

PROYECTO DE INFORME

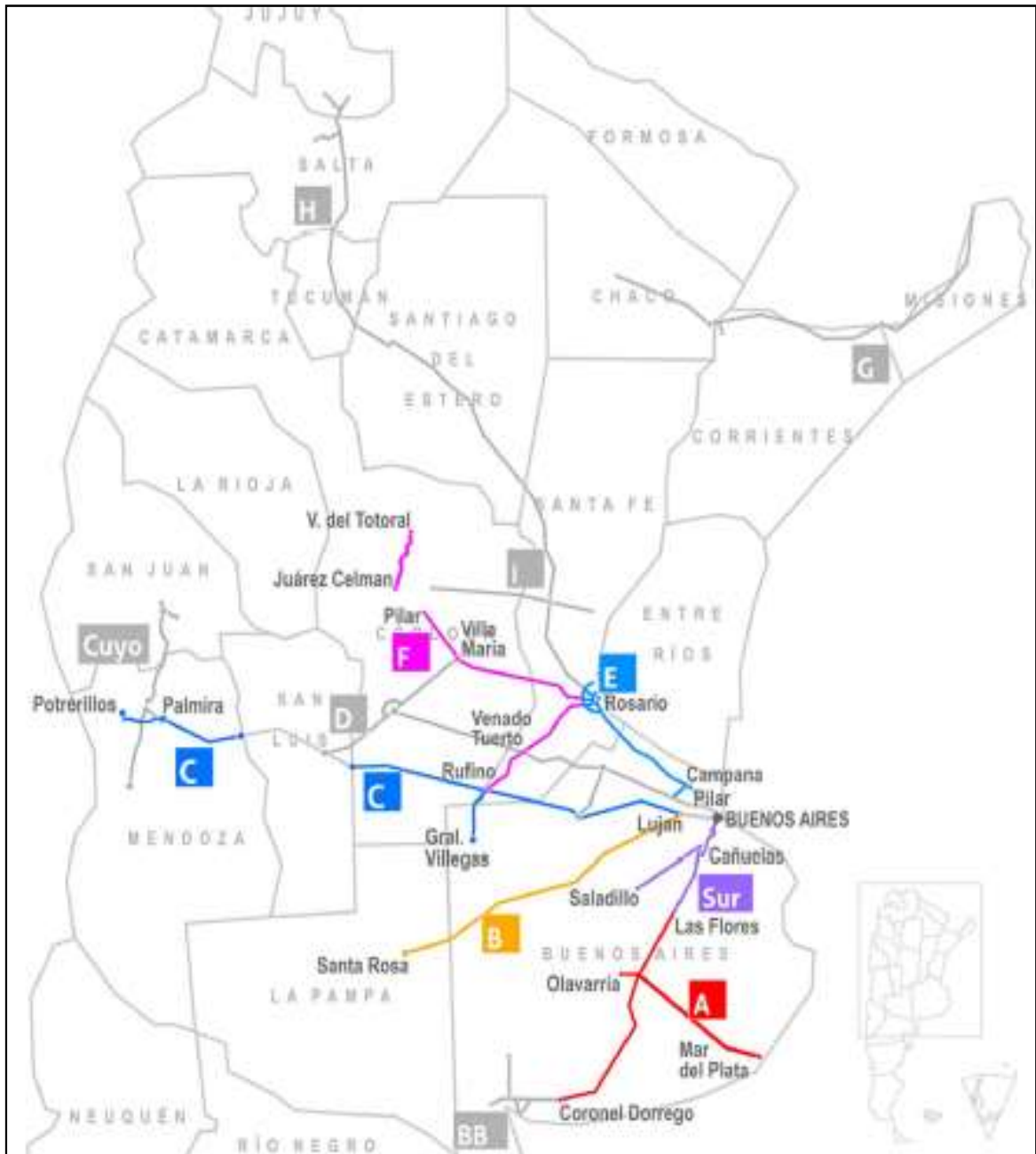
CONSOLIDADO DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

PPP RED DE AUTOPISTAS SEGURAS-RARS – ETAPA I

Julio de 2019

Gerencia de Coordinación
Auditoría General de la Nación

RED DE AUTOPISTAS Y RUTAS SEGURAS - RARS - ETAPA 1



Nota: Ver Caracterización física de los Corredores A, B, C, E, F y SUR en Anexo

PROYECTO DE INFORME DE AUDITORÍA
ACT. N° 378/2019 – AGN – POA N° 16-01-0001

ÍNDICE	PÁGINA
GLOSARIO.....	4
1. OBJETO DE AUDITORIA.....	5
2. OBJETIVOS.....	5
3. ALCANCE DEL EXAMEN	7
4. MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA.....	9
5. RESUMEN DEL TRABAJO DE AUDITORÍA REALIZADO	12
6. CRITERIOS DE AUDITORIA	18
7. HALLAZGOS	24
8. HECHOS POSTERIORES.....	56
9. DESCARGO DEL AUDITADO.....	60
10. RECOMENDACIONES.....	60
11. CONCLUSIÓN.....	60
12. ANEXO.....	61

GLOSARIO

BICE	Banco de Inversión y Comercio Exterior
BNA	Banco de la Nación Argentina
BV	Banco de Valores S.A.
CNV	Comisión Nacional de Valores
DNV	Dirección Nacional de Vialidad
FIAF- PPP- RARS	Fideicomiso Financiero PPP RARS
FF	Fondo Fiduciario o Fideicomiso PPP
GDE	Gestión Documental Electrónica
GEDO	Generador Electrónico de Documentos Oficiales
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
Ministerio de Hacienda	Ex Ministerio de Hacienda y Finanzas
MT	Ministerio de Transporte de la Nación
OA	Oficina Anticorrupción
OAD	Obras Adicionales Discrecionales
OAO	Obras Adicionales Obligatorias
OAV	Obras Adicionales Voluntarias
OP	Obras Principales
PBCG	Pliego de Bases y Condiciones Generales
PBCP	Pliego de Bases y Condiciones Particulares
PETG	Pliego de Especificaciones Técnicas Generales
PETP	Pliego de Especificaciones Técnicas Particulares
Secretaría PPP	Ex Secretaría de Participación Público Privada del Ex Min. De Finanzas
SISVIAL	Fideicomiso Sistema Vial Integrado
SIT - SISVIAL	Fideicomiso de Infraestructura del Transporte – Decreto 976/01

PROYECTO DE INFORME DE AUDITORÍA
ACT. N° 378/2019 – AGN – POA N° 16-01-0001

Al Señor

JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

Lic. Marcos Peña

S. _____ / _____ D.

En virtud de las funciones establecidas en la Constitución Nacional por el artículo 85, junto a la Ley 27.328 de Contratos de Participación Público Privada, en su artículo 22 y en uso de las facultades conferidas por la Ley 24.156 en el artículo 118, la Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó una auditoría en el ámbito de la Secretaría de Participación Público Privada (en adelante Secretaría PPP), con el objeto que se detalla en el apartado 1.

1. OBJETO DE AUDITORÍA.

Cumplimiento del régimen regulatorio de los Contratos PPP-RARS (Corredores A, B, C, E, F y SUR).

2. OBJETIVOS.

Se definieron seis áreas temáticas en función del objeto por lo que los objetivos fueron:

2.1. Aspectos organizacionales de la Secretaría PPP, cuestiones de transparencia y procedimientos empleados para la prevención del fraude, lavado de activos y corrupción:

- Relevar el cumplimiento del marco normativo en los contratos.
- Analizar el marco organizacional de la Secretaría PPP dentro del marco legal aplicable.
- Verificar procedimientos vinculados a la prevención del fraude, lavado de activos y corrupción.
- Identificar el cumplimiento del Régimen de Transparencia en los Contratos PPP.

2.2. Aspectos económico-financieros:

- Obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para arribar a una conclusión sobre si los contratos y la documentación del objeto cumple en los aspectos económico-financieros relevantes con la normativa aplicable. No incluye el análisis de las proyecciones realizadas por el auditado.

2.3. Aspectos normativos y con especial atención a aquéllos vinculados expropiaciones y adjudicación:

- Relevar el cumplimiento en el marco de los contratos PPP del proceso licitatorio.
- Verificar los aspectos normativos vinculados a las expropiaciones.
- Analizar el procedimiento de adjudicación y los plazos establecidos.

2.4. Aspectos Técnico-Constructivos:

- Obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para arribar a una conclusión sobre si los Contratos y la documentación del objeto cumplen en los aspectos técnicos-constructivos relevantes con la normativa aplicable.

2.5. Aspectos Fiduciarios:

- Determinar el cumplimiento en los contratos del marco legal aplicable a los Fideicomisos PPP.
- Analizar el mecanismo de repago implementado para los Contratos de Participación Público Privada (PPP) mediante los Fideicomisos PPP.

2.6. Aspectos Ambientales:

- Verificar el cumplimiento de la intervención del Ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Comprobar la emisión de un informe socio ambiental antes del llamado a licitación.
- Analizar si fueron receptados, en los pliegos y los contratos firmados, los criterios informados en el procedimiento preparatorio.

3. ALCANCE DEL EXAMEN.

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental y con las Normas de Control de Cumplimiento Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por las Resoluciones 26/15 y 187/16 respectivamente, en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inc. d) de la Ley 24.156.

Asimismo, se complementó en los casos que fue necesario y/o conveniente para el proceso de auditoría con las mejores prácticas descriptas por las ISSAI 5220 y 5240.

Se aplicaron las siguientes tareas y procedimientos:

- a) Relevamiento de normativa general vinculada a los Contratos de Participación Público Privada, normativa aplicable al Fideicomiso PPP Rutas Seguras, sumado a la creación y funcionamiento de la Secretaría PPP.

- b) Análisis de los Contratos de Participación Público Privada firmados para los Corredores A, B, C, E, F y Sur.
- c) Requerimiento de información a la Secretaría PPP, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas; a la Dirección Nacional de Vialidad (en adelante DNV) y al Banco de Inversión y Comercio Exterior (en adelante BICE).
- d) Análisis del Contrato de Fideicomiso individual “PPP Red de Autopistas y Rutas Seguras”, el Reglamento del Fideicomiso Marco PPP Ley 27.431 y los Contratos de Adhesión al Fideicomiso de: AUSUR S.A., CCA GREEN B S.A., VIAL ANDES 7 S.A.U., CORREDOR PANAMERICANO I S.A., CORREDOR PANAMERICANO II S.A. y CONCESIONARIA CRUZ DEL SUR S.A.
- e) Análisis del Dictamen Artículo 13 - Ministerio de Transporte - Ley 27.328.
- f) Análisis del Pliego de Bases y Condiciones Generales (PBCG).
- g) Análisis del Contrato PPP: Pliego de Especificaciones Técnicas Generales (PETG), Pliegos de Especificaciones Técnicas Particulares (PETP), Matriz de Riesgos incluida como Anexo A y Reglamento de Multas y Sanciones que forma parte del Contrato como Anexo I del PETG.
- h) Identificación de las acciones desplegadas en orden a obligaciones normativas.
- i) Análisis de los archivos provistos por la Secretaría PPP, existentes en el GEDO vinculados al proceso licitatorio de los Contratos PPP RARS Etapa I.
- j) Toma de vista de expedientes electrónicos y expedientes físicos en el ámbito de la Gerencia Ejecutiva de Planeamiento y Concesiones de la DNV.
- k) Análisis y revisión de integridad y pertinencia del Informe Técnico de Consideraciones Ambientales producido por el Ex – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable- Ex MAyDS.
- l) Identificación de las acciones desplegadas e informes incorporados en el expediente preparatorio en orden a las obligaciones normativas referidas al impacto socio ambiental.
- m) Elaboración de cuestionario de cierre a la DNV donde se incluyen aspectos particulares de los Corredores Viales.

n) Análisis de los créditos presupuestarios asignados al Servicio Administrativo Financiero (SAF) 604, correspondiente a la DNV, por la Ley 27.467 de Presupuesto Nacional 2019.

o) Remisión y análisis de cuestionarios dirigidos al BICE, DNV y Secretaría PPP referente a materia de fraude, lavado de activos y normas anticorrupción.

p) Entrevistas con funcionarios de áreas estructurales de relevancia para el cumplimiento del objeto de la auditoría: BICE, DNV y Secretaría PPP.

El periodo auditado comprendió desde los actos preparatorios en el año 2017 hasta la firma de los contratos PPP referidos a los seis corredores citados en el mes de julio del año 2018.

Las tareas de campo se desarrollaron en el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2018 y el 29 de marzo de 2019.

4. MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA.

Se detalla la normativa relevante vinculada a los Contratos de Participación Público Privada aplicables en la presente auditoría:

- Ley 27.328 (B.O. 30/11/16) - Contratos de Participación Público Privada. Incorpora el Régimen de los Contratos PPP en Argentina.
- Decreto 118/17 (B.O. 20/02/17) - Decreto Reglamentario de la Ley 27.328. Modificado por Decreto 936/17 (B.O. 15/11/17).
- Decreto 808/17 (B.O. 09/10/17) - Creación de la Subsecretaría de Participación Público. El art. 28 de la Ley 27.328 encomendó al PEN la creación de la Subsecretaría de Participación Público Privada (continuadora de la Unidad de Participación Público Privada), la cual fue implementada a través del dictado del Decreto 118/17 en el ámbito del Ministerio de Finanzas de la Nación el 17/02/17. Este organismo tuvo a su cargo la

centralización normativa de los Contratos PPP, y a solicitud de los órganos o entes contratantes, prestó apoyo consultivo, operativo y técnico en las etapas de formulación del proyecto, elaboración de la documentación licitatoria y ejecución del Contrato. Finalmente, con fecha 10/12/18, el Decreto 1119/18 en su artículo 6º, sustituye el artículo 2º del Decreto N° 118/17 y sus modificatorios por el siguiente: *“artículo 2º.- La Subsecretaría de Participación Público Privada, dependiente de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada de la Jefatura de Gabinete de Ministros, tendrá las funciones establecidas en los artículos 28, 29 y concordantes de la Ley N° 27.328, así como las demás conferidas en la reglamentación aprobada como ANEXO I del presente.”*

- Ley 27.431 - Ley de Presupuesto del año 2018 (B.O. 02/01/18). Aprobó el Presupuesto General para la Administración Nacional para el Ejercicio 2018. Estableció que el Fideicomiso de Participación Público Privada (art. 60 en adelante, Fideicomiso PPP) podrá constituirse mediante un único fideicomiso y/o a través de distintos fideicomisos individuales denominados “Fideicomisos Individuales PPP”, que se conformarán como fideicomisos de administración, financieros, de pago y de garantía.
- El Decreto 153/18 (B.O. 26/02/18) - Reglamentó los aspectos esenciales para la implementación del Fideicomiso PPP. Entre otros dispuso que el Fideicomiso PPP se rija por un Acuerdo y Reglamento Marco, el cual será formulado y suscripto por el BICE S.A. y deberá contener los términos y condiciones generales aplicables a todos los Fideicomisos Individuales PPP. Los Contratistas deberán adherirse en cada caso al Acuerdo y Reglamento Marco previstos en los Fideicomisos Individuales PPP.
- El Decreto 301/18 (B.O. 16/04/18) Estableció la constitución de una reserva de liquidez del Fideicomiso creado por Dto n° 976/01 (del cual el Fideicomiso PPP, los Fideicomisos Individuales PPP y los contratistas Ley 17.328 para obras de infraestructura de transporte vial y ferroviaria son beneficiarios, entre otros) y dispuso que -a partir de 2020- el 100% de los fondos destinados al SISVIAL sean afectados al Fideicomiso Individual PPP”

- Decreto 944/2017 –Procedimiento Transparente de Consulta- conf. Art. 14 Ley 27.328. (B.O. 21/11/17), aplicado para que los potenciales oferentes participen en el proceso de la licitación.
- Ley 27.275 (B.O. 29/09/16) - Garantiza el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.
- Ley 25.188 (B.O. 01/11/99) Establece los deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías.
- Ley 27.401 (B.O. 01/12/17) - Establece el régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal. Modificase el Código Penal y el Código Procesal Penal de la Nación.
- Decreto 202/17. Declaración Jurada de Intereses. (B.O. 23/03/17).
- Decreto 277/18 (B.O. 06/04/2018) Establece que la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos determinará los lineamientos y guías que resulten necesarios para el mejor cumplimiento de lo establecido en los artículos 22 y 23 de la Ley 27.401.
- Resolución 11-E/2017–SEPTLCC (B.O. 23/05/17). Establece la obligación de presentar la “Declaración Jurada de Intereses” prevista en el Decreto 202/17.
- Disposición 1-E/2017-SSPP (B.O. 21/11/17). Aprueba la guía para la transparencia en la gestión de las contrataciones públicas realizadas en el marco de proyectos de participación público privada.
- Resolución General CNV 747/2018. Contiene información conceptual sobre lavado de activos y financiamiento de terrorismo, marco normativo vigente y medidas que se deberían adoptar para su cumplimiento. (B.O. 26/06/2018).
- Resolución DNV 705/2016 Aprueba el Convenio de Cooperación entre la Oficina Anticorrupción y Vialidad Nacional a través del cual se acordaba la instalación de una Unidad de Ética y Transparencia (UET) dentro de DNV.
- Proyecto de Presupuesto del año 2019 (actual Ley 27.467) – (B.O. 04/12/18). Aprobó el Presupuesto General para la Administración Nacional para el Ejercicio 2019.

