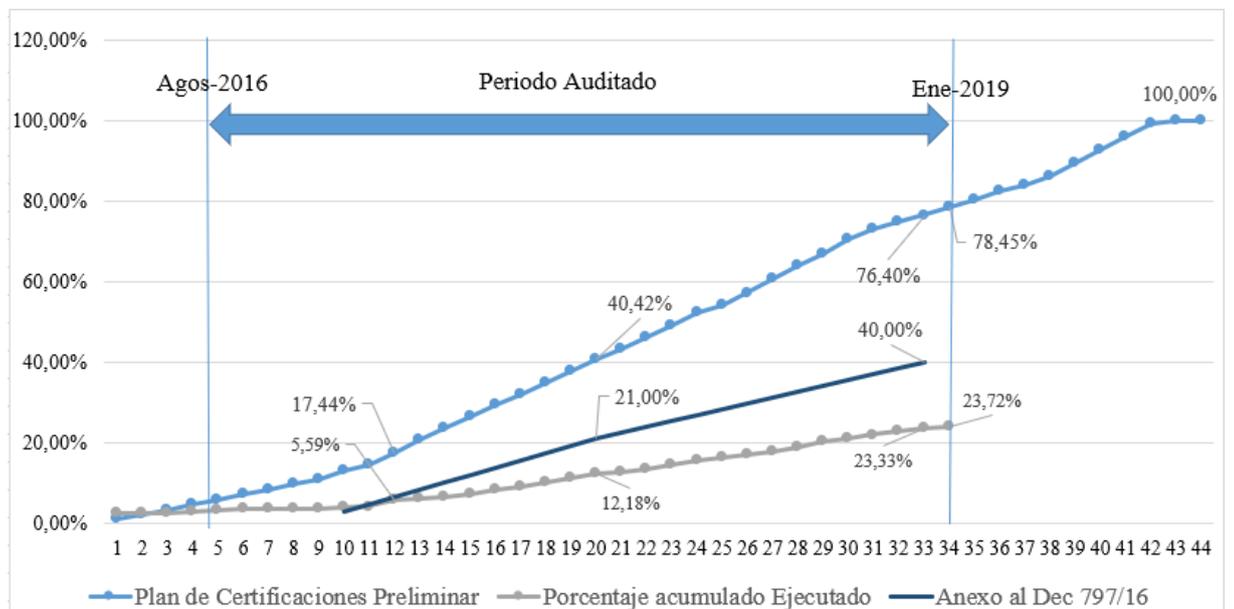
³⁶⁰ Art. 83: “**PRÓRROGAS AL PLAZO DE OBRA**”: En lo que aquí respecta, expresa que, “**El COMITENTE deberá tramitar de oficio la ampliación del plazo contractual cuando la causa o hecho determinante de la demora le sea imputable a sí mismo o a los CONCESIONARIOS – entendiéndose que hasta la solución de la causa de la demora se suspende el cómputo de los plazos de ejecución de la OBRA, sin necesidad de la presentación previa del CONTRATISTA**”.



Auditoría General de la Nación

Así, al final del periodo auditado, la Etapa I de la obra presentaba un avance acumulado del 23,72%³⁶¹ contra los 78,45% que debía alcanzar el Plan de Certificación Mensual Preliminar, es decir tenía una sub ejecución del 54,73% respecto de lo planificado, tal como se presenta en el siguiente gráfico:

Gráfico 7 – Curvas de Certificación Mensual Preliminar Addenda 2 y avance físico 2016-2018 DNU 797/16 vs. porcentaje de avance acumulado al 31/01/2019



Fuente: Elaboración propia, en base a Plan de Certificación Mensual Preliminar Addenda 2, Decreto 797/2016-Planilla Anexa al Artículo N°2 y Certificados de Obra Básicos hasta el N°34 -31/01/2019-.

En cambio, si se toma como criterio el avance físico previsto alcanzar por el DNU 797/2016 para el año 2018 (40%), y el alcanzado en el último certificado de obra básico para ese año³⁶² (23,72%), la brecha al 31/12/2018 era de (-16,28%).

En lo que hace a lo documental, las restricciones presupuestarias para el desarrollo de la obra informadas por el auditado y la eventual introducción de modificaciones a la misma, no

³⁶¹ Información obtenida a partir de lo informado por el Certificado de Obra Básico N°34.

³⁶² Certificado de Obra Básico N°33.



Auditoría General de la Nación

son causas suficientes para justificar que se haya ejecutado sin contar con un Plan de Trabajos ni un Plan de Certificación mensual definitivo tal como establecía el PCP y el Contrato.

4.7.3 Por Nota de la Secretaría de Obras de Transporte, el 07/12/2018 se instruyó la suspensión de las tareas de ejecución del túnel y obras conexas, sin que se haya suscripto, en base a la evidencia recabada, un Acta de suspensión, ni se haya obtenido evidencia de análisis que evaluaran las consecuencias de esa decisión, considerando los montos invertidos hasta entonces equivalentes a USD 446 MM.

El artículo 34° de la Ley 13.064, de Obras Públicas³⁶³, expresa: *“Si (...) se juzgase necesario suspender el todo o parte de las obras contratadas, será requisito indispensable para la validez de la resolución, comunicar al contratista la orden correspondiente por escrito, procediéndose a la medición de la obra ejecutada, en la parte que alcance la suspensión, y a extender acta del resultado³⁶⁴ ...”* además agrega: *“El contratista tendrá derecho, en ese caso, a que se le indemnice por todos los gastos y perjuicios que la suspensión le ocasione, los que deberán serle certificados y abonados”*.

Por otra parte, ante la necesidad de suspender total o parcialmente una obra, constituye una buena práctica evaluar, junto al hecho que la motiva, los costos posteriores que tendrán que asumirse para retomar su ejecución³⁶⁵ o, eventualmente, los costos directos e indirectos que se originen si la misma quedara inconclusa³⁶⁶.

³⁶³ Vale recordar que la Cláusula 27ª del Contrato establece que *“El presente CONTRATO se encuentra regido por la Ley N° 13.064, las disposiciones del Título 1 del Decreto N° 1.023/01, el Decreto N° 1295/2002, la ley Nacional de Procedimientos Administrativos y supletoriamente el Código Civil, en cuanto no se opongan a la ley mencionada en primer término. En todo cuanto no estuviere previsto en la normativa mencionada, regirá el Derecho Argentino, al que LAS PARTES se someten por el solo hecho de suscribir el presente CONTRATO”*.

³⁶⁴ En dicha acta se fijará el detalle y valor del plantel, del material acopiado y del contratado, en viaje o construcción, y se hará una nómina del personal que deba quedar a cargo de la obra.

³⁶⁵ En tal caso, ítems relacionados a la paralización y su nuevo comienzo, sumado a los eventuales gastos para reconstruir o reemplazar componentes alterados por el transcurso del tiempo de la obra suspendida.

³⁶⁶ Pues en el caso de que la obra no se reanude, sumado a los daños y perjuicios que pueda reclamar el Contratista, debe computarse el dispendio resultante de emplear fondos públicos en la construcción de un bien que no se concretará.



Auditoría General de la Nación

En lo que hace a la situación encontrada, el 07/12/2018 se le ordena a la UESFS y por su intermedio a la empresa que “...en razón de las previsiones presupuestarias, se proceda a solicitar la suspensión de las tareas de ejecución de túnel y otras conexas al llegar a la trinchera de Villa Luro, como así también la fabricación de dovelas hasta alcanzar la cantidad necesaria para el tramo de rampa en túnel de salida de la trinchera”³⁶⁷. Dicha disposición, fue comunicada por la Unidad Ejecutora y hecha efectiva por el Contratista, tras la Orden de Servicio 548³⁶⁸.

Consultada la auditada sobre el particular, en miras de evidenciar que se hayan realizado evaluaciones a fin de prever las consecuencias que la detención de la ejecución de la obra podría ocasionar, como, por ejemplo, que aún se encontraba pendiente de recupero montos adelantados al Contratista en concepto de anticipos, los que, al final del periodo auditado, ascendían a \$ 292.048.960 y UDS 60.026.190³⁶⁹, la auditada informó que: “No obra en esta Dirección expediente alguno”³⁷⁰, por lo que no se pudo constatar, a la vez, la existencia del Acta del resultado de suspensión requerida por el art 34 de la LOP.

También como parte de los procedimientos de auditoría, la AGN consultó a la auditada si, “A partir de la suspensión de la obra (...) ¿Se realizaron informes de evaluación técnica y económica en los que se desarrollen las estrategias a implementar en un contexto de restricciones financieras? En tal caso, ¿se estimó el impacto de las estrategias propuestas?”, solicitando que compartan dichos informes y sus conclusiones”. Además de, “¿Cuáles son las consecuencias que generó la suspensión de la obra en relación con las obligaciones contractuales para con la contratista?”³⁷¹.

³⁶⁷ NO-2018-63921638-APN-SECOT#MTR.

³⁶⁸ Del 7/12/2018. La información se corresponde con la verificación *in situ* realizada por este Equipo en agosto de 2019, en la que se constató que la obra se encontraba suspendida.

³⁶⁹ El valor de los anticipos en \$ y USD que restan descontar, se obtiene por diferencia entre los pagos de los anticipos financieros del Cuadro N° 6 del presente informe, menos la sumatoria de los descuentos realizados en los certificados 1 a 34.

³⁷⁰ Email a la Dirección Documental del MTR del 11/03/2024 respondido por NO-2024-28134017-APN-DNAYALAYF#MTR del 18/03/2024.

³⁷¹ NOTA No 108/22 - AG7, NOTA N°47/22 – DCST, Preguntas 10 y 11.



Auditoría General de la Nación

Dichas consultas obtuvieron como respuesta que, *“El Ministerio encomendó la auditoría total de la obra y su contrato a la Universidad Nacional de San Martín”*. Y que, *“Las consecuencias de la suspensión de la obra en relación con las obligaciones contractuales para la contratista son evaluadas en los informes de la auditoría llevada a cabo por la Universidad Nacional de San Martín”*³⁷².

Más allá de esta respuesta, por el objeto de ese Informe, el mismo no contiene datos puntuales y específicos para dar cuenta de las preguntas formuladas al ex MTR.

En definitiva, como puede verse en el presente hallazgo y en otros vinculados (como se describe en 4.3.1 y 4.3.2), al adoptar la decisión de suspender por razones presupuestarias, no se suscribió el Acta de medición prevista por el artículo 34° de la Ley de Obras Públicas, ni se obtuvo evidencia de la realización de gestiones para requerir al Contratista que provea nuevas propuestas de financiamientos (y de su eventual evaluación) en el marco de lo previsto en el PCP, el CO y sus addendas. A la vez, no se obtuvo evidencia de evaluaciones o proyecciones pormenorizadas a fin de establecer el impacto de la decisión de suspender la ejecución de la obra en términos de costos de movilización y desmovilización de obra, mantenimiento de las obras durante la suspensión, posibles reclamos del Contratista y, costos de reinicio de los trabajos, entre otros.

A modo de cierre del grupo de Hallazgos 4.7 se concluye que, durante el periodo auditado, la obra fue financiada con fondos del Tesoro Nacional. En materia presupuestaria, se le asignó créditos iniciales por \$15.748.950.000³⁷³, equivalentes a USD 944.687.306, de los que se devengaron un 55,37%, con una sub ejecución del 69,53% en 2017. En materia de pagos, se realizaron por \$11.580³⁷⁴ MM equivalentes a USD 446 MM.

³⁷² Respuesta: NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR, respuestas 10 y 11.

³⁷³ Mas modificaciones, hasta alcanzar un crédito vigente de \$16.751.005.010, tal como puede visualizarse en el Cuadro N°7.

³⁷⁴ Como se señaló en 4.7.1, \$9.272 MM, regularización mediante, con afectación presupuestaria y el resto \$2.308 MM a través de Fondo Fiduciario de Infraestructura del Transporte.



Auditoría General de la Nación

Asimismo, el cambio que representó haber avanzado en la ejecución del túnel, postergando la construcción de las estaciones, implicará necesariamente, ante la eventual decisión de finalizar la Etapa I, nuevas intervenciones a la obra de túnel ya ejecutada.

Finalmente, en lo que hace al Plan de Trabajos y al Plan de Certificación Mensual preliminares³⁷⁵ informados como vigentes, fueron incumplidos. Al 31/01/2019, este último presentaba una subejecución del 54,73%. En dicha situación tuvieron incidencia, la ejecución de la obra con un ritmo inferior al previsto en ese documento (lo que fue seguido por su suspensión, en ambos casos, con fundamento en la existencia de restricciones presupuestarias), y la falta de eficacia por parte del auditado para evaluar y ejecutar la obtención del financiamiento previsto (tal como se describe en el Hallazgo 4.3.2). Estas últimas, junto con la suspensión, perduran en el tiempo con riesgo para la posición del Estado y para la economía, eficiencia y eficacia de la gestión de la obra, por el diferimiento para completar la ejecución de la misma, con impacto en la posibilidad de satisfacer el interés público comprometido.

³⁷⁵ Los que presentaban las debilidades descriptas en 4.5.2.



Auditoría General de la Nación

5. COMUNICACIÓN DEL INFORME

El proyecto de informe fue enviado en vista al Ministerio de Economía de la Nación y a la Dirección Nacional de Inversión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de las Notas N° 814/24-A-05 y 815/24-A-05 respectivamente, a los efectos de que, de corresponder, realicen las observaciones y/o comentarios que estimen pertinentes sobre los hallazgos desarrollados.

