



Auditoría General de la Nación

SINTESIS EJECUTIVA DEL INFORME DE AUDITORIA

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

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

Departamento de Control del Sector Transporte

2024



Auditoría General de la Nación

Índice de la Síntesis Ejecutiva del Informe de Auditoría

1.	OBJETO DE AUDITORÍA3
2.	ALCANCE DEL EXAMEN3
3.	ACLARACIONES PREVIAS4
4.	HALLAZGOS15
5.	COMUNICACIÓN DEL INFORME18
6.	RECOMENDACIONES18
7.	CONCLUSIONES20
8.	LUGAR Y FECHA23
9.	FIRMA23



Auditoría General de la Nación

SINTESIS EJECUTIVA DEL 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 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

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.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. CONCEPTOS INTRODUCTORIOS-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.

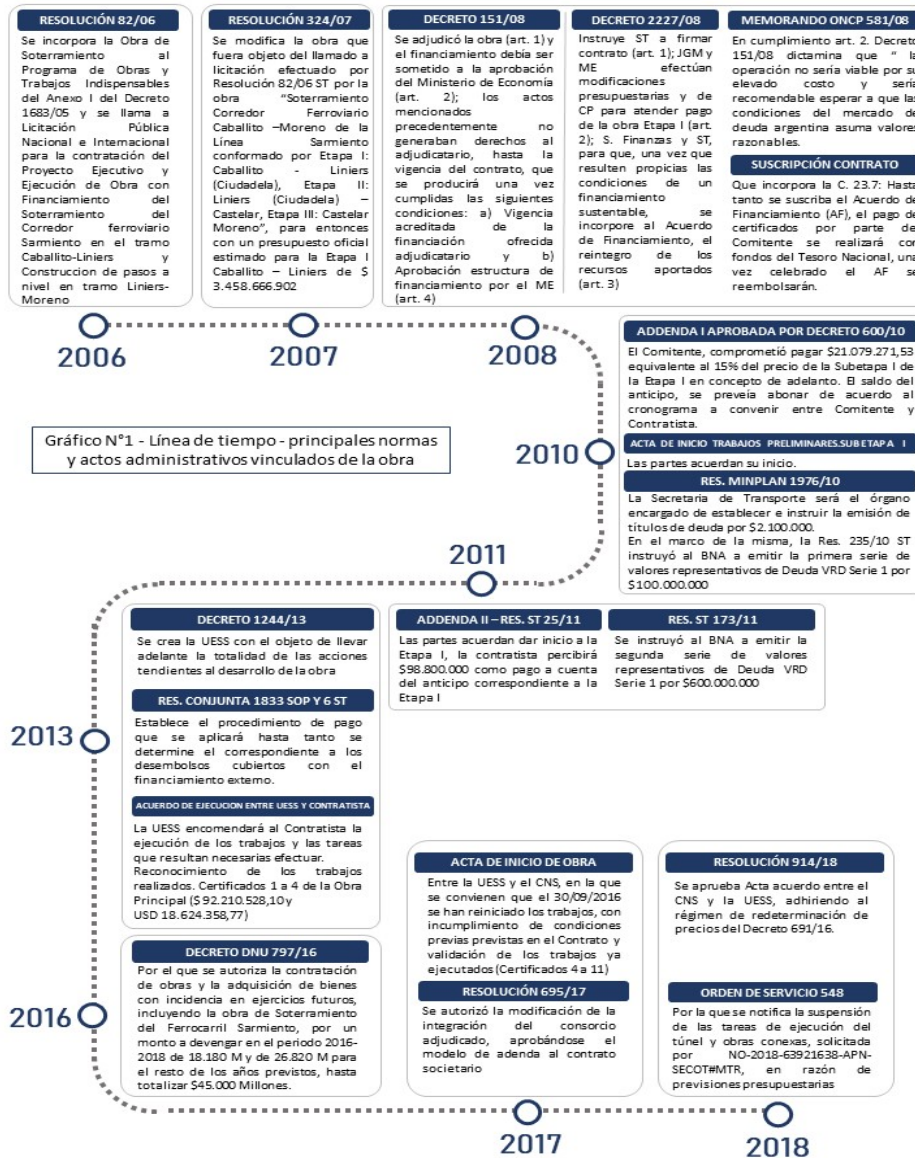
A su vez, posee un ramal que conecta la Estación Haedo de la línea Sarmiento con estación Temperley de la línea Roca.