- DNU 454/18 (B.O. 15/06/18) Modifica el Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 2018.

5.RESUMEN DEL TRABAJO DE AUDITORÍA.

5.1 Introducción.

La Ley 27.328 introduce una modalidad alternativa de Contratación Pública, que implicó la incorporación de nuevas figuras jurídicas, terminología propia y estructuras financieras de afectación específica para el repago de las obras; como también la conformación de unidades técnico administrativas, siendo la de mayor rango la Secretaría PPP.

En su artículo 22, la Ley determina que la Auditoría General de la Nación, *“deberá incluir en cada plan de acción anual la auditoría de la totalidad de los contratos de participación público-privada existentes, su desarrollo y resultado”*.

Respecto a la Secretaría PPP, cabe señalar que fue el resultado de la siguiente evolución normativa.

A través del Decreto 118/17 (B.O. 20/02/17), se creó, en el ámbito del Ministerio de Finanzas, la Unidad de Participación Público Privada, la que tenía las funciones establecidas en los artículos 28, 29 y concordantes de la Ley 27.328.

Posteriormente, por el Decreto 808/17 (B.O. 09/10/17), se creó la Subsecretaría de Participación Público Privada y se dispuso que ésta fuera continuadora a todos los efectos de la Unidad de Participación Público Privada.

Por el Decreto 585/18 (B.O. 26/06/18), se sustituyó la Subsecretaría por la Secretaría de Participación Público Privada, en la órbita del Ministerio de Hacienda.

Atento la firma de los contratos, se procedió a realizar la apertura de 6 actuaciones, una por cada corredor, a fin de realizar auditorías de cumplimiento según indican las Resoluciones AGN 26/15 y 187/16. Al iniciar las tareas preliminares, la AGN solicitó mediante el primer requerimiento el acceso a los expedientes preparatorios y vinculados

a los Contratos PPP. La Secretaría PPP informó que se tramitaron mediante Gestión Documental Electrónica (GDE). En función de la respuesta brindada, se solicitó el acceso al sistema como auditor externo, otorgando claves de acceso al personal de campo designado, que luego fueron dadas de baja. Se informó por nota, que se emplearía alternativamente, entregas en copia digital por cada requerimiento de los expedientes, en formato DVD, certificado por el departamento de Despacho del Ministerio vinculado a la Secretaría PPP.

El presente informe pretende consolidar la exposición de los hallazgos obtenidos en las labores de auditoría implementadas, que han quedado enunciadas en cada uno de los seis informes intermedios con un abordaje temático específico sobre el cumplimiento del régimen legal vinculado a los aspectos organizacionales de la Secretaría PPP; de transparencia, fraude, lavado de activos y anticorrupción; fiduciarios; ambientales; técnico constructivos; económico-financieros y normativos.

5.2 Aspectos relevantes para las auditorías Contratos PPP: Descripción de la Conformación y funcionamiento licitación: Red de Autopistas y Rutas Seguras - Etapa I

Mediante el Decreto 1.288/16 del 21/12/16 modificado por el Decreto 902 del 7/11/17, se aprobó la incorporación del Proyecto RARS al régimen de la Ley 27.328 y se asignó al MINISTERIO DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN la responsabilidad de llevarlo adelante bajo dicho régimen.

1) Primera etapa:

Procedimiento Transparente de Consulta: la DNV, mediante Resolución N° 3300 del 29/12/17, dio inicio al Procedimiento Transparente de Consulta en el marco de la reglamentación del artículo 14 de la Ley 27.328.

Audiencias Públicas: la DNV convocó a la celebración de las audiencias públicas respecto de los corredores viales involucrados en el Proyecto RARS – Etapa 1 (confr. Resolución 3178 del 13/12/17). La convocatoria a dichas audiencias fue difundida: (i) en el sitio de Internet de la DNV, y (ii) en los diarios de Página 12 con fecha 15 y 16 de diciembre de 2017; Diario Popular con fecha 15 y 16 de diciembre; y en diversos diarios locales de las localidades potencialmente afectadas por el Proyecto RARS – Etapa 1. Las audiencias se desarrollaron los días 8, 10 y 12 de enero de 2018 en dichas jurisdicciones.

2) Segunda etapa:

Autorización de la contratación del Proyecto RARS – Etapa 1 y del compromiso de ejercicios futuros: conforme lo requerido en el art. 16 de la Ley 27.328, mediante el art. 59 de la Ley 27.431 y las planillas A y B anexas a dicho artículo, se autorizó la contratación de las obras a ejecutarse en el marco del Proyecto RARS – Etapa 1 como así comprometer recursos públicos de ejercicios futuros para dicho proyecto. Dicha autorización respetó la limitación contemplada en el referido art. 16 toda vez que el stock acumulado por los compromisos firmes y contingentes cuantificables, netos de ingresos, asumidos por el sector público no financiero en los contratos de participación público-privada calculados a valor presente no excedió el siete por ciento (7%) del Producto Bruto Interno a precios corrientes del año 2017, según surge del IF-2018-28396616-APN-SSPPP#MF.

3) Tercera etapa:

Convocatoria de la Licitación: con posterioridad al Procedimiento Transparente de Consulta y a las audiencias públicas, y cumplido el plazo de treinta (30) días contados desde la publicación del dictamen emitido en los términos del artículo 13 de la Ley 27.328 en el sitio de Internet de la Subsecretaría y de la DNV. Ésta última, mediante Resolución 147 del 26/01/18, convocó a la Licitación y aprobó: (i) el Pliego de Bases y Condiciones Generales y sus Anexos; (ii) los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y sus Anexos para el CORREDOR VIAL “A”, CORREDOR VIAL “B”, CORREDOR VIAL “C”, CORREDOR VIAL “E”, CORREDOR VIAL “F” y CORREDOR VIAL “SUR”; y (iii) el Contrato PPP y sus Anexos.

4) Cuarta etapa:

Proceso de Licitación: abarcó varias sub-etapas:

a) Publicación y Difusión de la Convocatoria: de conformidad con lo previsto en el art. 12, inc. 8° del Decreto Reglamentario PPP, la convocatoria a la Licitación fue publicada: (i) en el sitio de Internet de DNV (ii) en el sitio de Internet de la Subsecretaría, (iii) en el Boletín Oficial (iv) en los diarios El Litoral (Santa Fe) con fecha 1° y 2 de febrero de 2018; La Voz del Interior (Córdoba) con fecha 31 de enero y 1° y 2 de febrero de 2018; y Página 12 con fecha 31 de enero y 1° y 2 de febrero de 2018; y (v) en el sitio web UN Development Business, con fecha 29/01/18. ;

b) Plazo para el retiro de los Pliegos: de acuerdo a lo establecido en el art. 12, inc. 10° del Decreto Reglamentario PPP, la DNV habilitó la descarga por cualquier interesado en su sitio de Internet de los Pliegos y demás Documentos de la Licitación, incluyendo en dicho término el Contrato PPP, el Contrato de Fideicomiso Individual PPP RARS, el Acuerdo y Reglamento Marco del Fideicomiso PPP, el Convenio de Adhesión al Fideicomiso PPP RARS, y el Contrato de Cobertura Recíproca. Asimismo, dichos documentos fueron publicados y se encontraron disponibles para el público en general en el sitio de Internet de la Subsecretaría PPP.

c) Plazo para consulta de los pliegos: inmediatamente después de efectuado el llamado a la Licitación, la DNV habilitó en su sitio de Internet un sistema de recepción de las consultas de los interesados respecto a los Pliegos y demás Documentos de la Licitación. Se recibieron más de mil cuatrocientas consultas en formato digital y papel, hasta la fecha límite para su presentación dispuesta en el art. 12, inc. 11° del Decreto Reglamentario PPP.

d) Dictado de Circulares con y sin Consultas: las consultas de los interesados fueron evacuadas por la DNV mediante el dictado de las Circulares con consulta N° 1 (aprobada por Resolución 209/2018), N° 2 (aprobada por Resolución N° 406/2018), N° 3 (aprobada por Disposición N° 8/2018) y N° 4 (aprobada por Resolución N° 676/2018). Asimismo, y a los efectos de brindar mayores precisiones y adjuntar documentación complementaria

y modificatoria de la documentación licitatoria oportunamente aprobada, la DNV dictó las Circulares sin Consulta N° 1 (aprobada por Resolución N° 300/2018), N° 2 (aprobada por Resolución N° 332/2018), N° 3 (aprobada por Resolución N° 406/2018), N° 4 (aprobada por Disposición N° 7/2018), N° 5 (aprobada por Resolución N° 469/2018), N° 6 (aprobada por Resolución N° 545/2018), N° 7 (aprobada por Disposición N° 9/2018), N° 8 (aprobada por Disposición N° 10/2018), N° 9 (aprobada por Resolución N° 696/2018) y N°10 (aprobada por Resolución N° 697/2018).

e) Aprobación de la inclusión de cláusulas de prórroga de jurisdicción en el modelo de Contrato PPP y demás Documentos de la Licitación: el PEN, mediante Decreto 299 del 12/04/18, aprobó la inclusión en el Contrato de Participación Público-Privada que suscribiría la DNV y quienes resulten adjudicatarios en el marco de la Licitación y en demás Documentos de la Licitación, de cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción a favor de tribunales arbitrales extranjeros con sede en un Estado que sea parte en la Convención sobre Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras (Nueva York, 1958), en los casos en que los contratistas del proyecto de PPP tengan accionistas extranjeros, con el porcentaje mínimo que se establezca en los pliegos de cada proyecto, o en los casos que el o los beneficiarios del Fideicomiso Individual PPP RARS sean residentes en el exterior.

f) Dictado de los Decretos N° 300 y 301/2018: el PEN, mediante Decreto 300/18, precisó aspectos relativos al tratamiento impositivo de los certificados, títulos valores fiduciarios PPP, actas o instrumentos de reconocimiento de la inversión o prestación a cargo del contratista PPP, que emita el Fideicomiso Individual PPP RARS en el marco de los proyectos de participación público-privada. Asimismo, y mediante el Decreto 301/18, el PEN estableció la distribución del producido del impuesto que constituirá una de las fuentes de ingresos para el repago del Proyecto RARS – Etapa 1.

g) Prórroga de la Fecha de Presentación de las Ofertas: mediante las circulares sin consulta N° 5 y N°10, la DNV prorrogó la fecha de presentación de las ofertas quedando finalmente fijada para el 24/04/18.

h) Presentación de las Ofertas: en el lugar, día y hora establecidos, se recibieron 32 ofertas en un acto público, labrándose el Acta de Recepción y Apertura de las ofertas técnicas en presencia del escribano adscripto de la ESCRIBANÍA GENERAL DE GOBIERNO DE LA NACIÓN.

i) Evaluación de las Ofertas Técnicas: la Comisión Evaluadora, que fue constituida por la DNV de conformidad con lo previsto en los Pliegos (cfr. Resolución DNV N° 695/18 del 17/04/18), recibió con fecha 27 de abril de 2018 una copia de los expedientes de cada una de las ofertas en soporte papel y en soporte digital e inició su análisis preliminar. Luego la Comisión Evaluadora emitió las Actas N° 1 y 2 e intimó a los oferentes a subsanar algunos errores dentro de un plazo máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de la intimación respectiva. Los oferentes intimados procedieron a subsanar los referidos errores. La Comisión Evaluadora emitió, el 15/05/18 el Dictamen de Evaluación de Precalificación de las Ofertas, detallando que la totalidad de los oferentes (i) habían subsanado las observaciones formuladas mediante Acta N° 1 y Acta N° 2 y (ii) habían cumplido con las exigencias formales, legales, técnicas y económico-financieras previstas en los Pliegos. Consecuentemente, clasificó como oferentes precalificados a todos los oferentes. Dicho dictamen fue publicado en el sitio de Internet de la DNV y en la web de la Subsecretaría PPP de conformidad con lo previsto en el art. 12, inc. 31 del Decreto Reglamentario PPP.

j) Apertura de las Ofertas Económicas: la fecha de apertura de las ofertas económicas fue fijada, mediante Disposición DNV N° 14 del 15/05/18, para el 17 de mayo de 2018 a las 10.00 horas en DNV sita en la Av. Julio A. Roca 738, PB, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el lugar, día y hora establecidos, el escribano adscripto de la ESCRIBANÍA GENERAL DE GOBIERNO DE LA NACIÓN, procedió a la apertura de los sobres conteniendo las ofertas económicas de todos los oferentes precalificados para cada corredor. El referido escribano labró un Acta de Apertura de las Ofertas Económicas en la que se consignaron los montos ofertados por cada uno de los oferentes precalificados, distinguiéndose en cada caso el valor actual de monto total requerido TPI

(VAMTRTPI) y el monto anual en dólares requerido para el año 2025 en concepto de pago por inversión (MPPI25).

k) Evaluación de las Ofertas Económicas: el 31 de mayo de 2018 la Comisión Evaluadora, con base en el informe técnico de la Coordinación de Concesiones y PPP de la DNV del 30/05/18, emitió el Dictamen de Evaluación de Ofertas Económicas dentro del plazo establecido en el artículo 19.5 del Pliego de Bases y Condiciones Generales.

l) Adjudicación: Por Resolución RESOL-2018-1126-APN-DNV#MTR del 18 de junio de 2018 se realiza la adjudicación de los corredores licitados de acuerdo con el Dictamen de Evaluación de Ofertas Económicas.