En el Anexo I se incorporan las notas de respuesta recibidas correspondientes a las consideraciones realizadas por la Dirección Nacional de Inversión Pública mediante NO-2024-135433870-APN-DNIP#JGM del 10/12/2024, y por la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía por NO-2024-136775316-APN-ST#MEC del 13/12/2024, teniendo adjunto esta última el IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario.

El análisis y conclusión de los comentarios efectuados por ambos organismos se expone en el Anexo II del presente documento.

6. RECOMENDACIONES

6.1. En todos los casos en que resulte obligatorio y con especial detalle en los proyectos de inversión pública de alta significatividad económica y baja reversibilidad, como es el presente:

Oficina encargada en el Ministerio de Economía:

- Dar estricto cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley 24.354 y en la Resolución 1/2021 SEPIPYPPP en materia de formulación y evaluación de los proyectos y de realización de estudios de impacto ambiental.
- Cargar (y exigir la carga) en forma completa, oportuna, sin pérdida de datos entre actualizaciones y migraciones del sistema, de la información que prevé el BAPIN



Auditoría General de la Nación

como herramienta útil para el seguimiento de los proyectos a nivel individual y, en lo pertinente, del Plan Nacional de Inversión Pública (Cde. Hallazgo 4.1.)

Órgano Responsable – DNIP: Exigir la presentación de los estudios de factibilidad e impacto ambiental a todos los proyectos alcanzados por el Artículos 3° de la Ley 24.354 y emitir el dictamen de calificación técnica previsto por esa norma, como condición necesaria para su incorporación definitiva al Plan Nacional de Inversión Pública y para la contratación de obras y bienes de uso en el marco del proyecto.

6.2. Evaluar la posibilidad de impulsar la introducción de las modificaciones normativas necesaria, a fin de generar la obligación de reevaluar los proyectos de inversión pública, a costos redeterminados vigentes, en forma previa a reiniciar su ejecución, cuando presenten contrato vigente y prolongados periodos de detenimiento en su ejecución e inestabilidad en el financiamiento. (Cde. Hallazgo 4.2)

Ministerio de Economía:

6.3. Que los organismos indicados por el Decreto 2227/08, Art 3., o aquellos que los hayan reemplazado, evalúen la posibilidad y conveniencia de retomar la forma de financiamiento previsto para la obra en el Pliego de Condiciones Particulares, el Contrato de Obra y sus Addendas (Cde. Hallazgo 4.3, 4.3.1 y 4.3.2)

6.4. Extremar los recaudos para no iniciar proyectos y obras públicas, sin tener cabalmente cumplidas las condiciones de cumplimiento previo previstas en el PCP y CO.

De mediar razones de extrema urgencia que justifique la medida, dejarlas pormenorizadamente documentas y fundadas en el expediente.

En el caso que nos ocupa, de decidirse continuar con la obra, cumplimentar las condiciones previas al inicio pendientes, a fin de poder hacer efectivo el cumplimiento de sus plazos de ejecución (Cde. Hallazgo 4.4 y 4.4.1).

6.5. Cumplir con lo dispuesto en el artículo 70 del PCP, con el objeto de aprobar el Plan de Trabajos y Proyecto de la Etapa I antes del reinicio de la obra teniendo además el



Auditoría General de la Nación

cómputo, el presupuesto y la curva de inversión, a fin de aportar datos ciertos sobre el plazo de ejecución, el momento de realizar las inversiones y establecer la cronología del avance del proyecto.

Previo a reiniciar la ejecución, planificar las acciones necesarias, a fin de avanzar con el Proyecto, habiendo realizado las correcciones a los documentos correspondientes. (Cde. Hallazgo 4.5, 4.5.1, 4.7.2 y 4.7.3)

6.6. En lo que respecta al seguimiento de las obras, se recomienda, frente a proyectos como este caso, de gran envergadura, complejo y con alto impacto, elaborar un sistema integral de registro centralizado que permita obtener y disponer de datos ciertos, precisos y oportunos acerca de la ejecución y el grado de avance de las obras a los fines de poder realizar un seguimiento de las mismas. (Cde. Hallazgo 4.6)

6.7. Procurar garantizar el financiamiento necesario para atender el gasto total del proyecto, de manera que la Administración asegure completar los pagos para la ejecución y no obstaculizar su finalización por motivos de falta de recursos. (Cde. Hallazgo 4.7.1)

6.8. Evaluar e instar a las áreas del Ministerio de Economía con competencia en la materia, a realizar o completar el relevamiento del Contrato de Obra Pública, a fin de proponer los cursos de acción a seguir en relación al mismo (Cde. Hallazgo 4.7.2 y 4.7.3).

7. CONCLUSIONES

La presente auditoría tuvo por objeto evaluar el financiamiento y la ejecución de la obra de Soterramiento del corredor ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento, y fue desarrollada en el ámbito de la Unidad Ejecutora de la Obra (la UESFS), dependiente del ex Ministerio de Transporte. El período auditado abarcó desde el 16/06/2016 al 31/01/2019.

En ese marco, los procedimientos de auditoría estuvieron enfocados principalmente en la gestión del mencionado proyecto, habiéndose detectado debilidades que llevaron primero a la subejecución y posteriormente a la detención de la obra.



Auditoría General de la Nación

Así, en materia de registración, evaluación y comunicación prevista por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), la auditada como encargada de registrar la información y la Dirección Nacional de Inversión Pública como responsable del sistema, incumplieron sus respectivas obligaciones, restándole a la gestión del SNIP, eficacia y efectividad como herramienta para el seguimiento y control del proyecto.

Por otra parte, no se obtuvo evidencia de la existencia de evaluaciones económicas que se hayan instrumentado a fin de determinar la conveniencia de continuar, a costos redeterminados, con la ejecución de la obra antes de suscribir el Acta del 31/03/2017 por la que se volvió a dar Inicio a la Obra. Buena práctica que hubiera sido oportuna, teniendo en cuenta el escaso porcentaje de certificación básica acumulada en el tiempo transcurrido hasta la suscripción de la mencionada Acta (2,82%), la falta de sostenibilidad que presentó el financiamiento del proyecto desde su adjudicación, y la significatividad económica de la Etapa I del proyecto (USD 1.479 MM).

Asimismo, durante el período auditado se observó una gestión ineficaz del monitoreo de las condiciones que permitieran retomar la forma de financiamiento privado de la obra prevista en el PCP y el CO, y el aseguramiento de este último para su ejecución, atendándose sus pagos exclusivamente con fondos del Tesoro Nacional. De este modo, sin que se encontraran fundadas las razones de ello, soslayando las previsiones existentes al respecto, aun cuando se verificara la presentación de nuevas propuestas de financiamiento por parte del Contratista, no se obtuvo evidencia de acciones, como puede ser la evaluación de los mercados de crédito, a fin de establecer si se comprobaban condiciones propicias para retomar la forma de financiamiento mencionada con la incidencia de esta situación en el ritmo de ejecución y la continuidad de la obra.

Con respecto al Acta de Inicio de Obra, se suscribió sin que los requisitos previstos para su realización estuviesen alcanzados, incumpliendo lo establecido en el Contrato y en el PCP. Además, se convino una fecha de inicio de trabajos anterior a la fecha de la suscripción, pero posterior a la de su inicio efectivo, acordándose que el plazo de ejecución de la obra quedaba supeditado a la regularización de los requisitos pendientes, lo que supuso riesgo para



Auditoría General de la Nación

su seguimiento, control, y eventual aplicación de penalidades vinculadas, es decir para su gestión eficaz.

Como consecuencia de ello, la obra se ejecutó sin contar con un proyecto definitivo y aprobado para la Etapa I (el cual debía estarlo con anterioridad a la suscripción del Acta de Inicio), llevándose adelante en base a un plan de trabajo preliminar para esa Etapa, incompleto y desactualizado, realizándose solo aprobaciones de documentos pertenecientes a algunos de sus rubros/items, con incumplimiento del PCP y del Contrato, lo que implicó una situación de riesgo para alcanzar su ejecución en los plazos y el presupuesto establecidos.

También se detectaron debilidades en la gestión de los mecanismos previstos en el PCP, para el control y seguimiento de la ejecución física y financiera de la obra y la comunicación entre la inspección de obra y el Contratista. Por otra parte, no se desarrolló un sistema integral de registro que permita centralizar información cierta, precisa, oportuna, como medio para favorecer la toma de decisiones eficientes y eficaces en relación a la misma. Asimismo, se detectaron incumplimientos a las previsiones del PCP en materia de registración y resguardo de las Ordenes de Servicio y Notas de Pedido, con riesgo para su integridad.

Se constató que la obra fue financiada con fondos del Tesoro Nacional, registrándose pagos por un total de \$11.580 MM (USD 446 MM), recursos que se evidenciaron insuficientes para que pudiera ejecutarse al ritmo previsto en el Plan Mensual de Certificación preliminar de la Addenda 2, hasta que se produjo su paralización a partir de enero de 2019.

La Etapa I de la obra se ejecutó apartándose del “Plan de Trabajos Preliminar” y del “Plan de Certificación Mensual Preliminar” informados como vigentes; al 31/01/2019 el mencionado Plan de Certificación presentaba una subejecución del 54,73% (78,45% vs. 23,72%).

Finalmente, por Nota de la Secretaría de Obras de Transporte del 07/12/2018, se instruyó la suspensión de las tareas de ejecución del túnel y obras conexas, no pudiéndose obtener evidencia de la existencia del Acta de suspensión, ni análisis que evaluara el impacto de la decisión de suspender la ejecución de la obra en términos de costos de movilización y



Auditoría General de la Nación

desmovilización de obra, mantenimiento de las obras durante la suspensión, posibles reclamos del Contratista y, costos de reinicio de los trabajos, entre otros, considerando los montos invertidos hasta entonces, equivalentes a USD 446 MM.

Se concluye entonces que a la finalización del periodo auditado y tras haberse realizado pagos por un total de \$11.580 MM (equivalente a USD 446 MM TC BCRA A3500), con la posibilidad de que los montos invertidos puedan transformarse en costos hundidos y en contingencias para el Estado, la ejecución de la obra se encuentra detenida desde 2019, condición que perdura hasta el presente.

La paralización de la obra tiene impacto directo en la satisfacción del interés público comprometido, en atención al derecho de los usuarios a viajar seguros y en el menor tiempo posible.

8. LUGAR Y FECHA

Buenos Aires, 16 de diciembre de 2024.

9. FIRMA



Auditoría General de la Nación

ANEXO I

Opiniones de las áreas con competencia específica con relación a los hallazgos
enumerados previamente

Consideraciones realizadas por la Dirección Nacional de Inversión Pública y por la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía, con relación a los hallazgos y recomendaciones enumerados a lo largo del proyecto de auditoría, tal lo indicado en el apartado 5.



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-135433870-APN-DNIP#JGM

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 10 de Diciembre de 2024

Referencia: EX-2024-134073241- -APN-DGDYD#JGM. Respuesta a NOTA N° 815/24 - A-05. Proyecto de informe de Auditoría sobre “Min. Transporte – Financiamiento y Ejecución de la obra de Soterramiento del corredor ferroviario Caballito – Moreno –Línea Sarmiento

A: Francisco Javier FERNANDEZ (AGN),

Con Copia A: Fernando Martín OSTUNI (DFEYPIP#JGM), Ignacio Santiago BARRIONUEVO (DNIP#JGM), Matías RODRÍGUEZ MENDOZA (DNIP#JGM),

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud. a fin de formularle las observaciones correspondientes al proyecto de informe de Auditoría “Ministerio de Transporte – Financiamiento y Ejecución de la obra de Soterramiento del corredor ferroviario Caballito – Moreno –Línea Sarmiento” en lo referido a al Hallazgo 4.1. y recomendaciones 6.1. (parte pertinente en relación a la DNIP) y 6.2.

A fin de una mejor exposición, se reproduce a continuación el contenido del mencionado proyecto de informe que atañe a la DNIP y los comentarios correspondientes de esta Dirección Nacional:



Auditoría General de la Nación

Proyecto de Informe:

4. HALLAZGOS

4.1. Durante el periodo analizado se observan incumplimientos, por parte del organismo auditado y del responsable del sistema, a lo prescrito por el Régimen Nacional de Inversiones Públicas (Ley 24354 y ss), en relación a sus previsiones en materia de registración, evaluación y comunicación, con incidencia en el seguimiento y control de la obra objeto de esta auditoría.

Observación de la DNIP:

En concordancia con la Ley 24.354, donde dice “Régimen Nacional de Inversiones Públicas” debe decir “Sistema Nacional de Inversiones Públicas”.

Proyecto de Informe:

Al revisar la información cargada por la Secretaría de Obras Públicas en el BAPIN, la que debía ser evaluada por la DNIP para proponer los ajustes que considere pertinentes, pudo visualizarse datos incompletos en las solapas:

- “Generales”, en la que no se registraba, por ejemplo, información sobre “Costo Inicial Estimado” y su “Año de Estimación”.
- “Principios Conceptuales de Formulación”, la que incluye preguntas relevantes para dar cuenta de la correcta formulación del proyecto
- “Información Complementaria”, donde, por ejemplo, no se incluía información alguna en la casilla asignada al Marco Legal y
- “Cronograma”, en la que se incluía información sobre costos estimados para el periodo 2017-2025 (\$84.142.177.266) y los gastos estimados 2016-2019, pero no se consignaban datos sobre el avance físico acumulado del proyecto cuando era una información relevante para realizar el control de su ejecución.