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.



Auditoría General de la Nación



3.2.1. Proceso Licitatorio – síntesis

Luego de dos prórrogas, la apertura de las ofertas de precalificación se concretó el 24/05/2006. Fueron receptadas las siguientes ofertas: BENITO ROGGIO E HIJOS / IECSA, OBEDRECHT-COMSA- GHELLA S.P.A / GRUPO ISOLUX-CORSAN S.A.- ESUCO.

Las tres ofertas fueron declaradas admisibles por el Comité de Evaluación y precalificadas para la contratación del proyecto mediante la Resolución ST 659/06.



Auditoría General de la Nación

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 324/07 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 Condiciones.

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 \$3.458.666.902, imputando el gasto que demande la obra a la jurisdicción 56, Programa 55, partida 5.2.6, Fuente de Financiamiento 11- Tesoro Nacional. La adecuación del objeto no retrotrajo las etapas ya cumplidas del proceso licitatorio, por lo cual, los oferentes precalificados continuaron manteniendo tal carácter y se procedió a llamar nuevamente a presentación de ofertas con la modificación efectuada.

El Comité de Evaluación y Calificación entregó el Informe mediante el cual *“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.

3.2.2. Financiamiento de la Obra

3.2.2.1. 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 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.



Auditoría General de la Nación

Por su parte, el Decreto 151/08 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 MEyP.

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 oferta. 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.

3.2.2.2. Modificaciones al esquema original de financiamiento

La Resolución ST 324/07, estableció un presupuesto oficial estimado para la obra de \$3.458 MM y que esas erogaciones serían atendidas con Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional. Posteriormente, mediante Nota 3459 del 12/11/2008, 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 ADIFSE a iniciar las gestiones necesarias para obtener el financiamiento que permita llevar adelante la Etapa I de la obra.

Seguidamente, mediante Nota 4030 del 12/12/2008, la ST remite a su similar de Finanzas, lo actuado entre la ADIFSE y la ANSES para la instrumentación del financiamiento,



Auditoría General de la Nación

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

Habiendo intervenido todas las áreas competentes, se dictó el Decreto 2227/08, por el cual se instruye a la SECRETARIA DE TRANSPORTE, para que suscriba el Contrato de Obra Pública. Asimismo, instruyó al Jefe de Gabinete de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 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 Nacional. 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 aportados.

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*



Auditoría General de la Nación

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 PBC, PCP y el Decreto 151/08 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 600/10, 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 el Decreto 2227/08 y con la disponibilidad resultante de la Resolución de la Secretaria de Transporte 235/10, 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 797/16, por medio del cual se modificó el Presupuesto General de la Administración Nacional para dicho año, 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. Sarmiento. De este modo, para el periodo 2016-



Auditoría General de la Nación

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 obra 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 MM (USD 3.262 MM). Desagregado que, junto con el avance físico previsto, se presenta en el siguiente cuadro.

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 Nacional 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 Legislativo 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.*”¹ Propuesta que se fundamentó², 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 Sarmiento.

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 fondos. No obstante, el trámite elevado por la Comisión Bicameral al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, a

¹ 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.

² 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 Modificadoras de la Ley 27.198 - Oficina Nacional de Presupuesto, aprobado por Resolución AGN 130/2018.



Auditoría General de la Nación

la fecha de finalización de periodo auditado no había sido tratado³, por lo que el decreto en consideración se mantiene vigente.