6. CRITERIOS DE AUDITORIA.

De la normativa relevante aplicable a los Contratos PPP, se determinaron -luego del análisis de riesgos- los siguientes criterios aplicables a la presente auditoría, delimitados en 6 áreas temáticas:

6.1. Aspectos organizacionales de la Secretaría PPP, cuestiones de transparencia, procedimientos empleados para la prevención del fraude, lavado de activos y corrupción.

- Las funciones y competencias de la Secretaría PPP deben estar definidas, de acuerdo al artículo 28 de la Ley 27.328 y artículo 2 del Decreto 118/17.
- La Secretaría PPP debe prestar asesoramiento al Poder Ejecutivo en la elaboración de programas y planes de desarrollo de PPP, de acuerdo con el artículo 28, inciso a) de la Ley 27.328.
- La Secretaría PPP debe asistir al Poder Ejecutivo en la preparación de disposiciones regulatorias, manuales, guías y modelos contractuales de aplicación general, de acuerdo con el artículo 28, inc. b) de la Ley 27.328.

- La Secretaría PPP debe asesorar a requerimiento de las entidades contratantes en el diseño y estructuración de los proyectos, abarcando la realización de estudios de factibilidad, preparación de documentación licitatoria, etc., de acuerdo con el artículo 28, inc. c) de la Ley 27.328.
- La Secretaría PPP debe llevar un registro unificado de antecedentes de cada uno de los contratos suscriptos, de acuerdo con el artículo 28, inciso g) de la Ley 27.328.
- La Secretaría PPP debe suministrar a la Comisión Bicameral de Seguimiento de Contratos de PPP, la información respecto de los proyectos en curso, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 27.328.
- La Secretaría PPP y la DNV deben tener uno o varios criterios para asignar prioridades para determinar la elegibilidad de los proyectos, de acuerdo con las buenas prácticas y lo expuesto en el artículo 13 de la Ley 27.328.
- La estructura, procesos, manuales y controles de la DNV deben cumplir con los principios de control interno (por ejemplo, COSO II y III).
- Debe garantizarse la transparencia, publicidad, difusión, igualdad, concurrencia y competencia en los procedimientos de selección y actos dictados en consecuencia, de acuerdo a los artículos 12 y 29 de la Ley 27.328.
- La Secretaría PPP y la Contratante deben cumplir con el artículo 30 de Ley 27.275 (Responsable de acceso a la información pública).
- Se debe verificar el cumplimiento de los Programas de Integridad, dispuestos por la Ley 27.401 (arts. 22 y 23).
- Se debe cumplir con las normas de lucha contra el fraude, la corrupción y el lavado de activos, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 27.328, normas UIF (Ley 25.246 artículos 5 y 6 y Resolución UIF 140/12), y normas de anticorrupción (Ley 26.097, normas O.A. Decreto 102/99).

6.2. Aspectos Económico-Financieros.

- El contratante debe ponderar la rentabilidad económica y/o social de los proyectos, de acuerdo con la Ley 27.328, Artículo 4 inc e), Artículo 13 incisos e) y f), y el informe preliminar.
- Previo al dictamen del Artículo 13, se debe cumplir que el Ministerio de Hacienda incluya en el presupuesto anual las erogaciones y compromisos que se asuman en el marco de los Proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° del Anexo del Decreto 118/17.
- La documentación contractual debe contener un estudio que justifique la viabilidad económica financiera del proyecto y un adecuado reparto de aportes y riesgos entre las partes, de acuerdo con la Ley 27.328, Art 9, inc b).
- Debe estar definida en el contrato la forma, modalidad y oportunidades de pago de la remuneración que podrá ser percibida, ya sea de los usuarios, de la contratante o de terceros, de acuerdo con la Ley 27.328, Art 9, inc f) e i).
- El Ex Ministerio de Finanzas (actual Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda) debe expedirse, con carácter previo a la emisión del dictamen previsto en el artículo 13 de la Ley, con respecto a los términos y condiciones del Contrato PPP en lo atinente a la asunción de riesgos y obligaciones por parte del Sector Público Nacional, en la medida en que involucre endeudamiento público en los términos del Título III de la Ley N° 24.156 y sus modificatorias, de acuerdo con el Anexo del Decreto 118/17, Art 6, párrafo 3.
- Debe existir un mecanismo para restablecer, dentro de un plazo máximo fijado al efecto en el Pliego, la ecuación económico-financiera original cuando ésta se vea alterada, de acuerdo con el Anexo del Decreto 118/17, Art 9, punto 7.
- Las erogaciones y compromisos que se asumen en el marco de los proyectos de PPP deben ser consistentes con el Presupuesto y se debe incluir en el Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional una línea específica con el gasto que en dicho mes demandaron los proyectos abarcados por el presente régimen PPP, de acuerdo con la Ley 27.328, Art 6.

- Debe existir una suficiente implementación de la mitigación de los riesgos de financiación, de acuerdo a lo previsto en el anexo A de la Matriz de riesgo del Contrato PPP.

6.3. Aspectos normativos, expropiaciones y la adjudicación

- Cumplimiento de los plazos establecidos en el proceso licitatorio, de acuerdo con los artículos 29 de la Ley 27.328 y Artículo 12 punto 18 del Anexo del Decreto 118/17.
- Los oferentes y los contratistas PPP deben depositar las garantías debidamente requeridas, de acuerdo con el Artículo 12 punto 38 del Anexo del Decreto 118/17.
- El proyecto de PPP debe encontrarse justificado, exponiendo las razones por las cuales se considera que el interés público se verá mejor atendido mediante el sistema de PPP frente a otras alternativas contractuales, de acuerdo al artículo 13 punto 1 del Anexo del Decreto 118/17.
- Debe encontrarse previsto algún mecanismo para la subcontratación de proveedores, adquisición de materiales y un sistema de control apropiado, de acuerdo a lo previsto en el artículo 9 inc. u) de la ley 27.328.
- El Contrato debe contemplar las previsiones exigidas por el Artículo 9 de la Ley 27.328.
- El Contrato y/o el Pliego deben contemplar la regla previstas en el Artículo 9 punto 7 del Anexo del Decreto 118/17 (Ecuación económico-financiera).
- El Contrato y/o el Pliego deben contemplar la regla prevista en el Artículo 9 punto 8 del Anexo del Decreto 118/17 (Variaciones al Contrato).
- Cumplimiento de lo previsto: en el Contrato en los términos del Artículo 33; en su Anexo B -PETG de acuerdo al Artículo 42 sobre expropiaciones-; en su Anexo A sobre riesgo de expropiaciones y en el Anexo I del PETG, Artículo 70 del Reglamento Multas y Sanciones.

- Cumplimiento de lo previsto en el PETP en los términos del Artículo 30 sobre liberación de la traza y al Anexo A del Contrato sobre riesgo de expropiaciones.
- El proceso de adjudicación debe contemplar mecanismos de selección de acuerdo a la Ley 27.328 - Cap. II Artículo 15, del Anexo I del Decreto 118/2017 Artículo 12.34 y de los Dictámenes de Evaluación de Ofertas.

6.4. Aspectos Técnico-Constructivos.

- Cumplimiento de lo establecido en el Contrato PPP artículo 1: definiciones, inciso 207 y el PETG de acuerdo al artículo 12 sobre la base de los Anteproyectos Técnicos, el PBCG de acuerdo al artículo 4.3 sobre proceso "data room" espacio de consulta.
- Cumplimiento de lo indicado en PETG de acuerdo a los artículos 29 y 33 sobre inicio y plazos de ejecución de las Obras Principales (en adelante OP); en el PETG de acuerdo al Artículo 13 y a la Matriz de Riesgos (Anexo A) sobre Proyectos Ejecutivos; en el PETP de acuerdo al artículo 3 (Libro 4) sobre la presentación del Proyecto Ejecutivo; en el artículo 59 del Contrato sobre Garantías de las obras y al PETG en el Anexo I (Libro 2) de acuerdo a los artículo 57 y 61 del Reglamento de Multas y Sanciones.
- Cumplimiento del Contrato PPP de acuerdo a los artículos 38 y 40 sobre parámetros de cumplimiento para ejecutar las OP, artículos 56 y 57 sobre la entidad supervisora, los artículos 12.20 y 12.21 sobre informes mensuales; el PETG de acuerdo a los artículos 28, 31 y 34 sobre interpretación de la documentación técnica, calidad de materiales y equipos, el PETP artículo 22 (Libro 4) sobre registro audiovisual de las obras y el Anexo III del PETP de acuerdo al artículo 69 sobre autocontrol de calidad.
- Cumplimiento de lo dispuesto en Ley 27.328 en el artículo 21 respecto al control y la supervisión y en el Contrato en sus artículos 55, 56 y 57; en el PETG en los artículos 45, 46 y 47 sobre condiciones técnicas exigidas; en el Reglamento de

Multas y Sanciones en el artículo 64 sobre parámetros de cumplimiento de calidad de las obras y del Informe Preliminar el punto 2.5.1.1 respecto a los mecanismos de supervisión y control.

- Cumplimiento de lo previsto en el Contrato PPP de acuerdo a los artículos 41, 42, 43 y 44 sobre las Obras Adicionales: obligatorias (en adelante OAO), voluntarias (en adelante OAV) y discrecionales (en adelante OAD) y los artículos 48.2 y 48.3 sobre contraprestación por inversión OAO y OAV, artículo 17 sobre el comienzo de las Obras Adicionales y Dictamen del artículo 13.
- Cumplimiento del PETG de acuerdo a los artículos 75 y 76 sobre sistemas de control; los artículos 154, 155 y 156 del Reglamento de Multas y Sanciones. El PETP de acuerdo a los artículos 20 y 21 sobre estaciones y sistema de pesaje de alta velocidad y del Anexo IV del PETP en su apéndice 2 sobre sistema de pesaje de alta velocidad.

6.5. Aspectos Fiduciarios.

- El Fondo Fiduciario PPP debe contener en el Contrato los objetos y finalidades establecidos en el marco legal, de acuerdo con el art. 60 Ley 27.431.
- La subcontratación autorizada por el art. 3 Decreto 153/18 no debe alterar los deberes y obligaciones del Fiduciario previstos en el Contrato de Fideicomiso PPP.
- El rol del fiduciario deberá ser desempeñado por una entidad financiera debidamente autorizada para operar en los términos de la regulación vigente, de acuerdo con el art. 20, párrafo 1 Ley 27.328.
- Procedimiento de determinación de los honorarios del fideicomiso.
- Mecanismo de designación de los fiduciarios de los Fideicomisos PPP.

6.6. Aspectos Ambientales.

- Previo al Dictamen del artículo 13 de la Ley 27.328, el Ex MAyDS debe tomar intervención de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5°, inciso a) del Anexo del Decreto 118/17.
- Deben encontrarse especificadas las obligaciones y responsabilidades de índole ambiental que recaerán sobre cada una de las partes del Contrato PPP, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5°, inc. c) del Anexo del Decreto 118/17.
- El dictamen debe contener el impacto socio ambiental que provocará el proyecto, de acuerdo al artículo 13, inciso g) de la Ley 27.328.

7. HALLAZGOS.

En función de los criterios y los relevamientos realizados, se constataron los siguientes hallazgos:

7.1. Aspectos organizacionales de la Secretaría PPP, cuestiones de transparencia, procedimientos empleados para la prevención del fraude, lavado de activos y corrupción.

7.1.1) La Secretaría PPP carece de una definición de misiones y funciones, existiendo una deficiente asignación de responsabilidades. Por otro lado, carece de reglamento interno aprobado.

Se advierte una deficiente asignación de responsabilidades en las normas de creación y funcionamiento de la Secretaría PPP, con relación a los funcionarios que se desempeñan en las distintas áreas, no posee una normativa que delimite una separación de funciones y el control por oposición, según la respuesta del organismo.

Se constató que el número de cargos a cubrir en función de la estructura aprobada, difería con las designaciones efectuadas. En la respuesta a la nota AGN 35/18-GC, se

observa que 11 cargos fueron cubiertos de los 20 creados por Decisión Administrativa 309/18.

En respuesta a la Nota AGN 803/18-P, se informa que no se han aprobado reglamentos de funcionamiento interno.

7.1.2) La Secretaría PPP intervino en el asesoramiento al Poder Ejecutivo en la elaboración de programas y planes de desarrollo de proyectos de PPP.

La Secretaría PPP intervino en los flujogramas, participando en la elaboración de programas y planes de desarrollo, según el artículo 28 inc. a) de la Ley 27.328.

En función de ello, se pudo constatar la participación de la Secretaría PPP, en la elaboración y relevamiento en conjunto con los distintos Ministerios sobre los potenciales proyectos a ejecutar mediante la modalidad contractual PPP.

7.1.3) La Secretaría PPP asiste al Poder Ejecutivo en la preparación de disposiciones regulatorias, salvo en lo referente en materia de guías y manuales. Por otro lado, se advierte que el funcionario designado a cargo de la Secretaría PPP estuvo nombrado de manera simultánea en el BICE.

La Ley 27.328 en su artículo 28 inc. b) establece el deber de: *“Asistir al Poder Ejecutivo en la preparación de disposiciones regulatorias para el funcionamiento general del sistema de participación público-privada, así como manuales, guías y modelos contractuales de aplicación general, entre otras...”*

La Secretaría PPP, informó en su respuesta a la Nota AGN 35/18-GC que carece de manuales de procedimientos. Asimismo, en materia de guías y en herramientas elaboradas por la Secretaría PPP, cuenta con algunas herramientas incorporadas como documentos preliminares, tales como flujograma de procesos PPP y Gantt de proceso. Por otra parte, manifiesta que: *“se inició un procedimiento administrativo tendiente al dictado de una Resolución cuyo objeto es la aprobación de nuevas guías confeccionadas a partir de la experiencia y las necesidades de arreglo verificadas”* para los próximos proyectos.

Del relevamiento realizado y la documentación contemplada, se constató que la

Secretaría PPP cumple con lo estipulado en la normativa aplicable, salvo lo observado en materia de guías y manuales.

Por otro lado, resulta necesario destacar la situación particular respecto del funcionario de máximo rango designado en la Secretaría PPP, mediante Decreto 817/17 de fecha 12/10/17. Se advierte que el mismo ocupó el cargo en la Secretaría PPP hasta junio de 2018. Asimismo, entre los meses de enero y noviembre de 2018 ocupó el cargo de Director del BICE, y a partir de diciembre del mismo año se desempeña como Gerente General¹.

La Ley 25.188 y el Código de Ética de la Función Pública dan cuenta de que lo que se pretende es que el funcionario mantenga, entre otras cosas, una total independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones, la que podría verse alterada por cualquiera de las situaciones, actividades o intereses incompatibles allí previstos. También se desprende de dicha normativa que la situación de conflicto de interés podría verificarse cuando los intereses de los funcionarios entran en colisión con el cumplimiento de los deberes a su cargo, sean ellos de índole personal, económico o financiero.

7.1.4) La Secretaría PPP intervino en el asesoramiento de los seis proyectos a requerimiento de la entidad contratante en materia de diseño, estructuración de los proyectos y documentación licitatoria, de acuerdo con el art 28, inc. c) de la Ley 27.328.

Se constató que la Secretaría PPP tuvo participación en el diseño y estructuración de los proyectos, abarcando la realización de estudios de factibilidad, preparación de documentación licitatoria, promoción nacional y/o internacional de los proyectos, y en la implementación de los procedimientos de selección de los contratistas.