Observación de la DNIP:

Los campos “Costo Inicial Estimado” y “Año de Estimación” han sido creados recientemente y no tienen utilización hasta la fecha. Estos campos fueron previstos en el sistema, pero dadas las distintas etapas y reformulaciones por las que puede atravesar un proyecto, se ha detectado que tal como



Auditoría General de la Nación

están diseñados generan confusión en los usuarios y no revisten por el momento de utilidad específica. Para subsanar estos inconvenientes actualmente se trabaja con escenarios. En consonancia con lo antedicho, no hay ninguna norma o guía desarrollada por la DNIP que le indique al organismo completar dichos campos.

El campo “Información Complementaria” no existía en el BAPIN II, por lo que no se pudo completar en el proceso de migración de sistema. Esto mismo sucede para varias de las preguntas de la solapa “Principios Conceptuales de Formulación”. De hecho, en el nuevo registro bajo el BAPIN 128505, los diferentes campos de dicha solapa fueron completados por el organismo. Además, allí pueden identificarse las diferentes observaciones registradas por la DNIP.

En lo referido al avance físico de los proyectos, cabe destacar que recientemente se incorporó el avance físico acumulado y el avance físico anual en el sistema BAPIN. Esta información se nutre del avance físico que remiten los organismos de la Administración Pública Nacional a la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.

Proyecto de Informe:

En relación a los gastos estimados, si bien la solapa presentaba información para los años 2016 a 2019, al cruzarla con la obtenida de la respuesta de la Oficina Nacional de Presupuesto, ambas con fuente presupuestaria obtenida del e-SIDIF, se establecen las siguientes diferencias y coincidencia:



Auditoría General de la Nación

Cuadro 3 – Comparación entre la información consignada en el BAPIN y la suministrada por la ONP respecto a gastos estimados / crédito inicial en el periodo 2016-2019

Año	Concepto	Pesos	Dólares*	Fecha**
2016	(a) Crédito Inicial (ONP)	\$ -		
	(b) Gastos Estimados (BAPIN)	\$ -		
	(c=a-b) Diferencia	\$ -		
2017	(d) Crédito Inicial (ONP)	\$ 10.740.000.000	USD 677.282.043	11/1/2017
	(e) Gastos Estimados (BAPIN)	\$ 3.272.725.183		
	(f=d-e) Diferencia	\$ 7.467.274.817		
2018	(g) Crédito Inicial (ONP)	\$ 5.000.000.000	USD 267.165.375	12/1/2018
	(h) Gastos Estimados (BAPIN)	\$ 6.000.000.000		
	(i=g-h) Diferencia	-\$ 1.000.000.000		
2019	(j) Crédito Inicial (ONP)	\$ 8.950.000	USD 239.887	10/1/2019
	(k) Gastos Estimados (BAPIN)	\$ 8.950.000		
	(l=j-k) Diferencia	\$ -		

* Cotización del TC A3 500.

** Fecha de la Decisión Administrativa (ONP) N°12, 6 y 12, que distribuyen el presupuesto de los ejercicios 2017, 2018 y 2019 respectivamente.

Fuente: Elaboración propia en base a BAPIN, proyecto 71275, solapa cronograma al 08/02/2023 e IF-2021-113542802-APN-ONP#MEC

Así, mientras en los años 2016 y 2019 no se presentan diferencias, si lo hacen en 2017 y 2018, en ambos casos, porque como Gastos Estimados en el BAPIN se consignan el devengado o un valor cercano al devengado para cada uno de esos años. Asimismo, no se registraba “Gastos Realizados” para los años 2017 y 2019, cuando efectivamente se produjeron.

Las mencionadas situaciones restaban precisión al seguimiento presupuestario del proyecto.

Observación de la DNIP:

En primer lugar, cabe destacar que el concepto “Crédito Inicial (ONP)” y el campo “Gastos estimados” en el sistema BAPIN actúan con lógicas diferentes, por lo que no es de esperar su coincidencia permanente. El Crédito Inicial hace referencia al crédito tal como fuera aprobado en las respectivas leyes de Presupuesto y permanece, por lo tanto, sin alteraciones. Por otro lado, el campo “Gastos estimados” corresponde a una estimación que realiza el organismo acerca del crédito a ejecutar durante el año, la cual puede diferir con el crédito inicial. Asimismo, dependiendo del momento en el que el organismo haya completado el campo “Gastos estimados”, este puede superar, igualar o ser menor al crédito inicial. Es por ello que el sistema BAPIN ha comenzado a utilizar recientemente un sistema de registro con distintos escenarios de estimación de cronogramas, para captar las sucesivas reprogramaciones de gastos.

En lo que refiere a los gastos realizados, en 2019 el avance financiero que se registra en e-Sidif corresponde únicamente a la activación de anticipos a proveedores realizados en ejercicios previos.



Auditoría General de la Nación

Para evitar la duplicación de los gastos, en el sistema BAPIN se compensa esta activación con una imputación negativa de anticipo a proveedores. De esta forma, BAPIN pretende reflejar el avance financiero tal como fue sucediendo y no el momento en el que se registró como gasto de capital.

Por otro lado, cabe destacar que, a partir de 2021, el código BAPIN forma parte de la partida presupuestaria. Esto implica que todo gasto de capital en el presupuesto tiene asociado un código BAPIN. De esta manera, se logra una mayor trazabilidad del avance financiero de cada proyecto y se actualiza la información presupuestaria en el sistema BAPIN semanalmente.

Por último, es dable resaltar que la Ley 24.354 determina en el inciso b) del artículo 7° que es función de las oficinas encargadas de elaborar proyectos de inversión pública “Identificar, registrar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública del área;”

Proyecto de Informe:

En el mismo sentido, no se registraba o no se registraba información sustancial, en las solapas: “Evaluación”, “Intervención DNIP” y “Evaluaciones Anteriores”. Ello evidencia debilidades en la carga de información por parte de la oficina encargada, SOP, que de acuerdo a lo consignado en el sistema, no generó evaluaciones y observaciones por parte de la DNIP (solapas Generales, Principios Conceptuales de Formulación, Evaluación) a fin de subsanarlas.

Tras lo descripto anteriormente, se concluye, en relación a este proyecto y para el período bajo análisis, que la auditada como encargada de registrar la información y la DNIP como responsable del sistema, cumplieron de manera insuficiente las obligaciones en materia de registración, evaluación y comunicación prevista por el Régimen Nacional de Inversión Públicas, restándole a la gestión del RNIP, eficacia y efectividad como herramientas complementarias para el seguimiento y control del proyecto tal como prevé la Ley 24.354 y normas vinculadas.

Observación de la DNIP:

Con respecto a lo mencionado acerca de la información de las solapas “Evaluación”, “Intervención DNIP” y “Evaluaciones Anteriores” caben algunas aclaraciones. Para el momento aludido en el informe, los dictámenes técnicos en el marco del SNIP no se tramitaban mediante el sistema BAPIN, sino que gestionaban mediante expediente en papel. Por otro lado, el campo “Evaluaciones Anteriores” sólo traía información de una versión previa del sistema BAPIN. Esto indica que dicho campo no era relevante, salvo en caso de que el registro de la ficha en el sistema anterior tuviera información en el campo evaluación.



Auditoría General de la Nación

En lo referido al Dictamen de Calificación Técnica, se reproduce a continuación lo comunicado a la Auditoría General de la Nación mediante NO-2022-49163491-APN-DNIP#JGM:

El Organismo realizó presentaciones para el análisis de la DNIP en los años 2010 y 2014. En virtud de que se proponía financiar el proyecto a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, no se aplicó el procedimiento previsto en la Resolución SPE 175/2004 y SPEyPD 125/2012 (vigentes respectivamente en cada uno de los años citados), y por tanto no correspondió emitir Dictamen de Calificación Técnica. El proyecto debió ser analizado en el marco de la siguiente normativa:

- a. Decreto 2103/2008, art. 15 inc. b) para las inversiones del inciso q) del artículo 74 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias (aluden a las inversiones financiadas por el FGS), se requerirá una opinión otorgada por una Universidad Nacional ubicada en la región en que tendrá impacto el proyecto a financiar, que haga referencia a su viabilidad económica y financiera y a su incidencia en la economía regional o nacional, así como dictamen técnico de viabilidad económica emitido por la SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS.*
- b. Resolución 1 ANSES 2008: “2.2.5. Para las inversiones del inciso k) del apartado 2.1 se requerirá un informe técnico de la Dirección Nacional de Inversión Pública, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Económica de la Secretaría de Política Económica del MINISTERIO DE ECONOMIA y PRODUCCION, respecto de su viabilidad económica y financiera, del impacto en la economía regional o nacional y de las garantías ofrecidas que aseguren el repago de la inversión realizada “.*

Respecto a la presentación realizada en el año 2010, se tramitó por expediente CUDAP EXP-s01-479662- 2009 y nota CUDAP NOTA-S01:0120563/2010 número original CUDAP NOTA-S.T. N° 4234/2010. (...)

surge del sistema COMDOC que el último movimiento del expediente se registra en la Secretaría de Transporte, por lo que se cursó nota NO-2019-16670208-APN-DNIP#JGM dirigida al Ministerio de Transporte a fin de solicitar copia de los antecedentes, cuya copia se adjunta. Actualmente, en los archivos internos de esta dirección no hay copia de la documentación tramitada bajo dicho expediente.

Respecto a la presentación realizada en el año 2014, se identificó la intervención de la DNIP, que se emitió por Nota DNIP 07/14.

Por otro lado, en concordancia con la Ley 24.354, donde dice “Régimen Nacional de Inversión Públicas, restándole a la gestión del RNIP...” debe decir “Sistema Nacional de Inversión Públicas, restándole a la gestión del SNIP...”.

Proyecto de Informe:



Auditoría General de la Nación

6.2. *Evaluar la posibilidad de impulsar la introducción de las modificaciones normativas necesaria, a fin de generar la obligación de reevaluar los proyectos de inversión pública, a costos redeterminados vigentes, en forma previa a reiniciar su ejecución, cuando presenten contrato vigente y prolongados periodos de detenimiento en su ejecución e inestabilidad en el financiamiento. (Cde. Hallazgo 4.2)*

Observación de la DNIP:

Esta Dirección Nacional agradece las valiosas recomendaciones de la AGN para fortalecer la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública. En este sentido, existen dos aspectos a destacar.

En primer lugar, lo comentado en la Nota NO-2023-78559156-APN-DNIP#JGM, que se reproduce a continuación:

“...se señala que el artículo 11 del Decreto 720/1995 establece que “los organismos responsables de la inversión, comprendidos en el artículo 3° de la Ley N° 24.354, no podrán introducir modificaciones a los programas o proyectos de su área incluidos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) de acuerdo al artículo 8° de la referida ley, sin previa autorización de la Autoridad de Aplicación. Igual requisito deberá cumplirse para incorporar nuevos programas o proyectos”. Para este supuesto debería entonces mediar la identificación de modificaciones relevantes respecto de los proyectos originales. Esto sustenta el hecho de que difícilmente se pueda responder en forma abstracta sobre la situación bajo consulta. Por tanto, de producirse situaciones excepcionales como las descritas, correspondería analizar los casos particulares para verificar si resultaría procedente y metodológicamente aceptable una nueva evaluación.

A sólo efecto aclarativo, se recuerda que la evaluación de los proyectos es responsabilidad de las oficinas encargadas de inversiones de cada organismo, no siendo competencia del órgano responsable.”

“Pregunta 2: En caso negativo, informe si conoce la existencia de buenas prácticas o bibliografía de evaluación de proyectos que recomienden en ese sentido y si así fuere, ¿qué grado de obligatoriedad tendrían en casos como el mencionado?”

Aún cuando no se encuentre normado, se reconoce la existencia de debates académicos, no exentos de controversias, en cuanto a la correspondencia o no de realizar nuevas evaluaciones de medio término en casos generales similares al descrito en la pregunta 1, así como las características e implicancias que ellas podrían tener. En cualquier caso, estos criterios no resultarían de aplicación obligatoria hasta tanto no formen parte del cuerpo normativo en el marco de lo regulado por la ley 24.354.



Auditoría General de la Nación

Tal como se expuso en el punto anterior, en la ley 24.354 no se explicita obligatoriedad alguna de realizar nuevas evaluaciones de proyectos en ejecución.”

También se destacan las mejoras realizadas en 2021 y 2022 con respecto a los proyectos que ingresan al Proyecto de Ley de Presupuesto de manera condicional. Como establece el artículo 7° de la RESOL-2021-1-APN- SEPIPYPPP#JGM, los proyectos en esta condición no tienen permitida la contratación de obras y/o la adquisición de bienes de uso, hasta tanto obtengan la calificación “a) Formulación y evaluación satisfactoria”. Asimismo, los proyectos de mayor envergadura (artículo 4° de la citada Resolución) podrán ingresar en forma condicional únicamente en virtud de una autorización expresa de la Autoridad de Aplicación del SNIP.

Finalmente, se solicita que las presentaciones y/o requerimientos a esta Dirección Nacional, en caso de corresponder, sean cursadas través de mesa de entradas de Jefatura de Gabinete de Ministros, en forma física, o bien dirigidas a la dirección de correo electrónico: CoordMesaEntradas@jefatura.gob.ar.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION
DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.10 15:31:59 -03:00

Marina BARBEITO Directora Nacional
Dirección Nacional de Inversión Pública
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.10 15:31:59 -03:00



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-136775316-APN-ST#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 13 de Diciembre de 2024

Referencia: AUDITORIA AGN. Act. 691/18 - OBRA DE SOTERRAMIENTO DEL
CORREDOR FERROVIARIO CABALLITO – MORENO – LÍNEA SARMIENTO

A: Luis Andres Caputo (MEC),

Con Copia A: Jose Garcia Hamilton (SLYA#MEC),

De mi mayor consideración:

Por intermedio de la presente me dirijo en el marco de las actuaciones de la referencia, a efectos de elevar la respuesta a los hallazgos listados en el Informe de la Auditoría General de Nación, respecto el accionar de la Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento, entonces dependiente del ex Ministerio de Transporte, en el período comprendido desde el 16/06/2016 al 31/01/2019.