3.2.3. Aspectos relevantes del Contrato de Obra

3.2.3.1. 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 - MORENO, 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, quedando eximido de toda responsabilidad y efectos y sin generar derecho a reclamo alguno por parte de la Contratista.

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

De acuerdo con la cláusula 7º 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.)

³ <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

La Cláusula 23ª 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.

3.2.3.2. 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 I, 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 comitente.

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 OBRA.

3.2.3.3. 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 PCP.

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 2ª, 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 vigencia. Asimismo, el procedimiento prescripto por el mencionado decreto, indicó que los precios de los contratos debían adecuarse de manera provisoria, para luego ser redeterminados definitivamente a la finalización del contrato. Para realizar esta última, el comitente procedería a realizar el cálculo correspondiente a la redeterminación de precios



Auditoría General de la Nación

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 provisorio.

El 02/10/2018, las partes suscribieron un Acta Acuerdo, en donde el Contratista manifestó la adhesión al mencionado Decreto 691/16 y el Comitente aceptó tal decisión, aprobándose el 12/10/2018 mediante RESOL-2018-914-APN-MTR.

3.2.4. Addendas al Contrato

3.2.4.1. Addenda

Aprobada mediante el Decreto 600/10, acordó que la Etapa I de la obra correspondiente al tramo Caballito – Liniers se dividiría en sub etapas de ejecución sucesiva.

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 elaboradoras. 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 Contratista. 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 Contrato y Decreto 2227/08, y que la suscripción de la Addenda no implicaba el inicio del cómputo de los plazos de ejecución de la OBRA.

3.2.4.2. Addenda 2

Por Resolución ST 25/11, 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 I



Auditoría General de la Nación

y un cambio en su sentido de construcción. 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 precios.

Tras la firma de la Addenda 2, las etapas del proyecto quedaron definidas del siguiente modo: ETAPA I: HAEDO – CABALLITO / ETAPA II: HAEDO – CASTELAR / ETAPA III: CASTELAR – MORENO. 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 meses. El nuevo monto de la Etapa I tenía incorporados \$82.291.052 correspondientes a la ejecución de cinco pasos vehiculares provisorios a distinto nivel. También se dispuso que los saldos por el ítem “Anticipo”, se abonarían de acuerdo al cronograma a convenir entre el Comitente y el Contratista. 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 2010, las “PARTES” dan inicio al resto de la ETAPA I”*.

3.3. ORGANISMOS CON COMPETENCIA RESPECTO A LA MATERIA AUDITADA

3.3.1. Ministerio de Transporte (MT)

3.3.1.1. Secretarías del Ministerio del Transporte

3.3.1.1.1. Secretaría de Obras de Transporte (SOT)

3.3.1.1.2. Secretaría de Gestión del Transporte (SGT)

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

A la fecha de aprobación del presente Informe, en lo que aquí respecta, las funciones y competencias del ex Ministerio de Transporte se hallan bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía. A partir de la modificación del organigrama de la Administración centralizada, se



Auditoría General de la Nación

crea la Secretaría de Transporte; cuyos objetivos se asimilan a los del otrora Ministerio de Transporte. Por otra parte, 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.

3.3.1.3. Unidad de Coordinación de Fideicomisos (UCOFIN)

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.

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.

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.

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.



Auditoría General de la Nación

4.3.2. En el periodo auditado y en el contexto de lo descripto 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, con la incidencia de esta situación en la continuidad de la obra.

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.

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.

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 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.

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.



Auditoría General de la Nación

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.

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.

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.

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%).

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



Auditoría General de la Nación

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.

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.

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.



Auditoría General de la Nación

- 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 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).



Auditoría General de la Nación

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.

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 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.



Auditoría General de la Nación

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.

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.



Auditoría General de la Nación

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 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



Auditoría General de la Nación

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 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