La DNV informa en su respuesta a la Nota AGN 22/18-GC: que “La DNV y la entonces Secretaría PPP han elaborado de forma conjunta los proyectos de documentos contractuales y licitatorios para el proyecto “Red de Autopistas y Rutas Seguras PPP – Etapa I”. Asimismo, informa que ha prestado apoyo consultivo, operativo y técnico en

¹ Fuente: Página Web BICE y respuesta de Secretaría PPP Nota AGN 803/18-P.

las distintas etapas de la formulación del proyecto.

7.1.5) La modalidad de la publicidad del registro de los Contratos PPP determinado por la Secretaría, dificulta, entre otros aspectos, verificar la totalidad de contratos registrados, sus modificaciones y o cualquier otra alteración de interés.

La Ley 27.328 en su Artículo 28, establece que: *“El Poder Ejecutivo Nacional deberá crear por reglamentación un órgano que tenga a su cargo la centralización normativa de los contratos regidos por esta ley...”*. Las funciones y los respectivos alcances serán determinados por el Poder Ejecutivo en su reglamentación, abarcando, entre otras, la establecida en el inciso g), relacionada a concentrar toda la documentación antecedente de cada uno de los contratos suscriptos.

La Secretaría PPP en respuesta a la Nota AGN 803/18-P de fecha 10 de septiembre de 2018, en el punto 7, refiere que: *“toda la documentación de cada proyecto de participación público privada es consolidada en una carpeta digital de acceso “restringido” conforme pautas internas definidas por la Secretaría”*.

El sistema implementado de registro dificulta, entre otros aspectos, el acceso y, en consecuencia, la verificación de la totalidad de contratos registrados, sus modificaciones y o cualquier otra alteración de interés.

7.1.6) La Secretaría PPP suministra a la Comisión Bicameral de Seguimiento de Contratos de Participación Público Privada, la información que solicita.

La Ley 27.328 de Contratos de Participación Público-Privada, crea en su artículo 30, la Comisión Bicameral de Seguimiento de Contratos de Participación Público-Privada.

El artículo 12 de la misma Ley dispone que: *“La Comisión Bicameral de Seguimiento de Contratos de Participación Público-Privada que se crea mediante la presente ley podrá requerir en todo momento a la unidad de participación público-privada o a la autoridad contratante y respecto de los proyectos en curso, que informe sobre el cumplimiento de las exigencias contenidas ...”*.

En este sentido, la Comisión Bicameral de Seguimiento de Contratos de

Participación Público Privada, efectuó con fecha 12 de junio de 2018, un requerimiento de información para ser contestado en el término de 15 días hábiles. El pedido ingresó en el sistema con fecha 30 de julio de 2018, dando inicio al trámite correspondiente, remitiéndose la respuesta con fecha 3 de agosto de 2018, conforme surge del expediente de trámite del pedido de información².

7.1.7) La DNV efectuó dentro de su competencia un informe de prioridades de los proyectos PPP a ejecutar existentes en su área. Respecto a la Secretaría de PPP no se pudo constatar la existencia de un análisis determinado y definido que fundamente la prioridad de selección de proyectos para ser realizados.

En el Informe Preliminar de los corredores viales elaborado por la DNV, “Proyecto RARS-Etapa I”, se destaca la importancia del proyecto y justificación del inicio de la Etapa I. La DNV realizó, dentro de su competencia, un informe de prioridades de los proyectos PPP a ejecutar existentes en su área, discriminando entre etapas 1, 2 y 3.

No se advierten las razones por las cuales la Secretaría PPP priorizó la Licitación del Proyecto RARS-Etapa I, respecto de los demás aprobados en el Presupuesto 2018, según se desprende del relevamiento realizado en los expedientes de la licitación, documentación recibida y la web de la Secretaría, conforme su competencia prevista por Ley 27.328 artículo 13 inc. a), normas complementarias y las buenas prácticas³.

7.1.8) La DNV cuenta con la estructura y la responsabilidad primaria y acciones, sin embargo, carece de manuales de procedimientos y mecanismos de evaluación y ejecución de los contratos aprobados.

Por Decisión Administrativa 1112/17, se aprueba la estructura organizativa del primer nivel operativo, modificando el organigrama y determinando responsabilidades primarias y acciones. La Resolución DNV 1444/18 determina las competencias específicas del organismo, estableciendo que las funciones vinculadas a la Ley 27.328,

² EX 2018- 36354504-APN DGDYD JGM.

³ ISSAI 5220, Sección 2: Definición del Alcance del Proyecto. Directriz N°5.

sean realizadas por las sub gerencias y unidades creadas en el ámbito de coordinación de concesiones de PPP dependientes de la Gerencia Ejecutiva de Planeamiento y Concesiones.

Asimismo, en la respuesta a la Nota AGN 22/18-GC, la DNV informa que se encuentra en trámite un proyecto de acto administrativo por medio del cual la administradora de la Dirección Nacional de Vialidad, determina que las funciones descriptas en el Decreto 632/18 serán llevadas a cabo en las sub gerencias y unidades detalladas, con la necesidad de optimizar las tareas de supervisión y control. Además, no prevé un control por oposición de los procedimientos reglados.

7.1.9) Se implementaron mecanismos de transparencia y difusión de acuerdo a lo previsto en la Ley 27.328. Sin embargo, no consta la publicación de algunos actos administrativos en el Boletín Oficial.

La Ley 27.328 establece que debe garantizarse la transparencia, publicidad, difusión, igualdad, concurrencia y competencia en los procedimientos de selección y actos dictados en consecuencia, de acuerdo a los artículos 12 y 29.

La transparencia y difusión de los aspectos relevantes de la ley 27.328, se instrumentaron mediante diferentes mecanismos tales como: página Web de la Secretaría PPP o la Web de la DNV.

Independientemente que se implementaron mecanismos de publicidad y difusión, se detectó que el Reglamento de Audiencias Públicas y la convocatoria a las audiencias: Resolución DNV 3043/17 del 30/11/17 y Resolución DNV 3178/17 del 13/12/17 respectivamente, no fueron publicadas en el Boletín Oficial.

7.1.10) La Secretaría PPP no cumple con el régimen legal establecido en el artículo 30 de Ley 27.275. La contratante (DNV) cumple con lo establecido con la normativa.

La Ley 27.275, en su artículo 30, referente al Responsable de Acceso a la Información Pública, establece: “Cada uno de los sujetos obligados deberá nombrar a un

responsable de acceso a la información pública que deberá tramitar las solicitudes de acceso a la información pública dentro de su jurisdicción”.

La Secretaría PPP en su respuesta a la Nota AGN 35/18-GC manifiesta que “el área no cuenta con un responsable de acceso a la información pública conforme el artículo 30 de la ley 27.275...”, impidiendo de este modo garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La DNV informó⁴ que cumple con lo establecido en el artículo 30 de la ley 27.275 a la fecha de la presente auditoría.

7.1.11) Los contratistas cumplen con acreditar la documentación exigida en el PBCG como programa de integridad.

El Pliego PBCG estableció los aspectos vinculados a las normas de integridad previstas en la ley 27.401 y sus artículos 22 y 23.

El Pliego PBCG estableció en su artículo 23.2 lo siguiente “(vii) *Acreditar la implementación del Programa de Integridad exigido por los artículos 22 y 23 de la Ley N° 27.401.*” Dicha acreditación debía efectuarse de manera previa a la suscripción de los Contratos PPP.

El Decreto Reglamentario 277/18 (B.O. 5/4/18) ordenó que la Oficina Anticorrupción establecería los lineamientos y guías necesarias para el mejor cumplimiento de los artículos 22 y 23 de la Ley 27.401. A la fecha de la adjudicación y suscripción de los contratos, no se había expedido dicho organismo sobre las referidas guías. Ver Hechos Posteriores, punto 7.3.

Los Contratos PPP prevén una declaración jurada donde el Contratista manifiesta que cumple con la implementación de un programa de integridad y aceptan la supervisión del mismo por la Unidad de Ética y Transparencia de la Oficina Anticorrupción con sede en la DNV. Asimismo, el Contratista se compromete a exigirles a los Subcontratistas el cumplimiento de un programa de integridad.

⁴ Respuesta DNV a Nota 36/18-GC

En función del relevamiento realizado, se pudo constatar que los contratistas acompañaron la documentación exigible en materia de programas de integridad dispuestos por la Ley 27.401.

7.1.12) Se advierten debilidades en el sistema de gestión en prevención del fraude, corrupción y lavado de activos.

Se debe considerar el fraude en un sentido muy amplio, que incluya la corrupción, el blanqueo de capitales, la malversación y la vulneración intencionada de las normas sobre contratación pública.

La Matriz de Riesgo forma parte de la documentación contractual, la misma es incorporada al contrato en el libro 2 como anexo A, estableciéndose 21 categorías de riesgos, sin mencionarse en alguno de ellos el riesgo de fraude. La DNV en su respuesta a la Nota AGN 36/18-GC expone que "...el riesgo de fraude no fue contemplado dentro de la matriz de riesgo...".

La gestión de riesgo de fraude debe ser concebida como una herramienta que ayude a entender, priorizar y gestionar el impacto positivo como negativo en los objetivos, mitigando sus consecuencias.

La DNV en su respuesta a la Nota AGN 36/18-GC informa que "El organismo carece de manuales de control de situación de fraude...". Asimismo, el organismo en la referida Nota manifiesta que "En relación al lavado de activos, no se cuenta con un área específica para su prevención".

Respecto al BICE, como sujeto obligado, cumple con la normativa aplicable; salvo los aspectos vinculados al manual de prevención, según lo describe en su respuesta a la Nota AGN 37/18-GC, informó que "*actualmente no se cuenta con un manual de situaciones de fraude, pero con el desarrollo del sistema (programa de integridad del BICE) que permite mitigar los riesgos de fraude mencionado anteriormente, se desarrollaran manuales para el uso de control interno*" el cual incluirá una serie de políticas anticorrupción y prevención del fraude".

Respecto a la Secretaría PPP, en su respuesta a la Nota AGN 35/18-GC, informó que "*No se han elaborado a la fecha manuales de control de situación de fraude*".

Finalmente, se constató en cuanto al Reporte de Alto Nivel (MRAN)⁵ , implementado como herramienta de prevención de la corrupción o comisión de irregularidades éticas promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Basel Institute on Governance⁶; que dicho canal de Reporte del Mecanismo de Alto Nivel se encuentra disponible desde el inicio del proceso PPP (publicación de pre-pliegos y pre-contrato) hasta 48 horas antes del acto que deba dar publicidad a la adjudicación, no estableciéndose su continuidad durante la vigencia de los Contratos.

7.2. Aspectos Económico-Financieros.

7.2.1) La ponderación de la rentabilidad económica y/o social de las obras principales de los proyectos no incluye las estimaciones de los flujos de fondos probables de ingresos futuros que generará a favor de las jurisdicciones pertinentes ni cuantifica la repercusión discriminada en la industria nacional, específicamente, la que provocará el proyecto en el fomento de las pequeñas y medianas empresas [Art 4 inciso e), art 13 incisos e) y f) de la Ley 27.328; y el informe preliminar].

La documentación contractual contiene diversos estudios en los que evalúa la rentabilidad económica y/o social de los proyectos en el punto 2 del informe preliminar [artículo 4, inciso e) de la Ley 27.328].

Se observa que, si bien se cuantifican los beneficios para el usuario, no se estiman los flujos probables de ingresos futuros que generará el desarrollo del proyecto a favor de las jurisdicciones pertinentes en el punto 7 del informe preliminar [artículo 13) inciso e) de la Ley N° 27.328].

Se cuantifica la repercusión que provocará el proyecto en la industria nacional, sin embargo, no se discrimina el fomento de las pequeñas y medianas empresas tal como

⁵ <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/reporte-alto-nivel>

⁶ <https://www.baselgovernance.org/about-us>

lo establece el artículo 13) inciso f) de la Ley N° 27.328. La incidencia del proyecto ha sido analizada considerando las obras principales y sin abarcar las obras adicionales.

7.2.2) El Ministerio de Hacienda incluyó, de forma previa al dictamen del Artículo 13⁷, en el presupuesto anual 2018 las erogaciones y compromisos que se asumirían en el marco de los Proyectos, sin perjuicio de lo señalado en el 7.7.2 del presente informe.

El Decreto 118/17, Anexo I en su artículo 6° establece: *“El MINISTERIO DE HACIENDA, previa intervención de la SUBSECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA, incluirá en el presupuesto anual las erogaciones y compromisos que se asuman en el marco de los Proyectos...”*.

Se verificó que la autoridad convocante efectuó el dictamen correspondiente en el momento oportuno previo al llamado a licitación. Consta en el expediente N° IF-2017-29614304-APN-DNV#MTR que la Dirección General de Administración del Ministerio de Transporte elevó dicha información cumpliendo con las normas legales. En función de ello, las erogaciones y compromisos estimados en el marco de los proyectos de PPP fueron presentados en la etapa de elaboración del Presupuesto 2018 por la parte contratante.

7.2.3) La documentación contractual contiene un estudio que analiza la viabilidad económica financiera del proyecto de acuerdo con las buenas prácticas⁸, e incluye un esquema de reparto de aportes y riesgos entre las partes que no ha sido suficientemente justificado.

La Ley 27.328, en su artículo 9, inciso b, establece que los contratos deberán contener previsiones entre las que se destaca: *“El equitativo y eficiente reparto de aportes*

⁷ Elevado el 23 de noviembre del 2017 por el Ministro de Transporte.

⁸ ISSAI 5220, Directriz 12, evaluación de riesgo “Por ello, el Sector Público no debería buscar la máxima transferencia del riesgo sino una transferencia óptima, esto es, no debería intentar transferir todos los riesgos a cualquier precio sino asignar cada riesgo a quien está mejor posicionado para manejarlo.” y Directriz 41. ISSAI 5240 (Riesgo 27).

y riesgos entre las partes del contrato, contemplando al efecto las mejores condiciones para prevenirlos, asumirlos o mitigarlos, de modo tal de minimizar el costo del proyecto y facilitar las condiciones de su financiamiento...". Sin embargo, se expone como justificación de la distribución de dichos riesgos, que los asumen quienes están en mejores condiciones para administrarlos sin una justificación específica para alguno de ellos en la matriz de Riesgo que consta en el Anexo A del contrato.

Por otra parte, la documentación contractual contiene un estudio⁹ realizado por la DNV que describe la manera en la que sería financiado el proyecto.

El contrato define como ecuación económico-financiera en los artículos 68 y 69 un conjunto de conceptos jurídicos y reconoce una situación de equilibrio expresada: *"en términos de derechos, responsabilidades y riesgos asignados a las partes"*.

7.2.4) Se encuentra definida en el contrato la forma, modalidad y oportunidades de pago de la remuneración que podrá ser percibida, ya sea de los usuarios, de la contratante o de terceros, excepto para las obras adicionales voluntarias.

La Ley 27.328, en su artículo 9, inciso f) establece que los contratos deben tener la siguiente previsión: *"La forma, modalidad y oportunidades de pago de la remuneración que podrá ser percibida, según los casos, de los usuarios, de la contratante o de terceros..."*. El contrato, en los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 define los aspectos establecidos en el criterio.

No está definido el monto máximo hasta el que podrá convenirse la ejecución de obras adicionales voluntarias. En el artículo 48.3 del Contrato (contraprestación por obras adicionales voluntarias) no se encuentra especificado hasta qué precio resulta admisible la negociación entre las partes, de modo que el referido adicional no sea de tal envergadura que desnaturalice la concepción de la obra contratada y en ejecución,

⁹ Dicho estudio se encuentra expuesto en el informe preliminar con fecha de octubre del 2017 y en el dictamen del artículo 13 elevado el 23 de noviembre del 2017 por el Ministro de Transporte.

circunstancia que, de ocurrir, obligará a una nueva licitación y concurso público.