Sobre el particular, a efectos de dar cumplimiento a tal cometido y con la conformidad de esta instancia, se acompaña como embebido el informe elaborado por la Subsecretaría de Transporte Ferroviario dependiente de esta Secretaría de Transporte (IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC) sobre la base de los antecedentes de hecho y de derecho relevados.



Auditoría General de la Nación

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE Date: 2024.12.13
08:39:24 -03:00

Franco MOGETTA
Secretario
Secretaría de Transporte
Ministerio de Economía

Digitally signed by GESTION
DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.13 08



Auditoría General de la Nación

AUDITORIA AGN. Act. 691/18-“MINISTERIO DE TRANSPORTE - FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA OBRA DE SOTERRAMIENTO DEL CORREDOR FERROVIARIO CABALLITO – MORENO – LÍNEA SARMIENTO. AUDITORÍA DE GESTIÓN”.

I. OBJETO

La Auditoría General de la Nación, confeccionó un informe respecto el accionar de la Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento, entonces dependiente del ex Ministerio de Transporte, en el período comprendido desde el 16/06/2016 al 31/01/2019.

Al respecto, esta Subsecretaria en primer lugar, entiende pertinente enlistar los principales antecedentes de hecho y de derecho, a través de los cuales se describen las readecuaciones de los ámbitos jurisdiccionales en los que actuó, y actúa en el presente la “Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento”, ello con carácter previo a emitir opinión.

II INTRODUCCIÓN

Con anterioridad a la asunción de la actual gestión de gobierno, conforme se desprende de los términos del artículo 7° del decreto 8 del 4 de enero de 2016, la Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito – Moreno de la Línea Sarmiento, detentaba el carácter de unidad desconcentrada dependiente de la entonces Secretaria de Obras de Transporte, del ex Ministerio de Transporte.

Ulteriormente, mediante el Decreto 50 de fecha de fecha 19 de diciembre de 2019, se estableció que la mentada Unidad Ejecutora ostentaría el carácter de organismo desconcentrado del entonces Ministerio de Transporte.

Ahora bien, con motivo de la asunción de la actual gestión gubernamental, se adecuaron



Auditoría General de la Nación

las disposiciones de la Ley de Ministerios y los objetivos planteados con el propósito de racionalizar y tornar más eficiente el actuar del ESTADO NACIONAL.

En ese entendimiento, resulta menester señalar que por conducto del decreto 8 del 10 de diciembre de 2023, entre otras cuestiones, se creó el Ministerio de Infraestructura, y mediante el decreto 73 del 21 de diciembre de 2023 se aprobó la conformación organizativa de dicha Cartera Ministerial, habiéndose establecido que la aludida Unidad Ejecutora, detentaba el carácter de organismo desconcentrado en el ámbito jurisdiccional de esa entonces Cartera Ministerial.

Ulteriormente, por razones de gestión, a través del decreto 195 del 23 de febrero de 2024, se suprimió el Ministerio de Infraestructura, y se modificaron las competencias del Ministerio de Economía.

En línea con ello, mediante el decreto 293 del 5 de abril de 2024, se adecuó el Organigrama de Aplicación, los Objetivos y el ámbito jurisdiccional de actuación de los organismos desconcentrados y descentralizados del Ministerio de Economía. Así pues, a través del mentado decreto 293/24 se estableció que la mentada Unidad Ejecutora pasaría a detentar el carácter de organismo desconcentrado en el ámbito jurisdiccional de la Secretaría de Transporte de dicha Cartera Ministerial.

A su vez, por conducto del decreto 764 del 27 de agosto de 2024, se modificó el ámbito jurisdiccional de actuación de la “UNIDAD EJECUTORA DE LA OBRA DE SOTERRAMIENTO DEL CORREDOR FERROVIARIO CABALLITO-MORENO DE LA LÍNEA SARMIENTO”. En efecto, a partir de la entrada en vigencia del referido decreto 764/24, la mentada Unidad Ejecutora reviste la calidad de organismo desconcentrado de la Secretaría de Obras Públicas, del Ministerio de Economía.

Como corolario de todo lo hasta aquí expuesto, se advierte que la Unidad Ejecutora que nos ocupa, revistió el carácter de organismo desconcentrado en el ámbito jurisdiccional de la Secretaría de Transporte en el período comprendido entre el 17 de abril de 2024 y el 27 de agosto del corriente año, etapa conformada desde la entrada en vigencia del



Auditoría General de la Nación

decreto 293/24 hasta la entrada en vigor de su par 764/24.

Durante dicho período, esta Subsecretaria asistió a la Secretaria de Transporte en la recopilación de los antecedentes técnicos, administrativos, legales, financieros, y ambientales a los fines de poder determinar el estado de situación y el grado de ejecución de la obra “Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito- Moreno de la Línea Sarmiento”, para así poder propiciar los términos técnicos que permitieran a la autoridad competente, adoptar el temperamento que mejor proteja el patrimonio del Estado Nacional, a la luz del nuevo marco jurídico vigente.

Así las cosas, en virtud de la complejidad propia de la obra, de sus características técnicas y su gran envergadura, la referida tarea de recopilación resultó muy dificultosa.

Amén de ello, corresponde tener presente que tanto la Dirección Ejecutiva de la “UNIDAD EJECUTORA DE LA OBRA DE SOTERRAMIENTO DEL CORREDOR FERROVIARIO

CABALLITO - MORENO DE LA LÍNEA SARMIENTO”, como las Direcciones Nacionales creadas por la Decisión Administrativa 1740 del 22 de septiembre de 2020 dentro de la estructura organizativa de dicha Unidad Ejecutora, se encontraban vacantes y fuera del ámbito de la Secretaría de Transporte y de su antecesora, la ex Secretaría de Gestión de Transporte.

Por ende, el plazo de aproximadamente CIENTO VEINTE (120) días, en el cual la Unidad Ejecutora que nos ocupa, revistió el carácter de organismo desconcentrado de la Secretaria de Transporte resultó insuficiente a tenor de las complejidades recién señaladas, para recopilar la totalidad de los antecedentes necesarios; para poder determinar un estado de situación integral de la obra “Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito- Moreno de la Línea Sarmiento.”

Ahora bien, sin mengua de lo anteriormente expuesto, en el marco de la coordinación, cooperación, ayuda mutua y solidaridad que debe existir entre las distintas áreas de la Administración Pública Nacional, tanto para la concertación y ejecución de las



Auditoría General de la Nación

políticas públicas y de estado, como para la fiscalización de sus estrategias, en esta instancia esta Subsecretaría emitirá opinión respecto aquellos hallazgos advertidos por la Auditoría General de la Nación en el marco del informe titulado “MINISTERIO DE TRANSPORTE - FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA OBRA DE SOTERRAMIENTO DEL CORREDOR FERROVIARIO CABALLITO – MORENO – LÍNEA SARMIENTO.

AUDITORÍA DE GESTIÓN Act. 691/18- AGN”, de fecha 22 de noviembre de 2024, sobre los cuales se han recabado elementos, que en principio permitirían dilucidar los extremos observados por el mentado órgano de contralor.

III CONSIDERACIONES

En efecto, a continuación, se enlistan cada uno de los hallazgos sobre los cuales se emitirá opinión:

III.I No se obtuvo evidencia de la existencia de evaluaciones económicas que se hayan instrumentado a fin de determinar la conveniencia de continuar, a costos redeterminados, con la ejecución de la obra antes de suscribir el Acta del 31/03/2017 por la que se volvió a dar Inicio a la Obra (ver pág. 47 y sgs. del informe).

Respuesta: Se comparte criterio esgrimido por dicho órgano de contralor, en cuanto a que debe considerarse como una buena práctica de gestión, la realización de una evaluación económica a costos redeterminados, como medio que ayude a establecer la razonabilidad de continuar con la ejecución del contrato, luego de un prolongado lapso temporal de paralización material de la ejecución de la obra.

III.II. Durante el período auditado se observó una gestión ineficaz del auditado en lo que respecta al monitoreo de las condiciones para el financiamiento privado de la obra y el aseguramiento de este último para su ejecución, debiéndose atender el pago de la misma exclusivamente con fondos del Tesoro Nacional (ver pág. 50 y sgs. del informe).



Auditoría General de la Nación

A la finalización del período auditado, continuaba sin suscribirse el Acuerdo de Financiamiento previsto en el PCP, con las modificaciones incorporadas en el Contrato de Obra. Asimismo, no se obtuvo evidencia de acciones, como puede ser la evaluación de los mercados de crédito, a fin de establecer si se verificaban condiciones propicias para retomar la forma de financiamiento mencionada.

En el contexto de lo descripto en el párrafo anterior, el Comitente no efectuó requerimientos orientados a cumplir con las obligaciones establecidas por el plexo jurídico y normativo vigente relativas a la provisión de propuestas de financiamiento por parte del Contratista, con la incidencia de esta omisión en la continuidad de la obra.

Respuesta: De los antecedentes jurídicos de la obra relevada, resultan menester indicar los siguientes:

Decreto N° 151/2008.

“Art. 2° — La estructura de financiamiento de la obra deberá ser sometida a la aprobación del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, quien deberá tener en consideración el informe producido por el COMITE DE EVALUACION Y CALIFICACION. El referido Ministerio deberá pronunciarse dentro del plazo de SESENTA (60) días a partir del dictado del presente.

Art. 3° — Instrúyese a la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, para que dentro de los DIEZ (10) días posteriores a la aprobación prevista en el artículo precedente, suscriba el acuerdo de financiamiento y elabore y suscriba el correspondiente contrato.

Art. 4° — Déjase establecido que los actos mencionados en los artículos precedentes no generarán derechos al adjudicatario ni responsabilidad alguna para el Estado Nacional ni reconocimiento de gastos por parte de éste. La efectiva vigencia del contrato se producirá una vez cumplidas las siguientes condiciones: a) Vigencia acreditada de la financiación ofrecida por el adjudicatario y b) Aprobación de la



Auditoría General de la Nación

estructura de financiamiento por el MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.”

Posteriormente, mediante el Decreto 2227/2008, se emitieron instrucciones a la entonces SECRETARIA DE FINANZAS del ex MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS y a la SECRETARIA DE TRANSPORTE del ex MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS para que se efectúen las adecuaciones presupuestarias y de crédito público necesarias para atender el pago del precio de la obra correspondiente a la ETAPA I, con fondos de financiamiento externo y/o del Tesoro Nacional.

Así, el mentado Decreto 2227/2008 en su parte pertinente reza, a saber:

Art. 2° — Instrúyese al señor Jefe de Gabinete de Ministros y al MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS, para que en uso de sus facultades, efectúen las adecuaciones presupuestarias y de crédito público necesarias para atender el pago del precio de la obra correspondiente a la ETAPA I previsto en el modelo de contrato aprobado por el artículo 1° del presente decreto, incluyendo las previsiones que resulten necesarias para los ejercicios subsiguientes, hasta la finalización de los compromisos asumidos, en los plazos que resulten corresponder, con fondos de financiamiento externo y/o del Tesoro Nacional.

Art. 3° — Instrúyese a la SECRETARIA DE FINANZAS del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS y a la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS para que, una vez que resulten propicias las condiciones de un financiamiento sustentable, se incorpore al Acuerdo de Financiamiento que se suscriba con las instituciones financieras que acompañan al Consorcio, el reintegro de los recursos aportados de Fuente de Financiamiento 11 - Tesoro Nacional -, 22 - Crédito Externo, y/o aquellos financiamientos que se estructuren en concepto de devolución del pago de los montos correspondientes a la Etapa I de la obra. En este contexto, y a los fines iniciar las



Auditoría General de la Nación

tratativas preliminares tendientes a celebrar ulteriormente un Acuerdo de Financiamiento para la Etapa I, de la obra de soterramiento del ferrocarril Sarmiento, corredor Caballito-Moreno, conforme lo previsto en el artículo 23.7 del Contrato de Obra Pública, se presentó en el ámbito del entonces Ministerio de Transporte, una nota de fecha 20 de octubre de 2016, a través de la cual diversas entidades financieras manifestaron el interés para financiar la obra.

Dichas propuestas financieras, fueron digitalizadas en el Sistema de Gestión Documental Electrónica como IF-2024-132989545-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-132991449-APN- DGYSSF#MTR, F-2024-132992189-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-132993560-APN- DGYSSF#MTR.

En efecto, atento el estado de situación contractual, y al carácter prioritario asignado a esta Obra, por conducto del Decreto 797/2016, se modificó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016, de acuerdo con el detalle obrante en las Planillas Anexas al mismo contemplándose asimismo en dicha instancia, las obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios posteriores al ejercicio 2016.

En concreto, de la compulsa de la información recolectada, surge que desde el dictado del Decreto 2227/2008, y desde el reinicio de las tareas los Certificados de Obra pagados en el periodo en análisis han sido solventados con recursos de la fuente de financiamiento 11 – Tesoro Nacional, y Fuente de Financiamiento 14 – Transferencias Interna -, no surgiendo de la documentación suministrada a esta Subsecretaria, que las propuestas financieras anteriormente reseñadas hayan concluido en la celebración de un acuerdo financiero.