7.2.5) El Ex Ministerio de Finanzas (actual Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda) se expidió, con carácter previo a la emisión del dictamen previsto en el artículo 13 de la Ley 27.328, respecto de los términos y condiciones del Contrato PPP en lo atinente a la asunción de riesgos y obligaciones por parte del Sector Público Nacional, en la medida en que pueda involucrar endeudamiento público en los términos del Título III de la Ley 24.156 y sus modificatorias (Decreto 118/17, Anexo I, Art 6, párrafo 3).

El expediente N° IF-2017-27600862-APN-ONCP#MF contiene el dictamen del Ex Ministerio de Finanzas (actual Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda) en donde se expide acerca del endeudamiento del Sector Público Nacional en materia de PPP. La Oficina Nacional de Crédito Público emitió el dictamen correspondiente junto a la Dirección de Financiación Externa el día 9 de noviembre, previo a la emisión del dictamen previsto en el artículo 13, ambas áreas sin objeciones al trámite por no implicar una operación de crédito público expresa: *“en función a lo expuesto y en el marco de lo previsto en la Ley N° 27.328, particularmente en el artículo 6°, del Anexo al Decreto N° 118/2017 se toma en conocimiento de la presente operación sin observaciones que formular, dado que la misma no implica una operación de crédito público, sugiriéndose, previa conformidad del Señor Secretario de Finanzas girar las presentes actuaciones a la Subsecretaría de Participación Público-Privada”*.

A continuación, con fecha del 9 de noviembre, el Secretario de Finanzas del ex Ministerio de Finanzas, prestó su conformidad a la opinión expresada y a la prosecución del trámite. En virtud del dictamen el entonces Subsecretario de PPP también prestó conformidad y realizó el pase al Ministro de Transporte: *“En tales condiciones, prestando conformidad a la continuación del trámite, se devuelven las presentes actuaciones para su conocimiento y la prosecución de su trámite”*.

Por último, con fecha de 24 de noviembre del 2017, el Ministro de Transporte emite el Dictamen del Artículo 13 de la Ley 27.328: *“ En atención a haberse cumplido los extremos procedimentales correspondientes, esta Autoridad Convocante se expide a*

relación a los aspectos del proyecto que son requeridos por el Artículo 13 de la ley N° 27.328 mediante el archivo embebido al presente, que es parte integrante de este dictamen, y ha sido confeccionado por la Dirección Nacional de Vialidad, en su carácter de organismo que actuara como ente contratante según la reglamentación de la Ley N° 27.328”.

La Dirección Nacional de Registración perteneciente a la Contaduría General de la Nación, tras ser consultada por esta Auditoría a los efectos de explicar la imputación contable de los aportes públicos de los PPP en la Cuenta de Inversión, respondió: “...*la emisión de los certificados de derechos de cobro a favor de la Operadora, que en el caso de los corredores viales, se denomina TPD y TPI, cada vez que se refleja un incremento patrimonial como el descrito en el acápite anterior, la Contratante deberá registrar como contrapartida de esa variación, un pasivo diferido. Este pasivo diferido refleja y difiere en el tiempo la ganancia que implican los incrementos patrimoniales sin haber contraído deuda como consecuencia de ellos.*”

7.2.6) El mecanismo previsto para el restablecimiento de la ecuación económico-financiera cuando ésta resulte alterada por razones imprevisibles, no permite reconstituir su equilibrio original, al no haberse valorizado la ecuación a la fecha de la firma del contrato.

El contrato hace referencia a la posibilidad de restablecer el equilibrio de la ecuación mediante el otorgamiento, aumento, quita o reducción de cualquier ventaja económica al contratista PPP. Para ello, el mismo prevé un procedimiento (artículo 69.2) en el que cualquiera de las partes puede solicitar el restablecimiento de la ecuación económica financiera cuando se vea alterada significativamente por razones imprevisibles al momento de la adjudicación ajenas a la parte que invoca el desequilibrio, y no se refieran a riesgos asumidos por cada una de las partes.

Por su parte el Decreto 118/17 Anexo I, en su artículo 9, punto 7, establece que debe existir un mecanismo para restablecer, dentro de un plazo máximo fijado al efecto en el Contrato, la ecuación económico-financiera original cuando ésta se vea alterada.

Al no figurar en el contrato la ecuación original valorizada en términos económicos-financieros, la incertidumbre de no contar con pautas objetivas, concretas que permitan evaluar de manera precisa la magnitud de la alteración generada y la incidencia de las distintas dimensiones contenidas en la ecuación, obsta a la previsión de medios adecuados para restablecer el equilibrio original, todo lo cual afecta a la transparencia de la negociación. De esta manera, la única forma de continuidad contractual es la renegociación de los derechos, responsabilidades y riesgos de cada una de las partes tratando de arribar a un nuevo equilibrio.

El curso de acción como fue concebido no constituye un mecanismo que conduzca al valor del equilibrio original, sino que es una herramienta tendiente a generar una nueva ecuación, incrementando el riesgo de la renegociación recurrente¹⁰.

7.2.7) Las erogaciones y compromisos asumidos en el marco de los proyectos de PPP no son consistentes con el Presupuesto 2018 y no se incluyó en el Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional una línea específica con el gasto que demandaron los proyectos abarcados por el presente régimen PPP.

No se incluyó en el Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional una línea específica con el gasto que demandarían los proyectos abarcados por el presente régimen PPP durante el año 2018.

Existen inconsistencias en las erogaciones y compromisos estimados en el marco de los proyectos de PPP. Los montos aprobados en el Presupuesto 2018 difieren de aquellos que fueron presentados por la contratante en la etapa de elaboración del mismo en cumplimiento de lo establecido por el artículo 6 de la Ley 27.328. A pesar de que los aportes públicos en el Presupuesto 2018 fueron modificados por el DNU 545/18, los montos aprobados aun diferían de los oportunamente solicitados por el artículo 6 de la Ley.

¹⁰ ISSAI 5240, Riesgo 21: “Incluso cuando el Sector Público sea accionista mayoritario, la falta de claridad en la dirección y en la resolución de conflicto puede llevar a que se otorguen privilegios excepcionales al accionista minoritario. Esto puede hacer que el Sector Público pierda el control del partenariado.”

Los montos asignados en el Presupuesto 2018 al subprograma 11 de la DNV, fueron asignados para todos los corredores en la misma cuantía (\$ 1.000.000 por corredor) con la sola justificación de ser “*una mera apertura presupuestaria*”.

7.2.8) La mitigación prevista para los riesgos financieros expuestos en el Anexo A-Matriz de Riesgos de los Contratos PPP- resulta parcial.

La Matriz de Riesgo -Anexo A de los Contratos- no prevé una completa mitigación de los riesgos sobre el tipo de cambio y de cierre financiero. Por otra parte, no contempla el riesgo de fluctuación en la tasa de interés.

Para el caso de la mitigación del riesgo de tipo de cambio, se otorga al contratista la posibilidad de elegir la celebración de un contrato de derivados con el Fideicomiso PPP, opción que la contratista no tomó, pese a haberse evidenciado dicho riesgo al momento de la firma del contrato.

Para el caso del riesgo de cierre financiero, la matriz prevé la siguiente mitigación: “*El Contrato PPP requerirá que el Contratista demuestre en forma fehaciente que cuenta con los fondos necesarios para ejecutar las Obras Principales, sea mediante financiamiento interno o externo...*”, habiendo el contratista solamente presentado un compromiso de financiamiento no vinculante, aceptado por el ente contratante.

La insuficiencia se hace evidente debido a que en la misma matriz se prevé el “*Riesgo de disponibilidad de fondos sujetos a aprobación presupuestaria del sector público*”, toda vez que no es una mitigación, sino una transferencia del riesgo financiero a la contratante.

El riesgo de variaciones en las tasas de interés no está previsto en la matriz de riesgos del Anexo A. Este riesgo sí estaba contemplado en la matriz de riesgo adjuntada en el Anexo 1 del informe preliminar, estando su mitigación a cargo del contratista¹¹.

¹¹ ISSAI 5240, Riesgo 27: “Es posible que el partenariado llegue a estar en quiebra o que el Estado desee retirarse del acuerdo. Si el Estado no ha identificado tales escenarios antes de concertar el acuerdo, hay peligro de que se encuentre imposibilitado de salir, salvo a un costo punitivo.”

Cabe destacar que el Anexo D de los Contratos contempla la mitigación parcial del riesgo de tasa de interés correspondiente a las fluctuaciones del riesgo país.

7.3 Aspectos normativos, expropiaciones y la adjudicación.

7.3.1) Cumplimiento de los plazos que refieren al llamado a licitación.

Se constató que los plazos establecidos en el proceso licitatorio, de acuerdo con los artículos 29 de la Ley 27.328 y artículo 12 punto 18 del Anexo del Decreto 118/17, se cumplieron.

Respecto al artículo 29 se constató que el llamado a licitación se produce vencido el plazo de los 30 días estipulados desde la publicación de la totalidad de la documentación referida al efecto.

En lo referido al artículo 12 punto 18 del Anexo del Decreto 118/17, respecto al mantenimiento de las ofertas, se cumplió el plazo.

7.3.2) Las garantías exigidas, debidamente constituidas, constan en el expediente.

Los contratistas cumplen con la documentación exigida en el PBCG. De los expedientes relevados y la documentación analizada, se pudo constatar la presentación de las garantías estipuladas en el PBCG y en los Contratos de PPP (artículo 58), respecto al Cierre financiero, Obras Principales y Servicios Principales.

Lo característico de estas garantías, a primer requerimiento, es la independencia o autonomía respecto de la obligación garantizada. El hecho que origina la ejecución de la garantía no es propiamente el incumplimiento del deudor, sino la mera notificación de este incumplimiento al garante por el beneficiario de la garantía.

Este carácter de la independencia o autonomía permite distinguir las garantías a primer requerimiento de aquellos supuestos en los que se constituye una garantía clásica, como la fianza, en la que para que el beneficiario ejecute la garantía y el banco pague, el beneficiario debe acreditar que el deudor incumplió la obligación garantizada.

7.3.3) No se encuentran justificadas las razones por las cuales se considera que el interés público se verá mejor atendido mediante el régimen de PPP frente a otras alternativas contractuales.

El Artículo 13 del Anexo del Decreto 118/2017 establece que a los efectos de la emisión del dictamen previsto en el Artículo 13 de la Ley, se deberán observar una serie de reglas, entre las principales establece que: *“Los Proyectos deberán estar justificados, exponiéndose las razones por las cuáles se considera que el interés público se verá mejor atendido mediante el régimen de la Ley frente a otras alternativas contractuales disponibles...”*.

En el Dictamen del Artículo 13 se efectúa un análisis de las ventajas y desventajas del régimen de PPP, refiriendo como principal ventaja, que, con la escasez o insuficiencia de los recursos estatales disponibles en el corto plazo, se pueda satisfacer el interés público.

No se evidencian constancias que se haya efectuado un análisis comparativo que fundamente porque el sistema de PPP satisface el interés público de mejor manera, frente a otra alternativa contractual.

7.3.4) Se encuentra previsto un mecanismo de registro para la subcontratación de proveedores.

Se encuentra previsto un mecanismo de registro de subcontratistas. Respecto a la provisión de insumos, materiales y equipos se encuentra contemplado como una obligación del contratista.

Se establece un procedimiento con la exigencia al Contratista PPP de inscribir cada Contrato que se celebre con un Subcontratista en un *registro de Subcontratistas*, que el Contratista deberá tener actualizado en todo momento y poner a disposición del Ente Contratante dentro del primer día hábil siguiente a que el Ente Contratante lo solicite mediante comunicación escrita fehaciente.

El registro permite describir una serie de circunstancias que tienen en común el hecho de dejar establecido un determinado fenómeno con sus características específicas para que haya conocimiento al respecto por parte de terceros y/o por un control.

A la fecha, no se han establecido los requisitos y controles que nos permita aseverar que dicho mecanismo resulta apropiado.

7.3.5) Se encuentran contempladas en los contratos PPP las previsiones exigidas por el artículo 9 de la Ley N° 27.328.

Se verificó en los Contratos PPP la incorporación de cada una de las exigencias normativas previstas en el artículo 9 de la Ley 27.328, entre las que se destacan: plazo de vigencia del Contrato, los requerimientos técnicos mínimos, la forma, modalidad y oportunidades de pago, las garantías de cumplimiento del Contrato entre otras, y se identificó su ubicación en la documentación contractual.

7.3.6) La técnica jurídica empleada, prevista en los Contratos, para definir la ecuación económico-financiera, impide determinar el valor de la ecuación original a restaurar.

El artículo 9 punto 7 del Anexo del Decreto 118/17, referida a la Preservación de la Ecuación Económico-Financiera, en su parte correspondiente establece: *“El Contrato PPP deberá contener mecanismos para restablecer, dentro de un plazo máximo fijado al efecto en el Pliego, su ecuación económico-financiera original cuando ésta se vea alterada significativamente por razones imprevisibles al momento de adjudicar y ajenas a la parte que invoca el desequilibrio, todo ello, en los términos contemplados en el Pliego...”*.

El fundamento jurídico de la preservación del equilibrio económico-financiero del contrato reside en el principio de justicia conmutativa, que supone una igualdad o equilibrio entre los derechos y obligaciones del particular y los de la Administración, una equivalencia por la que no se podrá sacrificar el interés particular en aras del interés público sin que aquél haya sido previamente resarcido.

La doctrina propone que las leyes que regulen este tipo de contratación contengan un alto contenido reglamentario de modo que no quede en manos del poder de la Administración y/o del particular, la posibilidad de efectuar cambios que aumenten los

riesgos, permitiendo renegociaciones permanentes, con las consecuencias negativas que ello conlleva.

En definitiva, los Contratos contienen un procedimiento, para que las partes diriman las alteraciones del Contrato suscripto, sin embargo, no se advierte un mecanismo explícito que permita el restablecimiento de la ecuación económica financiera original.

7.3.7) En los contratos se establece un mecanismo que permite compensar las alteraciones que sean consecuencia de las variaciones al Contrato PPP.

Respecto a las variaciones al Contrato PPP, se encuentra previsto un mecanismo explícito que permite compensar las alteraciones que se pueden producir por variaciones al contrato, conforme lo indica el artículo 9, punto 8 del Anexo del Decreto 118/17, que en su parte pertinente establece: *“El cálculo de las compensaciones y el ajuste de los factores mencionados anteriormente, deberán siempre efectuarse de manera tal de obtener que el valor presente neto de las variaciones sea igual a CERO (0), todo ello considerando la tasa de descuento aplicable según lo disponga el Pliego y/o el Contrato PPP y el efecto económico que las variaciones puedan tener en el Proyecto”*.

En este sentido, las previsiones antes descriptas se encuentran incorporadas en los artículos 71.8, 71.9 y concordantes de los Contratos PPP.

7.3.8) Se encuentra previsto un mecanismo de gestión para la expropiación por parte del Contratista PPP. Sin embargo, no se han contemplado medidas de mitigación para las demoras producidas en los organismos provinciales en la aprobación de los planos de mensura.

El Contrato establece que el Contratista PPP deberá identificar las fracciones del terreno afectadas por el proyecto, debiendo confeccionar los planos de mensura y gestionar su correspondiente aprobación por parte de la autoridad gubernamental competente.

Se ha previsto para el caso de demoras del Contratista PPP en la elaboración de la documentación, aplicar una multa en caso de incumplimiento y para el caso de no presentar en *"tiempo y forma"* los planos de mensura, una sanción. Sin embargo, no se

han fijado plazos a partir de los cuales se configura el incumplimiento, la mora del contratista deja de ser automática al configurarse por un plazo tácito o indeterminado, lo que conlleva el riesgo de judicializar el proceso.

Se observa que no se han determinado plazos específicos que cuantifiquen la "antelación suficiente" para la presentación de los planos de mensura ante la autoridad gubernamental (Direcciones de Catastro Provinciales). Asimismo, no se contempló el riesgo de demoras generadas por estas Direcciones hasta la aprobación definitiva de los planos de mensura, hecho que es usual en este tipo de trámites. Tampoco se han previsto mitigaciones de este riesgo.

7.3.9) Se encuentra previsto un mecanismo de gestión para la expropiación por parte del Ente Contratante en la liberación de la traza. Sin embargo, no se identificaron las previsiones de asignación presupuestaria para el pago de las correspondientes expropiaciones durante el año 2019.

El PETP en su artículo 30, establece que será la DNV la encargada de la liberación de la traza teniendo a su cargo la "declaración de utilidad pública y sujeción de expropiación de los inmuebles afectados" hasta el pago de las expropiaciones, siendo también la encargada de las gestiones ante propietarios, ocupantes o intrusos.

Analizada la información contenida en la Ley de Presupuesto N° 27.467¹², correspondiente al SAF 604 de la DNV, no se identificó la previsión presupuestaria para afrontar los costos generados a partir de las expropiaciones a efectuarse en el presente ejercicio según el plan de obras.

Ante la consulta efectuada a la DNV¹³, se informó que: "*fue prevista la asignación presupuestaria para el ejercicio 2019 a fin de canalizar los pagos necesarios para afrontar las expropiaciones asumidas por el Estado Nacional en el marco de la ejecución y desarrollo de las obras previstas para los Corredores Viales (Ley 27.328)*". Sin

¹² Ley 27.467 publicada en B.O 04/12/18.

¹³ Nota AGN N° 09/18 GC y Nota respuesta DNV cuestionario de cierre fecha 16 de abril 2019.

embargo, en la respuesta no se informó sobre la desagregación de la imputación presupuestaria y los montos a erogar.

7.3.10) El proceso de adjudicación contempla un mecanismo para seleccionar las ofertas de acuerdo a lo previsto en la Ley 27.328, en el Anexo del Decreto 118/17 y en los Dictámenes de Evaluación de Ofertas.

En el PBCP capítulo III, se establece que la selección de la oferta económica más conveniente se realizará tomando en consideración la mejor oferta económica que estará dada por el menor monto anual en dólares que se solicita percibir en el año 2025 por Monto de Pagos Por Inversión (MPPI 25).

En caso que un mismo oferente presente mejor oferta económica en más de un corredor vial, la selección de los corredores que se le adjudicarán será efectuada por la autoridad convocante tomando como variable de decisión el Valor Actual del Monto Total Requerido TPI (VAMTRTPI) de cada una de las ofertas económicas para cada corredor vial, adjudicándose a los oferentes que resulten de la combinación de las ofertas económicas que minimicen el valor del VAMTRTPI del conjunto de las ofertas.

Conforme el PBCG, todos los oferentes se comprometen a cumplir con lo dispuesto en la Ley 27.328 Artículo 15 que establece criterios que determinen ventajas comparativas a favor de las empresas nacionales sobre las extranjeras y sobre aquellas a favor de las consideradas micro, pequeñas y medianas empresas conforme lo establecido en la Ley 25.300, salvo que la Unidad de Participación Público Privada, creada oportunamente, mediante informe fundado, justifique la conveniencia o necesidad de su exclusión en las condiciones y necesidades particulares del proyecto.

7.4. Aspectos Técnico-Constructivos.

7.4.1) Durante el proceso licitatorio o de Data Room, se instrumentaron procedimientos de consulta mínimos necesarios para completar o mejorar los Anteproyectos de Obras Principales (OP).

El Ente Contratante (DNV) previo a la a la confección y elaboración de los

pliegos, se efectuaron las audiencias públicas, conforme haberse declarado de interés nacional todos los proyectos de los Corredores Viales denominados RARS Etapa 1¹⁴.

Durante la etapa licitatoria¹⁵, se instrumentó un proceso denominado "data room" o espacio de consulta, que incluyó cuatro circulares con consulta y once circulares sin consulta. Ante la consulta efectuada a la DNV, esa Dirección manifiesta¹⁶ que: *“se instrumentó este proceso con el fin de ampliar el acceso a la información de los interesados, el análisis de los documentos, antecedentes técnicos, estudios y demás aspectos relevantes del proyecto, publicándose la información en el sitio web de la D.N.V. A tal fin, se realizaron reuniones de información técnica en los sitios a desarrollarse el proyecto de los distintos corredores viales y se brindó a los interesados la posibilidad de efectuar recorridos de la zona de camino de la traza de cada corredor vial.”*

El artículo 12 del Contrato, establece que los Anteproyectos Técnicos forman parte del mismo, incorporándose en el Anexo III del PETP la memoria descriptiva y el Anteproyecto técnico para la ejecución de las Obras Principales.

Los Anteproyectos licitados son la base a partir de la cual el Contratista está obligado a elaborar los Proyectos Ejecutivos de las OP, de aquí la importancia que estén debidamente conformados.

7.4.2) El desarrollo del Plan de Obras Principales está fuertemente condicionado por la subestimación del cierre financiero.

Los Proyectos Ejecutivos los elaborará el Contratista PPP, cualquier modificación de los mismos deberá ser aprobada previamente por el Ente Contratante y con la debida antelación.

El mecanismo de aprobación de los Proyectos Ejecutivos de las OP presenta indefiniciones que también pueden significar un riesgo de retraso en el comienzo de las obras, puesto que si bien contiene algunos plazos límites tanto para el Contratista PPP

¹⁴ En el marco de la Ley 27.328 Dec. 118/17 - Art. 5.

¹⁵ Instancia previa a la adjudicación de los Corredores Viales

¹⁶ Mediante Nota DNV de fecha 25 de octubre de 2018 en respuesta a Nota 22/18- GC- AGN

como para el Ente Contratante, en el caso de ser necesario más de dos modificaciones a un Proyecto¹⁷, el mayor tiempo necesario para su corrección podría significar llegar a la fecha prevista de inicio del proyecto¹⁸, sin haber resuelto las modificaciones solicitadas por el Ente Contratante.

Los Proyectos RARS Etapa 1, tienen por objeto el diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, reparación, remodelación, operación y explotación de más de 3.400 kilómetros de rutas nacionales agrupadas en los seis corredores viales. En total, la inversión representa U\$S 6.938 Millones de Dólares Estadounidenses **para los primeros 4 años en OP**¹⁹ (el resaltado nos pertenece) y se adjudicaron por un monto total de U\$S 9.969.428.469²⁰, poniendo en evidencia la significatividad del plan de obras comprometido.

El Contratante ha establecido un procedimiento y sanciones en caso de incumplimiento en los plazos del plan de OP; pero debe tenerse presente que en caso de incumplimientos importantes en la fecha de comienzo de estas obras, que configuren un retraso en más del veinte por ciento (20%) de las OP, el Contrato establece la extinción del mismo siempre que dicho retraso fuera por causa atribuible al Contratista PPP²¹.

Respecto al financiamiento de las obras, se considera que el riesgo de cierre financiero de las obras (conforme lo señalado en el hallazgo 7.2.8 del presente informe), en un escenario de riesgo país elevado, fue subestimado, en tanto que buenas prácticas de la experiencia internacional²² recomiendan, entre otras medidas de mitigación, la conveniencia de que el Contratista PPP obtenga el financiamiento en forma previa a la firma del Contrato.

La mitigación prevista en el Contrato para este riesgo resulta insuficiente, puesto que para los riesgos financieros expuestos en la Matriz de Riesgos²³ se prevé que el

¹⁷ Algunas Obras Principales son de cierta complejidad y requieren de una rigurosa ingeniería de detalles para completar el proyecto

¹⁸ Según el cronograma de ejecución del plan de OP del PETP- Anexo 1

¹⁹ Según Dictamen del Artículo 13, valor estimado al mes de mayo de 2017

²⁰ Monto Total Requerido de Títulos por Inversión (TPIs) para todo el Contrato

²¹ Contrato PPP, Art. 89 Extinción por causa atribuible al Contratista PPP, inciso j)

²² Informe sobre Contratos de Asociación Público-Privada. CECE - Enero 2018

²³ Anexo A del Contrato PPP sobre riesgo de cierre financiero

Contratista demuestre en forma fehaciente contar con los fondos necesarios para ejecutar las OP, mientras que el Contratista solamente ha presentado un compromiso de financiamiento no vinculante, aceptado por el Ente Contratante.

No hay instrumentos (medidas de mitigación) asociados a garantizar el financiamiento de las OP en su etapa inicial. Las demoras significativas en la ejecución del plan de OP en los primeros años de plazo del Contrato, en tanto premisa fundamental en la concepción de este modelo, implica un desequilibrio de su ecuación inicial y condiciona la continuidad de estos Contratos.

7.4.3) Se encuentra previsto un sistema de control tendiente a garantizar la ejecución de las obras principales acorde a la calidad exigible en los pliegos.

El sistema consiste en el control de la DNV con facultades de inspección, con posibilidad de designación de auditores técnicos y el autocontrol por parte del Contratista PPP.

El Contrato, en sus Pliegos de Especificaciones Técnicas, estableció parámetros de cumplimiento de calidad de construcción por parte del Contratista PPP tendientes a asegurar la calidad en la ejecución de las OP.

Además, el Contratista deberá presentar un *manual de autocontrol de calidad de las obras*, indicando la calidad de los materiales, de los equipos y de las obras según las especificaciones técnicas exigidas en el PETG de la DNV edición 1998 y 2017, pudiendo incorporar parámetros de calidad superior a los exigidos contractualmente. No obstante, de no mediar lo anterior, ya que no tiene carácter de obligatorio, el nivel de exigencias técnicas o parámetros exigibles es el usual para este tipo de obra viales.

7.4.4) Se encuentran previstas cláusulas contractuales cuyo cumplimiento garantizaría el mantenimiento de la infraestructura acorde a parámetros técnicos estándares para este tipo de obras. Sin embargo, existe indefinición sobre la provisión de los equipos de alto rendimiento.

El nivel de exigencias técnicas o parámetros exigibles en el Contrato es el usualmente utilizado para este tipo de obras, según lo exigido en el PETG de la DNV.

Asimismo, se indica que una vez al año el Ente Contratante efectuará una medición en toda la longitud del corredor vial por tramos para cada sentido de circulación (ascendente y descendente) con el objeto de evaluar principalmente si las condiciones de la calzada de rodamiento²⁴ cumplen con los parámetros de calidad exigibles y con ello si las condiciones de transitabilidad, en términos de confort y seguridad, son los adecuados. Estas mediciones deberán realizarse con *equipos de alto rendimiento*, los que permiten una evaluación con mayor precisión y en menor tiempo.

Contractualmente no se ha definido la obligatoriedad para el Contratista PPP de proveerlos. Consultada la DNV²⁵ sobre la provisión de los equipos, la misma respondió lo siguiente: *“esta Dirección ha incorporado en el marco del plan de fortalecimiento institucional, financiado por el BIRF y BID, varios equipos de alto rendimiento para evaluación de pavimentos, algunos de los cuales se encuentran operativos y otros están en proceso de instalación y estarían operativos a partir de junio/julio de 2019”*.

Estos equipos se consideran indispensables para evaluar la gestión de mantenimiento del Contratista. Sin embargo, hasta que los mencionados equipos estén en plena operación, se ha previsto continuar con el sistema de evaluación tradicional²⁶ que tiene la DNV en las actuales concesiones, sistema que ha demostrado ser ineficaz²⁷.

7.4.5) No se ha previsto explícitamente²⁸ la ejecución de obras de ampliación de capacidad, para los casos que el incremento del tránsito ocasione una caída en el Nivel de Servicio²⁹.

Las *Autopistas*³⁰ previstas en los Corredores, obedecen a la necesidad de ampliar la capacidad de las actuales rutas (de una sola calzada). Esta ampliación se logra con la ejecución de una segunda calzada en forma cuasi paralela a la existente, configurando lo

²⁴ Rugosidad (o deformación longitudinal), macrotextura, resistencia al deslizamiento y fisuración

²⁵ NO-2019-21007529-APN-UAI#DNV de fecha 8 de abril de 2019, respuesta al cuestionario de cierre

²⁶ PETG- Art. 47.1: metodología vigente de la DNV

²⁷ Informes AGN: Res. N° 47/08 y Res. 194/18

²⁸ Se refiere a la indefinición de tipología de obra, lugar, plazo de ejecución y costo.

²⁹ Nivel de Servicio: indicador que cuantifica las condiciones de circulación en una determinada carretera

³⁰ Se configuran mediante la duplicación de calzadas o la ejecución de dos nuevas calzadas en los tramos en variante

que usualmente se conoce como Autovía. Estas decisiones se toman en base a estudios de capacidad en función del tránsito actual y las proyecciones de tránsito futuro.

Según se fundamenta en el Dictamen del artículo 13³¹, la necesidad de intervención y mejora de la capacidad de algunos tramos se detectó a través de un análisis del Nivel de Servicio esperado dentro de 4 años, en el año 2023³².

Para aquellos tramos de los Corredores en donde el cálculo arrojó que el Nivel de Servicio en el año 2023, sería de Nivel D o superior³³, se asumió la necesidad de incorporar la obra de ampliación para evitar condiciones de operación inaceptables, incluyendo estas Obras en el Contrato PPP como OP.

Se fundamenta que, de acuerdo a la metodología utilizada, en el Nivel de Servicio D en caminos de una calzada de dos carriles, el sobrepaso es prácticamente imposible en el 70% del recorrido del tramo, por lo que la congestión se incrementa sensiblemente. Las velocidades de operación bajan de los 110 Km/h a promedios menores a los 70 Km/h. En esto reside el fundamento de su intervención.

En el caso de los tramos proyectados como *Autopistas*, los estudios de capacidad indican claramente la necesidad de su ejecución, puesto que se trata de rutas con una intensidad de tránsito elevada y que ya manifiestan altos grados de congestión. Estos Corredores se caracterizan por una composición de tránsito con alto porcentaje de pesados (camiones) con velocidades de operación bajas que agravan la congestión.

En el caso de las *Rutas Seguras*³⁴, la congestión será tratada puntualmente en algunos sectores críticos, donde el adelantamiento se ve seriamente dificultado, mediante la ejecución de carriles adicionales de sobrepaso que posibilitan dicha maniobra en esos sectores. No obstante, el resto de los tramos de las Rutas Seguras continuarán con su configuración inicial (una calzada con dos carriles indivisos), y para el caso que, en los sectores sin carriles de sobrepaso, durante la extensa duración del Contrato (15 años), se

³¹ Punto 3.2.3.1.: Falta de capacidad de las rutas para atender la demanda de tránsito actual

³² Específicamente, se tomó el año 2014 como base y un crecimiento del tránsito proyectado con una tasa anual del 3.40% durante 9 años, lo que equivale a un crecimiento total del 34% para el año 2023

³³ De mayor congestión

³⁴ Rutas Seguras: se tratan de tramos de esas mismas rutas, pero con tránsito de menor intensidad. Los corredores viales A, B y C tienen este tipo de obras.

congestionaran con caída del Nivel de Servicio, se necesitará de obras de ampliación no contempladas nominalmente en estos Contratos.