III-III En incumplimiento de lo establecido en el Contrato y en el PCP, se suscribió un Acta de Inicio de Obra sin que los requisitos previstos para su realización estuviesen alcanzados, situación que se mantenía vigente hasta la finalización del periodo auditado. Asimismo, en la mencionada Acta, se acordó una fecha de inicio de trabajos anterior a la fecha de la suscripción, pero posterior a la de su inicio efectivo. (ver pág. 58 y sgs.



Auditoría General de la Nación

del informe).

Se acordó en el Acta de Inicio que el plazo de ejecución de la obra quedó supeditado a la regularización de los requisitos pendientes indicados en el punto 4 lo que supuso riesgo para su seguimiento, control, y eventual aplicación de penalidades vinculadas, es decir para su gestión eficaz.

Respuesta: En primer lugar, en lo que refiere a los supuestos de procedencia, cuyo cumplimiento habilitaban la suscripción del Acta de Inicio de la obra que ocupa, se advierte que:

Los estudios de impacto ambiental, de la totalidad del proyecto a la fecha han sido aprobados por las Autoridades Competentes conforme surge de la documentación digitalizada en el Sistema de Gestión Documental Electrónica como IF-2024-134167160-APN-DGYSSF#MTR, e IF-2024-134172774-APN-DGYSSF#MTR.

Ahora bien, sin mengua que dichos estudios no habían sido aprobados, previo a la suscripción del Acta de Inicio de la obra, no obran de la información recolectada, denuncias relativas a cuestiones ambientales, producidas con motivo de la ejecución de la obra.

Respecto, la entrega formal de los terrenos para la ejecución de las obras iniciales, si bien los mismos no se habían otorgado con antelación a la suscripción del acta de inicio, dicho extremo se fue cumplimentado paulatinamente conforme surge de la documentación recolectada, digitalizada en el Sistema de gestión Documental Electrónica como IF-2024-133640850-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134205510-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134206159-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134206735-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134207258-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134208323-APN-DGYSSF#MTR

Por último, respecto a las previsiones del acta de inicio, relativas al cómputo del plazo de la obra, se entiende, salvo mejor opinión de la autoridad que corresponda, que la



Auditoría General de la Nación

entonces Secretaria de Obras del ex Ministerio de Transporte, al suscribir el Acta de Inicio validó los trabajos que dieron origen a los certificados de obra 4, 5 y 6, entre otros, y conformó los mismos a los fines de legitimar sus pagos, pudiéndose inferir la aplicación del procedimiento conocido como reconocimiento de pago de “legítimo abono”, y del instituto del “enriquecimiento sin causa”.

III.IV La obra se ejecutó sin contar con un proyecto definitivo y aprobado para la Etapa I. Asimismo, apartándose de lo establecido en el contrato y de las buenas prácticas constructivas, la ejecución se llevó adelante en base a un plan de trabajo preliminar para esa Etapa, incompleto y desactualizado (ver pág. 68 y sgs. del informe).

La ejecución de la Etapa I de la obra (Haedo – Caballito) no contó con un proyecto definitivo, completo y aprobado, realizándose solo aprobaciones de documentos pertenecientes a algunos de sus rubros/items, con incumplimiento del PCP y del Contrato y riesgo de alcanzar su objeto en los plazos y con el presupuesto establecido.

La obra se ejecutó en base a un Plan de Trabajos y un Plan de Certificación Mensual de obras, que eran preliminares y desactualizados, sin que se llevara a cabo la aprobación de sus versiones definitivas tal como establecía el PCP y el Contrato.

Respuesta: En lo que refiere a la aprobación del Plan de Trabajos necesario, es dable señalar que si bien el mismo no se había otorgado con carácter previo a la suscripción del Acta de Inicio, fue aprobado por la Inspección de la obra, conforme surge de los documentos digitalizados en el Sistema de Gestión Documental como IF-2024-134885837- APN-DGYSSF#MTR.

De la documental relevada por esta Subsecretaria, se observa que por la complejidad de la obra, por las distintas modificaciones de tipo constructivas, y por cuestiones presupuestarias, se podría inferir que el proyecto ejecutivo fue cambiando a medida que la misma fue avanzando.

III.V Se detectaron debilidades en la gestión de los mecanismos previstos en el Pliego



Auditoría General de la Nación

de Condiciones Particulares, para el control y seguimiento de la ejecución física y financiera de la obra y la comunicación entre la inspección de obra y el Contratista (ver pág. 76 y sgs. del informe).

Sin perjuicio de los mecanismos de medición y certificación previstos en el PCP no se desarrolló un sistema de registro que permita centralizar información, cierta, precisa, oportuna, como medio para favorecer el control de la ejecución física y financiera de la obra y la toma de decisiones con relación a la misma.

Se detectaron incumplimientos a las previsiones del PCP en materia de registración y resguardo de las Ordenes de Servicio y Notas de Pedido, con riesgo para su integridad. Asimismo, no se obtuvo evidencia de los Partes al Inspector de Obras que el Contratista debía entregar en cumplimiento del Art. 87 del PCP.

Respuesta: La Inspección manifestó informalmente, en relación a la registración de las Órdenes de Servicio, Notas de Pedido, y partes semanales a que alude el artículo 87 del PCP, que las mismos se encuentran disponibles para su consulta.

III.VI En el periodo auditado, la obra fue financiada con fondos del tesoro nacional, recursos que se evidenciaron insuficientes para que pudiera ejecutarse al ritmo previsto en el Plan Mensual de Certificación preliminar de la Addenda 2, hasta que se produjo su paralización a partir de enero de 2019 (ver pág. 82 y sgs. del informe).

Durante el periodo auditado, la obra fue financiada con fondos del Tesoro Nacional, registrándose pagos por un total de \$11.580 MM (equivalente a USD 446 MM al TC BCRA A3500). Para ello fueron asignados créditos en el Presupuesto General para la Administración y otros provenientes del Fideicomiso creado por el Decreto 976/01.

La Etapa I de la obra se ejecutó apartándose del “Plan de Trabajos Preliminar” y del “Plan de Certificación Mensual Preliminar” informados como vigentes, lo que repercutió en la secuencia, control y seguimiento físico y financiero de los trabajos. En ese contexto, al 31/01/2019, la obra presentaba una sub ejecución del mencionado Plan



Auditoría General de la Nación

de Certificación del 54,73% (78,45% vs. 23,72%).

Por Nota de la Secretaría de Obras de Transporte, el 07/12/2018 se instruyó la suspensión de las tareas de ejecución del túnel y obras conexas, **no pudiéndose obtener evidencia del Acta de suspensión**, ni análisis que evaluara las consecuencias de esa decisión, considerando los montos invertidos hasta entonces equivalentes a USD 446 MM.

Respuesta: *De la documentación relevada, esta Subsecretaría, no pudo determinar la existencia de dicha Acta de Suspensión.*



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Hoja Adicional de Firmas Informe gráfico

Número: IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jueves 12 de Diciembre de 2024

Referencia: AUDITORIA AGN. Act. 691/18-“MINISTERIO DE TRANSPORTE - FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA OBRA DE SOTERRAMIENTO DEL CORREDOR FERROVIARIO CABALLITO – MORENO – LÍNEA SARMIENTO. AUDITORÍA DE GESTIÓN”.

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 7 pagina/s.

Digitally signed by GESTION
DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.12 21:55:44 -03:00

Martín Gabriel Ferreiro
Subsecretario
Subsecretaría de Transporte Ferroviario
Ministerio de Economía

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.12.12 21:55:45 -03:00



Auditoría General de la Nación

ANEXO II

Análisis de los comentarios de los auditados

En base a lo indicado en el apartado 5, se adjunta cuadro con los comentarios de los organismos auditados, y su correspondiente análisis.



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
<p>4.1. Durante el periodo analizado se observan incumplimientos, por parte del organismo auditado y del responsable del sistema, a lo prescripto por el Régimen Nacional de Inversiones Públicas (Ley 24354 y ss), en relación a sus previsiones en materia de registración, evaluación y comunicación, con incidencia en el seguimiento y control de la obra objeto de esta auditoría.</p> <p>Recomendaciones dirigidas a la Oficina encargada en el Ministerio de Economía.</p> <p>Por Hallazgo 4.1</p> <p>6.1. En todos los casos en que resulte obligatorio y con especial detalle en los proyectos de inversión pública de alta significatividad económica y baja reversibilidad, como es el presente:</p> <p>Dar estricto cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley 24.354 y en la Resolución 1/2021 SEPIYP PPP en materia de formulación y evaluación de los proyectos y de realización de estudios de impacto ambiental.</p> <p>Cargar (y exigir la carga) en forma completa, oportuna, sin pérdida de datos entre actualizaciones y migraciones del sistema,</p>	<p>Por NO-2024-135433870-APN-DNIP#JGM del 10/12/2024. (Dirección Nacional de Inversión Pública - DNIP)</p> <p>A) Referido al texto del hallazgo 4.1: Observación de la DNIP: En concordancia con la Ley 24.354, donde dice “Régimen Nacional de Inversiones Públicas” debe decir “Sistema Nacional de Inversiones Públicas”.</p> <p>B) Solapas BAPIN: Observación de la DNIP: Los campos “Costo Inicial Estimado” y “Año de Estimación” han sido creados recientemente y no tienen utilización hasta la fecha. Estos campos fueron previstos en el sistema, pero dadas las distintas etapas y reformulaciones por las que puede atravesar un proyecto, se ha detectado que tal como están diseñados generan confusión en los usuarios y no revisten por el momento de utilidad específica. Para subsanar estos inconvenientes actualmente se trabaja con escenarios. En consonancia con lo antedicho, no hay ninguna norma o guía desarrollada por la DNIP que le indique al organismo completar dichos campos. El campo “Información Complementaria” no existía en el BAPIN II, por lo que no se pudo completar en el proceso de migración de sistema. Esto mismo sucede para varias de las preguntas de la solapa “Principios Conceptuales de Formulación”. De hecho, en el nuevo registro bajo el BAPIN 128505, los diferentes campos de dicha solapa fueron completados por el organismo. Además, allí pueden identificarse las diferentes observaciones registradas por la DNIP. En lo referido al avance físico de los proyectos, cabe destacar que recientemente se incorporó el avance físico acumulado y el avance físico anual en el sistema BAPIN. Esta información se nutre del avance físico que remiten los</p>	<p>Respecto a los comentarios recibidos de la DNIP:</p> <p>‘A) Se modifica el texto en toda referencia en el Informe en base a la observación del auditado (SNIP en reemplazo de RNIP).</p> <p>‘B y C) Los incumplimientos, imprecisiones y desactualizaciones formales y operativas a que se refiere el auditado en su descargo, junto con los incumplimientos señalados en el Informe, son elementos que obstaculizan la actualización permanente del inventario de proyectos de inversión pública nacional, uno de los objetivos fundantes del Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Sin perjuicio de ello, la incorporación de variantes superadoras como la del manejo de escenarios y de la incorporación de la codificación en las partidas presupuestarias, siempre que la medida fuera acompañada de su correspondiente norma de carga e interpretación, podrán evaluarse en futuras labores de auditoría, manteniéndose el texto del Hallazgo y las recomendaciones asociadas</p> <p>‘D) En relación con el Dictamen de Calificación Técnica que fuera solicitado en varias oportunidades por parte de este organismo auditor, la respuesta de la DNIP en referencia a presentaciones de los años 2010 y 2014 que no cumplen con las exigencias previstas por la Resolución SPE 125/12, (las cuales eran necesarias para la “contratación de obras y/o la adquisición de bienes de uso, hasta tanto se cumplimente la referida intervención”), reafirman la</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
<p>de la información que prevé el BAPIN como herramienta útil para el seguimiento de los proyectos a nivel individual y, en lo pertinente, del Plan Nacional de Inversión Pública.</p> <p>Recomendación dirigida a Órgano Responsable – DNIP.</p> <p>Por Hallazgo 4.1 6.1. En todos los casos en que resulte obligatorio y con especial detalle en los proyectos de inversión pública de alta significatividad económica y baja reversibilidad, como es el presente:</p> <p>Exigir la presentación de los estudios de factibilidad e impacto ambiental a todos los proyectos alcanzados por el Artículos 3° de la Ley 24.354 y emitir el dictamen de calificación técnica previsto por esa norma, como condición necesaria para su incorporación definitiva al Plan Nacional de Inversión Pública y para la contratación de obras y bienes de uso en el marco del proyecto.</p>	<p>organismos de la Administración Pública Nacional a la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.</p> <p>C) Respecto a las consideraciones del Cuadro 3:</p> <p>Observación de la DNIP: En primer lugar, cabe destacar que el concepto “Crédito Inicial (ONP)” y el campo “Gastos estimados” en el sistema BAPIN actúan con lógicas diferentes, por lo que no es de esperar su coincidencia permanente. El Crédito Inicial hace referencia al crédito tal como fuera aprobado en las respectivas leyes de Presupuesto y permanece, por lo tanto, sin alteraciones. Por otro lado, el campo “Gastos estimados” corresponde a una estimación que realiza el organismo acerca del crédito a ejecutar durante el año, la cual puede diferir con el crédito inicial. Asimismo, dependiendo del momento en el que el organismo haya completado el campo “Gastos estimados”, este puede superar, igualar o ser menor al crédito inicial. Es por ello que el sistema BAPIN ha comenzado a utilizar recientemente un sistema de registro con distintos escenarios de estimación de cronogramas, para captar las sucesivas reprogramaciones de gastos.</p> <p>En lo que refiere a los gastos realizados, en 2019 el avance financiero que se registra en e-Sidif corresponde únicamente a la activación de anticipos a proveedores realizados en ejercicios previos. Para evitar la duplicación de los gastos, en el sistema BAPIN se compensa esta activación con una imputación negativa de anticipo a proveedores. De esta forma, BAPIN pretende reflejar el avance financiero tal cómo fue sucediendo y no el momento en el que se registró como gasto de capital.</p> <p>Por otro lado, cabe destacar que, a partir de 2021, el código BAPIN forma parte de la partida presupuestaria. Esto implica que todo gasto de capital en el presupuesto</p>	<p>necesidad de mantener el texto del Hallazgo y las recomendaciones asociadas.</p> <p>Por IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC del 12/12/2024. (Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía): no se encuentran comentarios referidos al presente Hallazgo y recomendación, por lo cual se mantiene la redacción de ambos.</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
	<p>tiene asociado un código BAPIN. De esta manera, se logra una mayor trazabilidad del avance financiero de cada proyecto y se actualiza la información presupuestaria en el sistema BAPIN semanalmente.</p> <p>Por último, es dable resaltar que la Ley 24.354 determina en el inciso b) del artículo 7° que es función de las oficinas encargadas de elaborar proyectos de inversión pública “Identificar, registrar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública del área;”</p> <p>D) Solapas “Evaluación”, “Intervención DNIP” y “Evaluaciones Anteriores”, y Conclusiones del hallazgo:</p> <p>Observación de la DNIP:</p> <p>Con respecto a lo mencionado acerca de la información de las solapas “Evaluación”, “Intervención DNIP” y “Evaluaciones Anteriores” caben algunas aclaraciones. Para el momento aludido en el informe, los dictámenes técnicos en el marco del SNIP no se tramitaban mediante el sistema BAPIN, sino que gestionaban mediante expediente en papel. Por otro lado, el campo “Evaluaciones Anteriores” sólo traía información de una versión previa del sistema BAPIN. Esto indica que dicho campo no era relevante, salvo en caso de que el registro de la ficha en el sistema anterior tuviera información en el campo evaluación.</p> <p>En lo referido al Dictamen de Calificación Técnica, se reproduce a continuación lo comunicado a la Auditoría General de la Nación mediante NO-2022-49163491-APN-DNIP#JGM:</p> <p><i>El Organismo realizó presentaciones para el análisis de la DNIP en los años 2010 y 2014. En virtud de que se proponía financiar el proyecto a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, no se aplicó el procedimiento previsto en la Resolución SPE 175/2004 y SPEyPD 125/2012 (vigentes respectivamente en cada uno de los años citados), y por tanto</i></p>	