Consultado el Ente Contratante sobre éste particular, informó la DNV³⁵ que en caso de que los volúmenes de tránsito futuro requieran este tipo de obras, podrá optar ejecutarlas bajo las siguientes modalidades:

- Obras Adicionales **Obligatorias**: significa las obras relativas al Corredor Vial que sean requeridas por el Ente Contratante al Contratista PPP en ejercicio de la facultad y con las limitaciones previstas en el Artículo 9º, inciso i) de la Ley PPP.
- Obras Adicionales **Voluntarias**: significa las obras relativas al Corredor Vial que, sin constituir Obras Adicionales Obligatorias, sean requeridas por el Ente Contratante al Contratista PPP por razones de interés público.
- Obras Adicionales **Discrecionales**: significa las obras que el Ente Contratante podrá ejecutar en el Área del Proyecto sin el consentimiento previo del Contratista PPP, adicionalmente a las Obras del Contratista PPP, a fin de satisfacer necesidades de interés público no previstas en el Contrato PPP y que surjan durante el plazo de vigencia del Contrato PPP.

Según interpreta DNV el financiamiento de estas obras, puede encuadrarse en cualquiera de las 3 tipologías mencionadas:

- a) en el primer tipo, la ejecución recae obligatoriamente en el Contratista PPP (OAO), pero existiendo un límite del 20% del valor de las OP;
- b) en el segundo tipo, donde ya no existe el tope del 20% (OAV), también la ejecución puede recaer en el Contratista PPP, siempre que éste acuerde con el Ente Contratante, el precio, forma de pago y plazo de la Obra, de aquí el carácter de voluntaria;
- c) en el tercer tipo, las Discrecionales las ejecutará el Ente Contratante sin el consentimiento previo del Contratista PPP.

³⁵ Mediante Nota NO-2019-36000034-APN-UAI#DNU de fecha 16 de abril de 2019.

En definitiva, en caso de ser necesario incorporar obras de ampliación de capacidad no previstas, como ser tramos de nuevas autopistas, de optarse por OAV, con sólo mediar un acuerdo entre las partes, la ejecución recaerá en el Contratista PPP, sin existir un tope del monto de las obras involucradas³⁶, lo que puede dar lugar a otorgar en forma directa al Contratista PPP, obras de la misma jerarquía que las Obras Principales, incumpliendo la totalidad de los principios que rigen una contratación de estas características (Ley 27.328, Art.12, sobre procedimientos de selección).

7.4.6) Se encuentra previsto un sistema de control de pesos y dimensiones, para lo cual resulta necesaria la incorporación de los equipos de pesaje dinámico.

El Contratista deberá construir nuevas estaciones de pesaje previstas en el plan de OP y será el responsable de su operación.

En el caso del Corredor Vial B se previó una nueva estación de pesaje (balanza fija) en la localidad de Olivera, incluida en el plan de OP a incorporarse durante el primer año.

Los controles manuales de peso se realizarán con equipo de *balanzas portátiles* en puestos semifijos. El Contratista deberá, durante el primer año, instalar dos *equipos de pesaje dinámico de alta velocidad* con el sistema WIM³⁷. Sin embargo, no se encuentran previstas en el plan de OP del Corredor y el correspondiente financiamiento para su adquisición.

Ante la consulta efectuada a la DNV³⁸ la misma agregó que: “*la obligación de proveer equipos de pesaje dinámico o de alta velocidad no tiene pago directo como obra principal. Por lo tanto, es una tarea a cargo del Contratista PPP, quien deberá prever los instrumentos necesarios para su ejecución y estará a su cargo y se considerarán incluidas dentro de las obligaciones previstas relacionadas con los Servicios Principales*”.

³⁶ El precio (contraprestación) será homologado, en caso de controversia, por el Panel Técnico.

³⁷ WIM: Weighing in motion (Pesado en movimiento).

³⁸ NO-2019-21007529-APN-UAI#DNV de fecha 8 de abril de 2019 en respuesta a Nota 22/18- GC- AGN al cuestionario de cierre.

Se destaca la importancia de la modernización e incorporación de sistema de pesaje en movimiento, puesto que esta AGN ha constatado que el sistema de balanzas estáticas es obsoleto e ineficaz³⁹.

7.5. Aspectos Fiduciarios.

7.5.1) El Contrato Fideicomiso PPP cumple con los objetos y finalidades establecidos en el marco legal, de acuerdo con el art. 60 de la Ley 27.431.

Se pudo constatar que el Contrato de Fideicomiso PPP firmado en fecha 19/7/18 cumple tanto con los objetos y las finalidades previstas en el art. 60 de la Ley 27.431 de presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018, como lo regulado por la Ley 27.328.

7.5.2.) Determinación parcial de los derechos y obligaciones del Administrador subcontratado.

La designación o subcontratación de las funciones de Administración se encuentra autorizada por el art. 3° del Decreto 153/18, esto resulta relevante ya que ella no debe alterar los deberes y obligaciones del Fiduciario en el Contrato.

Independientemente que la subcontratación se encuentra autorizada y no altera los derechos y obligaciones previstos en el Contrato de Fideicomiso PPP, no se han instrumentado en dicho contrato cláusulas que regulen aspectos fundamentales (rendiciones, sanciones, incumplimientos), como tampoco un instrumento complementario.

La ausencia de dichas cuestiones en el contrato principal impide – entre otras circunstancias- establecer un mecanismo por el cual se puedan resolver los conflictos que se generen entre las partes, el control del rol del administrador, un mecanismo de rendición y otros aspectos de la propia gestión.

³⁹ Resolución AGN N°131/17 – Corredor Vial 18 – Gestión.

Según la respuesta del BICE⁴⁰, únicamente se encuentra firmado por parte del BICE con el BV el Contrato de Fideicomiso, no existiendo contrato específico entre las partes.

7.5.3) El rol del fiduciario es desempeñado por una entidad financiera debidamente autorizada para operar en los términos de la regulación vigente, de acuerdo con el art. 20, párrafo 1 de la Ley 27.328.

De la información disponible en la web de la CNV⁴¹ y la respuesta del BICE⁴² se pudo constatar que el Fiduciario se encuentra inscripto en el Registro de Fiduciarios financieros, encontrándose dicha inscripción vigente de manera previa a la designación en el Fideicomiso PPP mediante Decreto 153/18.

7.5.4) No se encontraron evidencias de procedimientos de negociaciones ni gestiones preliminares vinculadas a determinar los honorarios previstos en el Contrato de Fideicomiso, ni la intervención de los actores designados.

El Contrato de fideicomiso individual “PPP Red de Autopistas y Rutas Seguras” establece honorarios y gastos en Anexo VIII, determinando montos para los firmantes del Contrato (BICE y BV) y para otros asesores o actores no firmantes vinculados al fideicomiso de manera directa, sin un procedimiento donde intervengan los que cuentan con honorarios determinados.

Se transcribe en el cuadro siguiente las partes y/o asesores o externos que cobran o podrían cobrar honorarios según lo redactado y quienes firmaron el contrato de fideicomiso, según Anexo VIII:

⁴⁰ Nota BICE de fecha 28 de septiembre de 2018 en respuesta Nota 23/18- GC.

⁴¹ Sitio web de la Comisión Nacional de Valores <https://www.cnv.gov.ar/sitioweb/>

⁴² Nota BICE de fecha 28 de septiembre de 2018 en respuesta Nota 23/18- GC.

Tabla de Honorarios previstos en el Contrato Fideicomiso PPP				
Concepto	Monto / %	Moneda	Periodo de pago	Firma el contrato
Fiduciario	30 mil U\$ + IVA	Dólares	mensual	si
Banco de Valores (Administrador)	5 mil U\$ + IVA	Dólares	mensual	si
Agente de Deposito Colectivo	100 mil Pesos por emisión por corredor vial	Pesos	trimestral	no
Auditoria Externa	Entre 600 mil y 1 millón seiscientos mil	Pesos	anual	no
Asesor Legal Administrador	80 mil mas IVA	Pesos	por única vez	no
Asesor legal Fiduciario	100 mil U\$	Dólares	por única vez	no
AGN	200 mil	Pesos	anual	no

Fuente: Anexo VIII Contrato de Fideicomiso PPP y columna "Firma el contrato" es elaboración propia.

El BICE por nota⁴³ establece que “*Los honorarios del Fiduciario (BICE) como los del Administrador (BV S.A.) fueron negociados con el fiduciante. Para realizar las distintas propuestas, se tomó como referencia el costo en personal e insumos, la carga operativa, la responsabilidad sobre los fondos y el riesgo reputacional que implica un proyecto de esta envergadura*”; Asimismo agrega “*Los honorarios del Auditor Externo (KPMG) resultaron de un concurso de precios elaborado bajo la norma de compras y Contrataciones del BICE en su carácter de Fiduciario*”.

No consta en los expedientes ni en la documentación recibida de la DNV ni en la Secretaría de PPP, procedimientos de negociaciones ni gestiones preliminares vinculadas a determinar los honorarios ni la intervención de los actores designados.

7.5.5) No consta la fundamentación de la selección del Fiduciario del Contrato de Fideicomiso.

⁴³ Nota BICE de fecha 12 de diciembre de 2018 en respuesta Nota 37/18- GC

En el Decreto 153/18 y en la documentación relevada no consta la fundamentación de la designación del BICE (Banco Público inscripto como fiduciario financiero en el CNV, cuya titularidad del 100% de las acciones es del BNA) como fiduciario. Si bien no existe una normativa específica que lo determine como obligatorio, es de buena práctica administrativa realizar una fundamentación vinculada a la selección del fiduciario público designado.

7.6. Aspectos Ambientales.

7.6.1) Se constató la intervención del Ex MAyDS previo al dictamen del Art. 13 Ley 27.328.

Se encuentra documentado en el Expediente Preparatorio la intervención del Ex – MAyDS, vinculado a los 6 Corredores Viales.

Todas las intervenciones y pases están autorizadas por el superior del área que emite cada documento y por el área de Asuntos Jurídicos del Ex Ministerio de Finanzas, de la DNV y del Ex MAyDS según corresponda.

Los documentos emitidos para dar cumplimiento con el criterio de riesgo elegido se encuentran en el expediente preparatorio. La participación previa del Ex-Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable se realizó vía la conformación de una Comisión Especial.

7.6.2) Los Contratos PPP determinan las obligaciones y responsabilidades en materia ambiental según lo expresa el artículo 5º, inc. c) del Anexo del Decreto 118/17.

Las obligaciones y responsabilidades de índole ambiental que recaerán sobre cada una de las partes del Contrato PPP se encuentran especificadas en los Pliegos y en los Contratos PPP de los 6 Corredores Viales relevados.

Se identificaron las siguientes obligaciones y responsabilidades:

- En el contrato: Permisos ambientales (art. 10 y 12.4), Estudio ambiental (27.1), Estudio de Impacto ambiental (27.2), Plan de manejo (28.3).
- En el Pliego de especificaciones técnicas Generales: Designación del responsable ambiental (art. 4.3), Medio ambiente (art. 43) y Preservación del medio ambiente (art. 49).
- Anexo IIIA: Gestión Ambiental en cada uno de sus rubros e incorpora los aspectos ambientales del Informe según se describieron en el dictamen del Art. 13, Ley 27.328.

7.6.3) El dictamen contiene un informe sobre el impacto socio ambiental que provocará el proyecto de cada corredor, de acuerdo al artículo 13, inciso g) de la Ley 27.328.

El dictamen previsto en el Artículo 13, inciso g) de la Ley 27.328 contiene descripciones del impacto socio ambiental de los proyectos en general y sobre varias dimensiones socio ambientales de los 6 Corredores Viales relevados, cumpliendo con el requisito previsto en la normativa.

8. HECHOS POSTERIORES.

Respecto del objeto de auditoría, se describen a continuación los hechos posteriores a la firma de los contratos de PPP que se encuentran vinculados:

8.1 Ley de Presupuesto 2019.

A la fecha del cierre de las tareas de campo, de acuerdo con la Ley 27.431 del Presupuesto Nacional 2019, se destacan los siguientes aspectos:

La referida Ley incorpora en el Capítulo IX un capítulo específico al financiamiento de obras mediante el Régimen de la ley de Participación Público Privada,

ídem ley 2018.

Se modifican los artículos 12, 14, 16 y 20 que regulan el Régimen de Contratos de Participación Público Privada (PPP), mediante el art. 61, 62 y 63 de la Ley.

Asimismo, se establece la posibilidad de impartir instrucciones a los fiduciarios por parte de los fiduciantes –siempre que estuvieren previstas en la documentación contractual-, aspecto limitado en la ley 27.328. También se incorpora en la Ley de Presupuesto 2019 que podrán ser fiduciantes personas humanas o jurídicas del sector privado.

Adicionalmente, podrán ser Fideicomisarios (Beneficiarios al momento de la liquidación del fideicomiso), Órganos del Sector Público Nacional, Provincial, Municipal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y excepcionalmente los Fiduciantes Privados que existan.

Se agrega la posibilidad que los Fideicomisos PPP puedan contraer préstamos o cualquier otro tipo de financiamiento en relación con los contratos o proyectos de participación público-privada, aspecto no previsto en la Ley de Presupuesto 2018.

Se incorpora como bienes potenciales de los patrimonios fiduciarios los bienes, garantías y aportes presupuestarios que le asignen las provincias o municipios en el marco de su normativa aplicable y bienes de los privados que se incorporen como fiduciantes;

Se modifica la documentación obligatoria de los Contratos PPP estableciendo que cada autoridad determinará cuáles son parte integrante (Contrato PPP, Fideicomiso PPP y contratos de adhesión)

La Ley de Presupuesto 2019, aprueba un listado de nuevas obras por PPP mediante Planilla anexa, donde se agregan 80 Proyectos Nuevos a ejecutar por PPP y con un presupuesto en Dólares hasta el 2045 de U\$72.922.927.088 de fondos públicos para el repago.

Adicionalmente, faculta al Poder Ejecutivo Nacional a ampliar el monto por proyecto incluido en la mencionada planilla anexa en hasta un diez por ciento (10 %).

8.2 Cambios en la Secretaría PPP.

En virtud del Decreto 1117/18 (B.O. 10/12/18), se efectuó un reordenamiento estratégico de las áreas de gobierno, y se le asignó a la Jefatura de Gabinete de Ministros la atribución de entender en el proceso de formulación y ejecución de los referidos contratos de participación público privada definidos en la Ley 27.328, suprimiéndose la competencia respectiva del Ministerio de Hacienda.

Finalmente, por Decreto 1119/18 (B.O. 11/12/18), se incorporó al Anexo II - Objetivos- aprobado por el artículo 2 del Decreto 174/18 y sus modificatorios, en el Apartado IV, correspondiente a la Jefatura de Gabinete de Ministros, los objetivos de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada y de su dependiente Subsecretaría de Participación Público Privada.

8.3 Lineamientos de Integridad para el mejor cumplimiento de lo establecido en los artículos 22 y 23 de la Ley 27.401 de responsabilidad penal de personas jurídicas.

La Ley 27.401 estableció un régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal, por los delitos de cohecho y tráfico de influencias, nacional y transnacional, previstos por los artículos 258 y 258 bis del Código Penal; negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, previstas por el artículo 265 del Código Penal; concusión, prevista por el artículo 268 del Código Penal; enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, previsto por los artículos 268 (1) y (2) del Código Penal y balances e informes falsos agravados, previsto por el artículo 300 bis del Código Penal.