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
	<p><i>no correspondió emitir Dictamen de Calificación Técnica. El proyecto debió ser analizado en el marco de la siguiente normativa:</i></p> <p><i>a. Decreto 2103/2008, art. 15 inc. b) para las inversiones del inciso q) del artículo 74 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias (aluden a las inversiones financiadas por el FGS), se requerirá una opinión otorgada por una Universidad Nacional ubicada en la región en que tendrá impacto el proyecto a financiar, que haga referencia a su viabilidad económica y financiera y a su incidencia en la economía regional o nacional, así como dictamen técnico de viabilidad económica emitido por la SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS.</i></p> <p><i>b. Resolución 1 ANSES 2008: “2.2.5. Para las inversiones del inciso k) del apartado 2.1 se requerirá un informe técnico de la Dirección Nacional de Inversión Pública, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Económica de la Secretaría de Política Económica del MINISTERIO DE ECONOMIA y PRODUCCION, respecto de su viabilidad económica y financiera, del impacto en la economía regional o nacional y de las garantías ofrecidas que aseguren el repago de la inversión realizada “.</i></p> <p><i>Respecto a la presentación realizada en el año 2010, se tramitó por expediente CUDAP EXP-s01- 479662- 2009 y nota CUDAP NOTA-S01:0120563/2010 número original CUDAP NOTA-S.T. N° 4234/2010. (...) surge del sistema COMDOC que el último movimiento del expediente se registra en la Secretaría de Transporte, por lo que se cursó nota NO-2019-16670208-APN-DNIP#JGM dirigida al Ministerio de Transporte a fin de solicitar copia de los antecedentes, cuya copia se adjunta. Actualmente, en los archivos internos de esta dirección no hay</i></p>	



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
	<p><i>copia de la documentación tramitada bajo dicho expediente.</i></p> <p><i>Respecto a la presentación realizada en el año 2014, se identificó la intervención de la DNIP, que se emitió por Nota DNIP 07/14.</i></p> <p>Por otro lado, en concordancia con la Ley 24.354, donde dice “Régimen Nacional de Inversión Públicas, restándole a la gestión del RNIP...” debe decir “Sistema Nacional de Inversión Públicas, restándole a la gestión del SNIP...”.</p>	
<p>4.2 No se obtuvo evidencia de la existencia de evaluaciones económicas que se hayan instrumentado a fin de determinar la conveniencia de continuar, a costos redeterminados, con la ejecución de la obra antes de suscribir el Acta del 31/03/2017 por la que se volvió a dar Inicio a la Obra.</p> <p>Recomendación dirigida a Órgano Responsable – DNIP.</p> <p>Por Hallazgo 4.2 6.2. Evaluar la posibilidad de impulsar la introducción de las modificaciones normativas necesaria, a fin de generar la obligación de reevaluar los proyectos de inversión pública, a costos redeterminados vigentes, en forma previa a reiniciar su ejecución, cuando presenten contrato vigente y prolongados periodos de detenimiento en su</p>	<p>Por IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC del 12/12/2024. (Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía)</p> <p>Se comparte criterio esgrimido por dicho órgano de contralor, en cuanto a que debe considerarse como una buena práctica de gestión, la realización de una evaluación económica a costos redeterminados, como medio que ayude a establecer la razonabilidad de continuar con la ejecución del contrato, luego de un prolongado lapso temporal de paralización material de la ejecución de la obra.</p> <p>Por NO-2024-135433870-APN-DNIP#JGM del 10/12/2024. (Dirección Nacional de Inversión Pública)</p> <p>Por la Recomendación 6.2: Observación de la DNIP: Esta Dirección Nacional agradece las valiosas recomendaciones de la AGN para fortalecer la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública. En este sentido, existen dos aspectos a destacar. En primer lugar, lo comentado en la Nota NO-2023-78559156-APN-DNIP#JGM, que se reproduce a continuación: “...se señala que el artículo 11 del Decreto 720/1995 establece que “los organismos</p>	<p>Respecto a los comentarios recibidos por la Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía, y por la DNIP:</p> <p>En primer lugar, la respuesta del ME, comparte el criterio de buena práctica utilizado para la elaboración de hallazgo 4.2., criterio que sustenta también la recomendación asociada 6.2. por lo que no corresponde introducir nuevos comentarios al respecto.</p> <p>En relación a lo comentado por la Dirección Nacional de Inversión Pública, la respuesta que formulara oportunamente por NO-2023-78559156-APN-DNIP#JGM, fue considerada para la formulación del hallazgo, tal como queda reflejado en la Nota al Pie 174 del Informe. Los mencionados argumentos fueron valiosamente receptados al formular la recomendación 6.2.</p> <p>Así, tras analizar los comentarios recibidos del auditado, se mantiene el texto del hallazgo y las recomendaciones asociadas. Asimismo, aquellos temas aludidos por los auditados que exceden el periodo auditado,</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
ejecución e inestabilidad en el financiamiento.	<p><i>responsables de la inversión, comprendidos en el artículo 3° de la Ley N° 24.354, no podrán introducir modificaciones a los programas o proyectos de su área incluidos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) de acuerdo al artículo 8° de la referida ley, sin previa autorización de la Autoridad de Aplicación.</i></p> <p><i>Igual requisito deberá cumplirse para incorporar nuevos programas o proyectos”. Para este supuesto debería entonces mediar la identificación de modificaciones relevantes respecto de los proyectos originales. Esto sustenta el hecho de que difícilmente se pueda responder en forma abstracta sobre la situación bajo consulta. Por tanto, de producirse situaciones excepcionales como las descritas, correspondería analizar los casos particulares para verificar si resultaría procedente y metodológicamente aceptable una nueva evaluación.</i></p> <p><i>A sólo efecto aclarativo, se recuerda que la evaluación de los proyectos es responsabilidad de las oficinas encargadas de inversiones de cada organismo, no siendo competencia del órgano responsable.”</i></p> <p><i>“Pregunta 2: En caso negativo, informe si conoce la existencia de buenas prácticas o bibliografía de evaluación de proyectos que recomienden en ese sentido y si así fuere, ¿qué grado de obligatoriedad tendrían en casos como el mencionado? Aún cuando no se encuentre normado, se reconoce la existencia de debates académicos, no exentos de controversias, en cuanto a la correspondencia o no de realizar nuevas evaluaciones de medio término en casos generales similares al descrito en la pregunta 1, así como las características e implicancias que ellas podrían tener. En cualquier caso, estos criterios no resultarían de aplicación obligatoria hasta tanto no formen parte</i></p>	podrán evaluarse en futuras labores de auditoría.



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
	<p><i>del cuerpo normativo en el marco de lo regulado por la ley 24.354.</i></p> <p><i>Tal como se expuso en el punto anterior, en la ley 24.354 no se explicita obligatoriedad alguna de realizar nuevas evaluaciones de proyectos en ejecución.”</i></p> <p>También se destacan las mejoras realizadas en 2021 y 2022 con respecto a los proyectos que ingresan al Proyecto de Ley de Presupuesto de manera condicional. Como establece el artículo 7° de la RESOL-2021-1-APNSEPIPYPPP#JGM, los proyectos en esta condición no tienen permitida la contratación de obras y/o la adquisición de bienes de uso, hasta tanto obtengan la calificación “a) Formulación y evaluación satisfactoria”. Asimismo, los proyectos de mayor envergadura (artículo 4° de la citada Resolución) podrán ingresar en forma condicional únicamente en virtud de una autorización expresa de la Autoridad de Aplicación del SNIP.</p>	
<p>4.3. Durante el período auditado se observó una gestión ineficaz del auditado en lo que respecta al monitoreo de las condiciones para el financiamiento privado de la obra y el aseguramiento de este último para su ejecución, debiéndose atender el pago de la misma exclusivamente con fondos del Tesoro Nacional.</p>	<p>Por IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC del 12/12/2024. (Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía)</p> <p>De los antecedentes jurídicos de la obra relevada, resultan menester indicar los siguientes: Decreto N° 151/2008. “Art. 2° — La estructura de financiamiento de la obra deberá ser sometida a la aprobación del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, quien deberá tener en consideración el informe producido por el COMITE DE EVALUACION Y CALIFICACION. El referido Ministerio deberá pronunciarse dentro del plazo de SESENTA (60) días a partir del dictado del presente. Art. 3° — Instrúyese a la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE</p>	<p>Respecto a los comentarios recibidos de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía:</p> <p>Teniendo cuenta la respuesta de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario en este punto se considera que:</p> <p>En materia de marco normativo, como se señala en Aclaraciones Previas del proyecto de Informe (3.2.4.2.) y en su Hallazgo 4.3., con el dictado del Decreto 2227/08 (Art. 2) y la suscripción del CO (Art. 27.3 – primer párrafo) se habilitó la posibilidad de que la obra fuera financiada con fondos públicos, tal como se realizara durante toda su ejecución en el periodo auditado.</p> <p>Sin embargo, no menos cierto es que el mismo Decreto 2227/08</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
	<p>PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, para que dentro de los DIEZ (10) días posteriores a la aprobación prevista en el artículo precedente, suscriba el acuerdo de financiamiento y elabore y suscriba el correspondiente contrato.</p> <p>Art. 4° — Déjase establecido que los actos mencionados en los artículos precedentes no generarán derechos al adjudicatario ni responsabilidad alguna para el Estado Nacional ni reconocimiento de gastos por parte de éste. La efectiva vigencia del contrato se producirá una vez cumplidas las siguientes condiciones: a) Vigencia acreditada de la financiación ofrecida por el adjudicatario y b) Aprobación de la estructura de financiamiento por el MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.”</p> <p>Posteriormente, mediante el Decreto 2227/2008, se emitieron instrucciones a la entonces SECRETARIA DE FINANZAS del ex MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS y a la SECRETARIA DE TRANSPORTE del ex MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS para que se efectúen las adecuaciones presupuestarias y de crédito público necesarias para atender el pago del precio de la obra correspondiente a la ETAPA I, con fondos de financiamiento externo y/o del Tesoro Nacional.</p> <p>Así, el mentado Decreto 2227/2008 en su parte pertinente reza, a saber:</p> <p>Art. 2° — Instrúyese al señor Jefe de Gabinete de Ministros y al MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS, para que en uso de sus facultades, efectúen las adecuaciones presupuestarias y de crédito público necesarias para atender el pago del precio de la obra</p>	<p>(Art. 3) y el CO (Art. 27.3 -segundo párrafo) previeron la posibilidad, sin plazo, de regresar al financiamiento establecido en el art. 22 del Pliego de Condiciones Particulares, una vez que resulten propicias las condiciones para un financiamiento sustentable. Previsión que fue posteriormente ratificada por la Addenda al CO (cuyo texto fuera aprobado por el Decreto 600/2010) y por la Resolución 25/2011 ST por la que se aprobó la Addenda 2 al CO.</p> <p>Enfoque que es ratificado por la auditada en su respuesta, al hacer el encuadre normativo de la cuestión.</p> <p>Asimismo, con sus comentarios a este hallazgo la SSTF aporta nueva información, con relación a la misma se señala:</p> <p>Para sustentar los hallazgos 4.3. y 4.3.1 en el marco del proyecto de auditoría, se remitieron al auditado Notas de solicitud de información, las que, juntos con sus repuestas, se reseñan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 86/2021 AG7, en la que se consultó: “5. Tenga a bien informar, si se iniciaron acciones y eventualmente materializó la suscripción del Acuerdo de Financiamiento para la Etapa I, previsto en el artículo 23.7 del Contrato de Obra Pública, en cuyo marco se ejecutó la obra.” Obteniendo como respuesta por NO-2021-



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
	<p>correspondiente a la ETAPA I previsto en el modelo de contrato aprobado por el artículo 1° del presente decreto, incluyendo las previsiones que resulten necesarias para los ejercicios subsiguientes, hasta la finalización de los compromisos asumidos, en los plazos que resulten corresponder, con fondos de financiamiento externo y/o del Tesoro Nacional.</p> <p>Art. 3° — Instrúyese a la SECRETARIA DE FINANZAS del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS y a la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS para que, una vez que resulten propicias las condiciones de un financiamiento sustentable, se incorpore al Acuerdo de Financiamiento que se suscriba con las instituciones financieras que acompañan al Consorcio, el reintegro de los recursos aportados de Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional -, 22 - Crédito Externo, y/o aquellos financiamientos que se estructuren en concepto de devolución del pago de los montos correspondientes a la Etapa I de la obra. En este contexto, y a los fines iniciar las tratativas preliminares tendientes a celebrar ulteriormente un Acuerdo de Financiamiento para la Etapa I, de la obra de soterramiento del ferrocarril Sarmiento, corredor Caballito-Moreno, conforme lo previsto en el artículo 23.7 del Contrato de Obra Pública, se presentó en el ámbito del entonces Ministerio de Transporte, una nota de fecha 20 de octubre de 2016, a través de la cual diversas entidades financieras manifestaron el interés para financiar la obra.</p> <p>Dichas propuestas financieras, fueron digitalizadas en el Sistema de Gestión Documental Electrónica como IF-2024-132989545-APN-DGYSSF#MTR, IF-</p>	<p>91828997-APN-DNAYALAYF#MTR que: “5.Sobre el particular, se informa que no se ha suscripto ningún acuerdo de financiamiento conforme la cláusula contractual referida, no constando fehacientemente la existencia de la iniciación de acciones para la formalización del mismo” (el resultado nos pertenece).</p> <p>- 108/2022 AG7, en la que se consultó: “9. En la cláusula 7ª de la Adenda 1 del Contrato, se establece: “El Contratista presentará a evaluación del Comitente propuesta de financiamiento – comprometido conforme contrato aprobado por Decreto Nro 151/2008- de acuerdo a las condiciones actuales del mercado...Las propuestas podrán contemplar la posibilidad de financiamiento público internacional o local y/o financiamiento privado internacional o local.” Con relación a esa cláusula se solicita: a) ¿Cuál fue la actuación de la Comitente respecto de la exigibilidad de cumplimiento de dicha obligación hasta el 31/01/2019? b) Se solicita tenga a bien</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
	<p>2024-132991449-APNDGYSSF#MTR, F-2024-132992189-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-132993560-APNDGYSSF#MTR.</p> <p>En efecto, atento el estado de situación contractual, y al carácter prioritario asignado a esta Obra, por conducto del Decreto 797/2016, se modificó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016, de acuerdo con el detalle obrante en las Planillas Anexas al mismo contemplándose asimismo en dicha instancia, las obras y adquisición de bienes con incidencia en ejercicios posteriores al ejercicio 2016.</p> <p>En concreto, de la compulsión de la información recolectada, surge que desde el dictado del Decreto 2227/2008, y desde el reinicio de las tareas los Certificados de Obra pagados en el periodo en análisis han sido solventados con recursos de la fuente de financiamiento 11 –Tesoro Nacional, y Fuente de Financiamiento 14 – Transferencias Interna -, no surgiendo de la documentación suministrada a esta Subsecretaría, que las propuestas financieras anteriormente reseñadas hayan concluido en la celebración de un acuerdo financiero.</p>	<p>suministrar cualquier emisión o intercambio documental al respecto. Obteniendo como respuesta por NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR que: “No constan actuaciones sobre requerimiento de propuestas de financiamiento realizadas por el comitente hasta el 31 de enero de 2019.” (el resaltado nos pertenece)</p> <p>Es decir, ante los requerimientos realizados por esta AGN, el auditado informó que no existía constancia formal de acciones para alcanzar un Acuerdo de Financiamiento, ni requerimientos a la Contratista para que adjunte las correspondientes propuestas.</p> <p>Sin embargo, como se adelantó anteriormente, con sus comentarios al proyecto Informe (hallazgo 4.3 y asociados), el auditado agrega nueva documental, no provista oportunamente, rotulada como: IF-2024-132989545-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-132991449-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-132993560-APN-DGYSSF#MTR y IF-2024-132992189-APN-DGYSSF#MTR.</p> <p>Los tres primeros archivos, son copias digitales de notas de las instituciones financieras: HSBC, Monte dei Paschi Di Siena y SACE, en idioma inglés, donde manifiestan, a nivel inicial y</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
		<p>sujetas para su instrumentación a variados requisitos de aprobación, la intensión de financiar parcialmente el proyecto de soterramiento del ferrocarril Sarmiento, cumplimentando al respecto lo solicitado por la empresa Ghella S.p.A.</p> <p>El cuarto archivo, es una copia de la Nota de presentación de la empresa Ghella S.p.A (integrante del Contratista) al ex Ministerio de Transporte, de las propuestas sucintamente descriptas en el detalle anterior. En su último párrafo señala que: “Por todo lo anterior, si su ministerio considerase interesante y oportuno esta propuesta con SACE y con los bancos interesados, le agradeceremos nos indique las personas y oficinas con las cuales iniciar a tratar a detalle ésta operación tanto de parte nuestra como de parte de las entidades interesadas.”</p> <p>Con la nueva información aportada por el auditado, no se acompaña evidencia documental de las evaluaciones realizadas por el ex MTR, de haberse producido, para determinar el curso de acción a seguir a partir de la propuesta de financiamiento recibida. Carencia que si es consistente con lo oportunamente expresado en las NO-2021-91828997-APN-DNAYALAYF#MTR y NO-2023-14224820-APN-DNAYALAYF#MTR, citadas anteriormente.</p> <p>Así, de la lectura de la nueva información aportada por el</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
		<p>auditado (y sus comentarios al respecto) se concluye: Que la misma documenta que el Contratista realizó una presentación adicional, de la que no se tenía evidencia hasta el presente, ofreciendo al Comitente, a nivel de intensión, una alternativa de financiamiento privado para la obra, tal como se preveía en el PCP (Art. 22) y en la Addenda al CO (C.7). Que la documental aportada, no incluye evidencia sobre la existencia de evaluaciones pormenorizadas por parte del auditado de la propuesta de financiamiento recibida.</p> <p>Por lo antedicho, teniendo en cuenta que el presente Informe es respecto a una auditoría de gestión y que en ese marco destacan las consecuencias de la falta de un financiamiento sustentable en el tiempo para la ejecución de la obra, se mantiene en términos generales lo informado en el hallazgo 4.3. y subhallazgos asociados, al que se les incorporan ajustes de redacción, a la luz del nuevo aporte documental realizado por las SSTF, a fin de dotarlos de mayor precisión.</p> <ul style="list-style-type: none">• Ajustes de redacción: <p>Teniendo en cuenta lo informado por el auditado en sus comentarios al grupo de Hallazgos 4.3. y el análisis desarrollado con relación al mismo, se introducen las siguientes precisiones de redacción:</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
		<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="1166 568 1501 629">• Subhallazgo 4.3.1 – Encabezado <p data-bbox="1118 645 1501 1070">4.3.1. A la finalización del período auditado, continuaba sin suscribirse el Acuerdo de Financiamiento previsto en el PCP, con las modificaciones incorporadas en el Contrato de Obra. Asimismo, no se obtuvo evidencia de acciones por parte del auditado, como puede ser la evaluación de los mercados de crédito, a fin de establecer si se verificaban condiciones propicias para retomar la forma de financiamiento mencionada.</p> <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="1166 1137 1501 1198">• Subhallazgo 4.3.1 - Nota al pie 200 <p data-bbox="1118 1214 1501 1617">200 NO-2021-91828997-APN-DNAYALAYF#MTR. Más allá de lo informado por esa Dirección Nacional, en ocasión de recibir los comentarios del auditado al proyecto de Informe por IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC se tomó conocimiento que por Nota del 20/10/2016 el Contratista presentó una propuesta para el financiamiento de la obra.</p> <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="1166 1684 1501 1744">• Subhallazgo 4.3.2 – Encabezado <p data-bbox="1118 1760 1501 2024">4.3.2. En el periodo auditado y en el contexto de lo descrito en el subhallazgo anterior, no se obtuvo evidencia documental de evaluaciones pormenorizadas del auditado respecto de propuestas de financiamiento de la obra realizadas por el Contratista.</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
		<p>con la incidencia de esta situación en la continuidad de la obra.</p> <p>- Subhallazgo 4.3.2 – Párrafo</p> <p>Se propone, asimismo, la introducción de los siguientes párrafos (4, 5 y 6) y ajustes en la redacción de la conclusión del subhallazgo:</p> <p>Sin perjuicio de ello, en el marco de los comentarios del auditado al Proyecto de Informe, puso en conocimiento que “...En este contexto, y a los fines iniciar las tratativas preliminares tendientes a celebrar ulteriormente un Acuerdo de Financiamiento para la Etapa I, de la obra de soterramiento del ferrocarril Sarmiento, corredor Caballito-Moreno, conforme lo previsto en el artículo 23.7 del Contrato de Obra Pública, se presentó en el ámbito del entonces Ministerio de Transporte, una nota de fecha 20 de octubre de 2016, a través de la cual diversas entidades financieras manifestaron el interés para financiar la obra.</p> <p>Dichas propuestas financieras, fueron digitalizadas en el Sistema de Gestión Documental Electrónica como IF-2024-132989545-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-132991449-APN-DGYSSF#MTR, F-2024-132992189-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-132993560-APN-</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
		<p>DGYSSF#MTR. ...”¹ (IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC)</p> <p>En conclusión, desde el inicio hasta su suspensión, sin que se encontraran pormenorizadamente fundadas las razones de ello y soslayando las previsiones existentes al respecto, aun cuando se verificara la presentación de nuevas propuestas de financiamiento por parte del Contratista, la obra se financió exclusivamente con fondos del Tesoro Nacional, sea de carácter presupuestarios o provenientes del Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte.</p>
4.3.1. A la finalización del período auditado, continuaba sin suscribirse el Acuerdo de Financiamiento previsto en el PCP, con las modificaciones incorporadas en el Contrato de Obra. Asimismo, no se obtuvo evidencia de acciones, como puede ser la evaluación de los mercados de crédito, a fin de establecer si se verificaban condiciones propicias para retomar la forma de financiamiento mencionada.	Ver comentario en 4.3.	Ver comentario en 4.3.
4.3.2. En el contexto de lo descrito en el subhallazgo anterior, el Comitente no efectuó requerimientos orientados a cumplir con las obligaciones establecidas por el plexo	Ver comentario en 4.3.	Ver comentario en 4.3.



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
<p>jurídico y normativo vigente relativas a la provisión de propuestas de financiamiento por parte del Contratista, con la incidencia de esta omisión en la continuidad de la obra.</p> <p>Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Economía.</p> <p>Por Hallazgos 4.3, 4.3.1 y 4.3.2</p> <p>6.3. Que los organismos indicados por el Decreto 2227/08, Art 3., o aquellos que los hayan reemplazado, evalúen la posibilidad y conveniencia de retomar la forma de financiamiento previsto para la obra en el Pliego de Condiciones Particulares, el Contrato de Obra y sus Addendas</p>		
<p>4.4. En incumplimiento de lo establecido en el Contrato y en el PCP, se suscribió un Acta de Inicio de Obra sin que los requisitos previstos para su realización estuviesen alcanzados, situación que se mantenía vigente hasta la finalización del periodo auditado. Asimismo, en la mencionada Acta, se acordó una fecha de inicio de trabajos anterior a la fecha de la suscripción, pero posterior a la de su inicio efectivo.</p>	<p>Por IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC del 12/12/2024. (Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía)</p> <p>En primer lugar, en lo que refiere a los supuestos de procedencia, cuyo cumplimiento habilitaban la suscripción del Acta de Inicio de la obra que ocupa, se advierte que: Los estudios de impacto ambiental, de la totalidad del proyecto a la fecha han sido aprobados por las Autoridades Competentes conforme surge de la documentación digitalizada en el Sistema de Gestión Documental Electrónica como IF-2024-134167160-</p>	<p>Respecto a los comentarios recibidos de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía:</p> <p>Para todo el desarrollo del Hallazgo y Subhallazgo correspondientes a 4.4, como así también su recomendación, la Subsecretaría de Transporte Ferroviario Informó como documentación de soporte los IF-2024-134167160-APN-DGYSSF#MTR, e IF-2024-134172774-APN-DGYSSF#MTR para la cuestión de Impacto Ambiental, y los IF-2024-133640850-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134205510-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
	<p>APN-DGYSSF#MTR, e IF-2024-134172774-APN-DGYSSF#MTR.</p> <p>Ahora bien, sin mengua que dichos estudios no habían sido aprobados, previo a la suscripción del Acta de Inicio de la obra, no obran de la información recolectada, denuncias relativas a cuestiones ambientales, producidas con motivo de la ejecución de la obra.</p> <p>Respecto, la entrega formal de los terrenos para la ejecución de las obras iniciales, si bien los mismos no se habían otorgado con antelación a la suscripción del acta de inicio, dicho extremo se fue cumplimentado paulatinamente conforme surge de la documentación recolectada, digitalizada en el Sistema de gestión Documental Electrónica como IF-2024-133640850-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134205510-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134206159-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134206735-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134207258-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134208323-APN-DGYSSF#MTR</p> <p>Por último, respecto a las previsiones del acta de inicio, relativas al cómputo del plazo de la obra, se entiende, salvo mejor opinión de la autoridad que corresponda, que la entonces Secretaria de Obras del ex Ministerio de Transporte, al suscribir el Acta de Inicio validó los trabajos que dieron origen a los certificados de obra 4, 5 y 6, entre otros, y conformó los mismos a los fines de legitimar sus pagos, pudiéndose inferir la aplicación del procedimiento conocido como reconocimiento de pago de “legítimo abono”, y del instituto del “enriquecimiento sin causa”.</p>	<p>134206159-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134206735-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134207258-APN-DGYSSF#MTR, IF-2024-134208323-APN-DGYSSF#MTR para la entrega de los terrenos.</p> <p>Toda esta documentación ya fue considerada para la redacción del presente informe, y forma parte del desarrollo del hallazgo, por lo cual no aporta nuevos elementos a la cuestión. En cuanto a lo antes descripto y al resto de los comentarios del auditado, reafirman todos los hechos detallados en cuanto al incumplimiento de las condiciones para la firma del Acta de Inicio y su potencial riesgo para garantizar una gestión eficaz.</p>
4.4.1 Se acordó en el Acta de Inicio que el plazo de ejecución de la obra quedó supeditado a la regularización de los	Ver comentario en 4.4.	Ver comentario en 4.4.



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
<p>requisitos pendientes indicados en el hallazgo 4.4, lo que supuso riesgo para su seguimiento, control, y eventual aplicación de penalidades vinculadas, es decir para su gestión eficaz.</p> <p>Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Economía.</p> <p>Por Hallazgos 4.4 y 4.4.1</p> <p>6.4. Extremar los recaudos para no iniciar proyectos y obras públicas, sin tener cabalmente cumplidas las condiciones de cumplimiento previo previstas en el PCP y CO. De mediar razones de extrema urgencia que justifique la medida, dejarlas pormenorizadamente documentas y fundadas en el expediente.</p> <p>En el caso que nos ocupa, de decidirse continuar con la obra, cumplimentar las condiciones previas al inicio pendientes, a fin de poder hacer efectivo el cumplimiento de sus plazos de ejecución</p>		
<p>4.5. La obra se ejecutó sin contar con un proyecto definitivo y aprobado para la Etapa I. Asimismo, apartándose de lo establecido en el contrato y de las buenas prácticas</p>	<p>Por IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC del 12/12/2024. (Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía)</p>	<p>Respecto a los comentarios recibidos de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía:</p> <p>Para todo el desarrollo del Hallazgo y Subhallazgo correspondientes a</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
constructivas, la ejecución se llevó adelante en base a un plan de trabajo preliminar para esa Etapa, incompleto y desactualizado.	<p>En lo que refiere a la aprobación del Plan de Trabajos necesario, es dable señalar que si bien el mismo no se había otorgado con carácter previo a la suscripción del Acta de Inicio, fue aprobado por la Inspección de la obra, conforme surge de los documentos digitalizados en el Sistema de Gestión Documental como IF-2024-134885837-APN-DGYSSF#MTR.</p> <p>De la documental relevada por esta Subsecretaria, se observa que por la complejidad de la obra, por las distintas modificaciones de tipo constructivas, y por cuestiones presupuestarias, se podría inferir que el proyecto ejecutivo fue cambiando a medida que la misma fue avanzando.</p>	<p>4.5, como así también su recomendación, la Subsecretaría de Transporte Ferroviario aporta como documentación “aprobada” por la Inspección de Obra la Nota de Pedido 988, del 25/04/18, la que ya fuera analizada en este Informe en el contexto del Hallazgo 4.7. Sin embargo, con la firma de esa Nota de Pedido, el Inspector de Obra no está aprobando el Plan de Trabajo presentado por el Contratista, sino simplemente recepcionándolo. Esto es así, pues de acuerdo con el PCP (Art. 69 y 70), el Plan de Trabajos debía ser aprobado por el Comitente y no por la Inspección de Obra, y luego la formalización de la misma debió ser por una Orden de Servicio emitida por la Inspección, con la correspondiente aprobación, como se realizó con las aprobaciones parciales del proyecto.</p> <p>En base a lo expuesto y los comentarios del auditado, se mantiene el texto del hallazgo y las recomendaciones asociadas.</p>
4.5.1 La ejecución de la Etapa I de la obra (Haedo – Caballito) no contó con un proyecto definitivo, completo y aprobado, realizándose solo aprobaciones de documentos pertenecientes a algunos de sus rubros/ítems, con incumplimiento del PCP y del Contrato y riesgo de alcanzar su objeto en los plazos y con el presupuesto establecidos.	Ver comentario en 4.5.	Ver comentario en 4.5.



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
<p>4.5.2 La obra se ejecutó en base a un Plan de Trabajos y un Plan de Certificación Mensual de obras, que eran preliminares y desactualizados, sin que se llevara a cabo la aprobación de sus versiones definitivas tal como establecía el PCP y el Contrato.</p> <p>Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Economía.</p> <p>Por Hallazgos 4.5, 4.5.1 y 4.5.2 y los siguientes Hallazgos 4.7.2 y 4.7.3</p> <p>6.5. Cumplir con lo dispuesto en el artículo 70 del PCP, con el objeto de aprobar el Plan de Trabajos y Proyecto de la Etapa I antes del reinicio de la obra teniendo además el cómputo, el presupuesto y la curva de inversión, a fin de aportar datos ciertos sobre el plazo de ejecución, el momento de realizar las inversiones y establecer la cronología del avance del proyecto.</p> <p>Previo a reiniciar la ejecución, planificar las acciones necesarias, a fin de avanzar con el Proyecto, habiendo realizado las correcciones a los documentos correspondientes.</p>	Ver comentario en 4.5.	Ver comentario en 4.5.
4.6. Se detectaron debilidades en la gestión de los mecanismos previstos en el Pliego de Condiciones Particulares,	Por IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC del 12/12/2024. (Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía)	Respecto a los comentarios recibidos de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía:



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
para el control y seguimiento de la ejecución física y financiera de la obra y la comunicación entre la inspección de obra y el Contratista.	La Inspección manifestó informalmente, en relación a la registración de las Órdenes de Servicio, Notas de Pedido, y partes semanales a que alude el artículo 87 del PCP, que las mismos se encuentran disponibles para su consulta.	Respecto a la mención realizada por la Subsecretaría respecto a la manifestación informal de la Inspección en relación a la registración de las Órdenes de Servicio y las Notas de Pedido, las falencias detectadas en relación a las mismas fueron verificadas en la visita "in situ" realizada por esta auditoría en el Obrador Haedo, tal como se detalla en el desarrollo del presente hallazgo. En base a lo expuesto y los comentarios del auditado, se mantiene el texto del hallazgo y las recomendaciones asociadas.
4.6.1. Sin perjuicio de los mecanismos de medición y certificación previstos en el PCP no se desarrolló un sistema de registro que permita centralizar información, cierta, precisa, oportuna, como medio para favorecer el control de la ejecución física y financiera de la obra y la toma de decisiones con relación a la misma.	Ver comentario en 4.6.	Ver comentario en 4.6.
4.6.2. Se detectaron incumplimientos a las previsiones del PCP en materia de registración y resguardo de las Ordenes de Servicio y Notas de Pedido, con riesgo para su integridad. Asimismo, no se obtuvo evidencia de los Partes al Inspector de Obras que el Contratista debía entregar en cumplimiento del Art. 87 del PCP. Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Economía.	Ver comentario en 4.6.	Ver comentario en 4.6.



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
<p>Por Hallazgos 4.6, 4.6.1 y 4.6.2 6.6. En lo que respecta al seguimiento de las obras, se recomienda, frente a proyectos como este caso, de gran envergadura, complejo y con alto impacto, elaborar un sistema integral de registro centralizado que permita obtener y disponer de datos ciertos, precisos y oportunos acerca de la ejecución y el grado de avance de las obras a los fines de poder realizar un seguimiento de las mismas.</p>		
<p>4.7. En el periodo auditado, la obra fue financiada con fondos del tesoro nacional, recursos que se evidenciaron insuficientes para que pudiera ejecutarse al ritmo previsto en el Plan Mensual de Certificación preliminar de la Addenda 2, hasta que se produjo su paralización a partir de enero de 2019.</p>	<p>Por IF-2024-136688678-APN-SSTF#MEC del 12/12/2024. (Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía)</p> <p>De la documentación relevada, esta Subsecretaría, no pudo determinar la existencia de dicha Acta de Suspensión.</p>	<p>Respecto a los comentarios recibidos de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario - Ministerio de Economía:</p> <p>En base al comentario del auditado en este punto, y lo desarrollado como respuesta en 4.3., se mantiene en términos generales lo informado en el hallazgo 4.7. y subhallazgos asociados, al que se les incorporan ajustes de redacción, a fin de dotarlos de mayor precisión:</p> <p>- Copete subhallazgo 4.7.3:</p> <p>4.7.3 Por Nota de la Secretaría de Obras de Transporte, el 07/12/2018 se instruyó la suspensión de las tareas de ejecución del túnel y obras conexas, sin que se haya suscripto, en base a la evidencia recabada, un Acta de suspensión, ni se haya obtenido evidencia de análisis que evaluaran las consecuencias de esa decisión, considerando los</p>



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
		<p>montos invertidos hasta entonces equivalentes a USD 446 MM.</p> <p>- Ajuste al anteúltimo párrafo de 4.7.3:</p> <p>En definitiva, como puede verse en el presente hallazgo y en otros vinculados (como se describe en 4.3.1 y 4.3.2), al adoptar la decisión de suspender por razones presupuestarias, no se suscribió el Acta de medición prevista por el artículo 34° de la Ley de Obras Públicas, ni se obtuvo evidencia de la realización de gestiones para requerir al Contratista que provea nuevas propuestas de financiamientos (y de su eventual evaluación) en el marco de lo previsto en el PCP, el CO y sus addendas. A la vez, no se obtuvo evidencia de evaluaciones o proyecciones pormenorizadas a fin establecer el impacto de la decisión de suspender la ejecución de la obra en términos de costos de movilización y desmovilización de obra, mantenimiento de las obras durante la suspensión, posibles reclamos del Contratista y, costos de reinicio de los trabajos, entre otros.</p>
4.7.1. Durante el periodo auditado, la obra fue financiada con fondos del Tesoro Nacional, registrándose pagos por un total de \$11.580 MM (equivalente a USD 446 MM al TC BCRA A3500). Para ello fueron asignados créditos en el Presupuesto General para la Administración y otros provenientes del	Ver comentario en 4.7.	Ver comentario en 4.7.



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
<p>Fideicomiso creado por el Decreto 976/01.</p> <p>Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Economía.</p> <p>Por Hallazgos 4.7 y 4.7.1 6.7. Procurar garantizar el financiamiento necesario para atender el gasto total del proyecto, de manera que la Administración asegure completar los pagos para la ejecución y no obstaculizar su finalización por motivos de falta de recursos.</p>		
<p>4.7.2 La Etapa I de la obra se ejecutó apartándose del “Plan de Trabajos Preliminar” y del “Plan de Certificación Mensual Preliminar” informados como vigentes, lo que repercutió en la secuencia, control y seguimiento físico y financiero de los trabajos. En ese contexto, al 31/01/2019, la obra presentaba una sub ejecución del mencionado Plan de Certificación del 54,73% (78,45% vs. 23,72%).</p>	Ver comentario en 4.7.	Ver comentario en 4.7.
<p>4.7.3 Por Nota de la Secretaría de Obras de Transporte, el 07/12/2018 se instruyó la suspensión de las tareas de ejecución del túnel y obras conexas, no pudiéndose obtener evidencia del Acta de suspensión, ni análisis que evaluara las consecuencias de esa decisión,</p>	Ver comentario en 4.7.	Ver comentario en 4.7.



Auditoría General de la Nación

Comentarios / Observaciones / Recomendaciones	DESCARGO DEL AUDITADO	Análisis del descargo
<p>considerando los montos invertidos hasta entonces equivalentes a USD 446 MM.</p> <p>Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Economía.</p> <p>Por Hallazgos 4.7.2 y 4.7.3</p> <p>6.5. Cumplir con lo dispuesto en el artículo 70 del PCP, con el objeto de aprobar el Plan de Trabajos y Proyecto de la Etapa I antes del reinicio de la obra teniendo además el cómputo, el presupuesto y la curva de inversión, a fin de aportar datos ciertos sobre el plazo de ejecución, el momento de realizar las inversiones y establecer la cronología del avance del proyecto.</p> <p>Previo a reiniciar la ejecución, planificar las acciones necesarias, a fin de avanzar con el Proyecto, habiendo realizado las correcciones a los documentos correspondientes.</p> <p>Por Hallazgos 4.7.2 y 4.7.3</p> <p>6.8. Evaluar e instar a las áreas del Ministerio de Economía con competencia en la materia, a realizar o completar el relevamiento del Contrato de Obra Pública, a fin de proponer los cursos de acción a seguir en relación al mismo.</p>		