Mediante Decreto 277/18 se encomendó a la O.A. del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la tarea de establecer lineamientos y guías necesarios para el mejor cumplimiento de lo establecido en los artículos 22 y 23 de la Ley 27.401.

A través de la Resolución 27/2018 de fecha 4/10/2018, la O.A., en su Artículo 1°.- Aprueba los “lineamientos de integridad para el mejor cumplimiento de lo establecido en los artículos 22 y 23 de la ley 27.401 de responsabilidad penal de personas jurídicas”.

8.4 Aprobación de Responsabilidad Primaria y Acciones de la Subsecretaría de Participación Público Privada.

Por Decisión Administrativa 8/2019 (B.O. 07/01/19), se aprobó las Responsabilidades Primarias y Acciones de la Subsecretaría de Participación Público Privada, dependiente de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

8.5 Equipos de alto rendimiento para efectuar mediciones de los parámetros exigibles en calzadas de rodamiento.

Como se señalara en el punto 7.2.4) la DNV informó que ha incorporado los equipos para evaluación de pavimentos, agregando que algunos se encuentran operativos y otros en proceso de instalación, los que estarían disponibles a partir de mediados de 2019.

La efectiva puesta en servicio de los mencionados equipos en campañas de evaluación de los Corredores Viales, podrá ser analizada en una futura auditoría, dada su importancia destacada en el punto 7.2.4).

9. DESCARGO DEL AUDITADO

El presente proyecto de informe, que eventualmente formará parte del voto en minoría, elaborado por la Gerencia de Coordinación, supervisores, equipo de auditoría y comité de expertos (establecido a tales fines por el Colegio de Auditores Generales mediante Disposición N° 194/18 AGN) no pudo ser remitido en vista al Organismo auditado, pese haber sido elevado a tales fines el 17/07/19 al Colegio de Auditores Generales constituido como Comisión de Supervisión (Comisión encargada de la Supervisión del Proyecto por la mencionada Disposición) -Acta 11/19 CCS-.

Tal imposibilidad surgió de la negativa de los Sres. Auditores Generales, Lic. María Graciela de La Rosa; Dr. Francisco Javier Fernández; Dr. Juan Ignacio Forlón y Dr. Gabriel Mihura Estrada, quienes presentaron el 11/09/19 un Proyecto de Informe para envío en vista distinto al elevado oportunamente por la Gerencia de Coordinación -Acta 14/19 CCS-, que se aparta de las normas de auditoría, elimina objetivos y criterios, incorpora otros a la planificación específica aprobada, se elimina hallazgos reclasificándolos en aclaraciones previas en algunos casos y se re direccionan en otros, exponiendo únicamente los incumplimientos parciales como hallazgos, sin dimensionarlos en relación con el cumplimiento general.

En tal sentido, el 09/10/19 se dispuso por mayoría integrada por los Auditores Generales antes mencionados, el envío en vista del proyecto de informe alternativo, que como ya se mencionó es distinto al que fuera elevado oportunamente por la Gerencia de Coordinación, el cual no fue acompañado por los Sres. Auditores Generales, Lic. Jesús Rodríguez y Dr. Alejandro Nieva -Acta 16/19 CCS- que emitieron su voto en disidencia respecto del envío en vista del proyecto alternativo.

Por lo expuesto, no corresponde analizar el descargo remitido por el Organismo auditado, ni incorporar recomendaciones y conclusiones válidas, toda vez que la respuesta del auditado versa sobre la vista conferida de un proyecto de informe alternativo al presente, que fue realizado quebrando los procedimientos administrativos y técnicos aplicables conforme a las normas vigentes en la AGN, eliminando resultados sustentados en evidencia obtenida y sin sustento en papeles de trabajo, por fuera de los canales institucionales propios del control externo gubernamental.

10) RECOMENDACIONES

11) CONCLUSIÓN

12) ANEXO

Corredor A



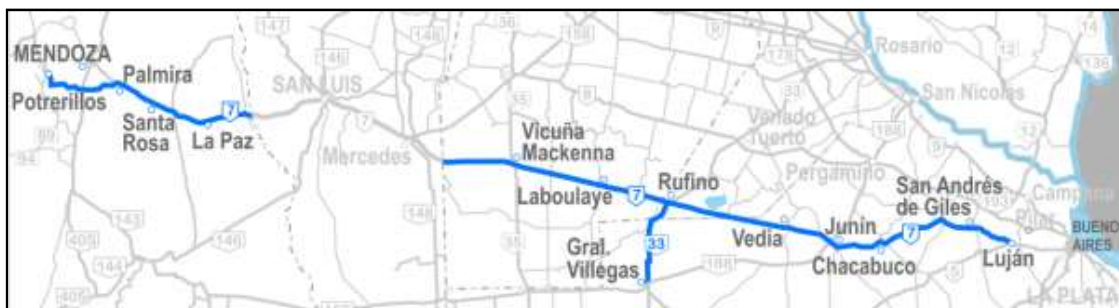
C	RN	PK	PK	Desde	Hasta	Long
V	Nº	Inicial	Final			Km)
A	3	183,00	589,00	Mojón Kilométrico 183,00 Las Flores	Mojón Kilométrico 589,00 Coronel Dorrego	406,00
	226	0,00	300,00	Empalme RP N° 2 Mar del Plata	Mojón Kilométrico 300,00 Olavarria	300,00
	Longitud Total (Km)					706,00

Corredor B



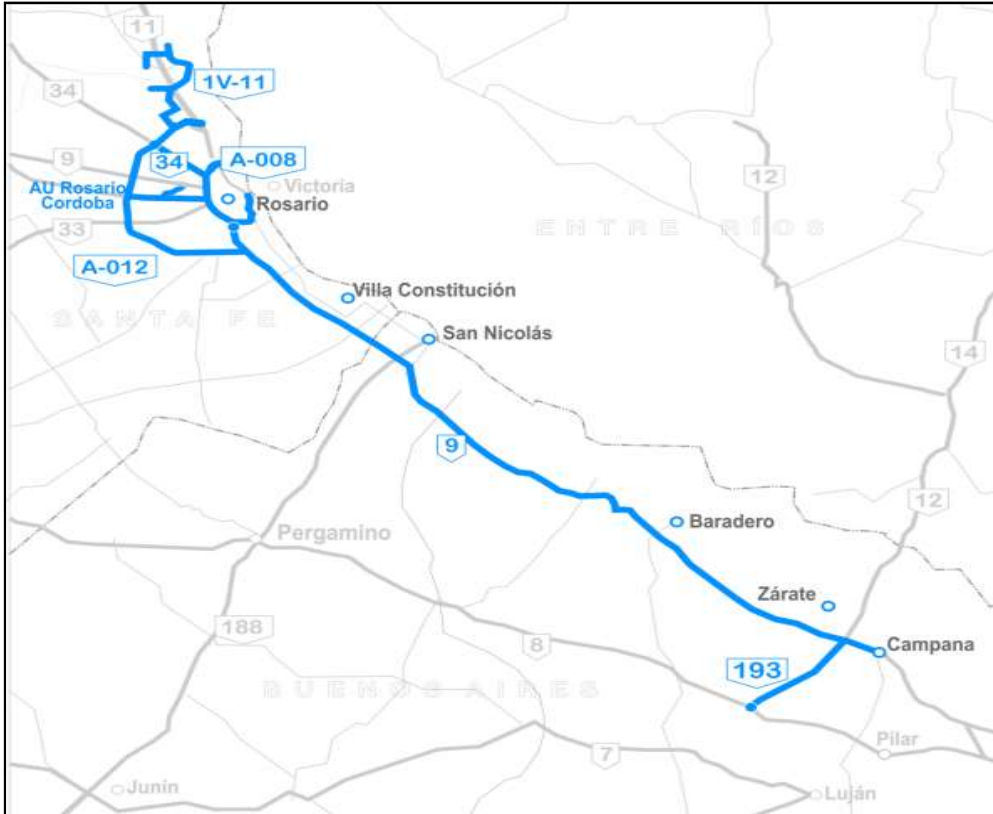
CV	RN N°	PK Inicial	PK Final	Desde	Hasta	Long (Km)
B	5	68,00	606,65	Mojón kilométrico 68 Luján	Empalme RN N°35 Santa Rosa	538,65
				Longitud Total (Km)		538,65

Corredor C



CV	RN N°	PK Inicial	PK Final	Desde	Hasta	Long (Km)
C	7	63,20	653,94	Empalme Acceso Oeste Luján	Limite Córdoba/San Luis	590,74
	7	865,49	1012,31	Limite San Luis/Mendoza	Palmira	146,82
	7	1054,59	1095,42	Empalme RN N° 40 Lujan de Cuyo	Empalme RP N° 89 Potrerillos	40,83
	33	437,08	534,61	Empalme RN N° 188 General Villegas	Intersección con R.N.7 Rufino	97,53
	Longitud Total (Km)					

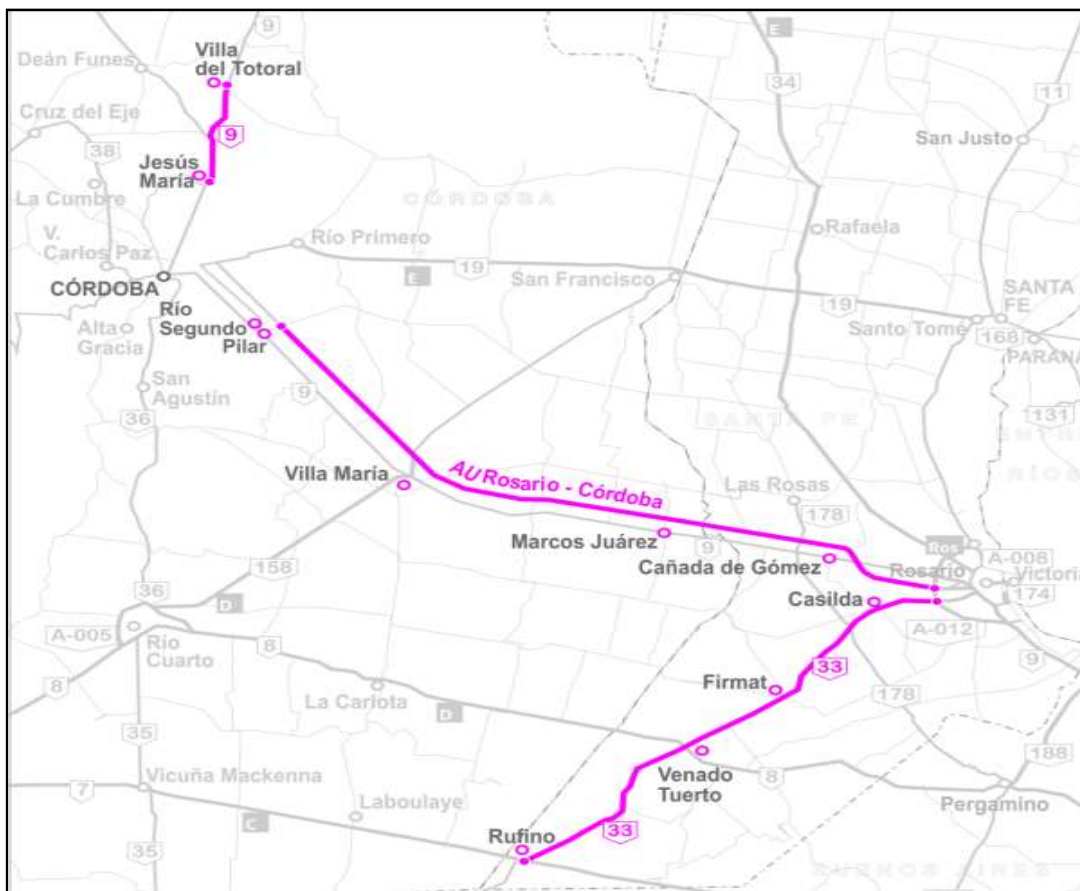
Corredor E



C V	RN N°	PK Inicial	PK Final	Desde	Hasta	Long (Km)
E	9	72,90	287,42	Emp. RP ex RN A024 // (pte) Sal. a Puerto de Campana	Empalme RN N° A008	214,52
	9	297,00	314,11	Empalme RN N° A008	Empalme RN N° A012	17,11
	193	0,00	31,65	Intersección RN N° 9	Intersección RN N° 8	31,65
	34	0,00	13,95	Empalme RN N° A008	Empalme RN N° A012	13,95
	A012	0,00	66,71	Alto nivel RN N°9	Empalme RN N° 11	66,71
	A008	0,00	29,76	R. Paraná - B° la florida - Bv. Estomba	Cruce Avda. Belgrano	29,76

	11	326,23	341,94	Empalme RN N° A012	Ldc. Argentina Acceso a Complejo Industrial	15,71
Longitud Total (Km)						389,41

Corredor F



CV	RN N°	PK Inicial	PK Final	Desde	Hasta	Long (Km)
F	33	534,61	791,07	Intersección RN N° 7 Rufino	Empalme RN N° A008	256,46
	9	314,11	660,00	Intersección RN N° A012	Mojón kilométrico 660 Inicio de Concesión de la Red de Accesos a Córdoba (RAC) Pilar	346,05
	9	752,00	784,48	Mojón kilométrico 752 Fin de la Concesión de la Red de Accesos a Córdoba (RAC)	Empalme RP N° 17- Acceso a Villa Del Totoral	32,48

Longitud Total (Km)						634,99
----------------------------	--	--	--	--	--	---------------

Corredor SUR



CV	RN N°	PK Inicial	PK Final	Desde	Hasta	Long (Km)
F	33	534,61	791,07	Intersección RN N° 7 Rufino	Empalme RN N° A008	256,46
	9	314,11	660,00	Intersección RN N° A012	Mojón kilométrico 660 Inicio de Concesión de la Red de Accesos a Córdoba	346,05

					(RAC) Pilar	
	9	752,00	784,48	Mojón kilométrico 752 Fin de la Concesión de la Red de Accesos a Córdoba (RAC)	Empalme RP N° 17- Acceso a Villa Del Totoral	32,48
Longitud Total (Km)						634,99

FUNDAMENTO DEL VOTO

Actuación N° 378/2019-AGN Proyecto de Informe de Auditoría Consolidado “PPP Red de Autopistas y Rutas Seguras – Rars Etapa 1”

Considerando nuestro rechazo al proyecto de Informe de Auditoría Consolidado “*PPP Red de Autopistas y Rutas Seguras – Rars Etapa 1*” elevado para consideración del Colegio de Auditores Generales con fecha 24/08/2020 por los Sres. Auditores Generales, Lic. María Graciela de la Rosa, y Dres. Francisco Javier Fernández, Juan Ignacio Forlón y Gabriel Mihura Estrada, venimos por el presente a acompañar como voto en minoría el Proyecto de Informe que fuera oportunamente elevado por la Gerencia de Coordinación para su envío en vista al Organismo auditado, tal como consta en la Actuación de la referencia, y votado en minoría en el Colegio en Comisión de Supervisión por los Auditores Generales, Lic. Jesús Rodríguez y Dr. Alejandro Nieva.

Ello en base a los fundamentos que se desarrollan a continuación, y como tales constituyen parte integrante de nuestro voto.

1.- INCUMPLIMIENTOS PROCEDIMENTALES Y DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE AUDITORÍA.

A efectos de dar cumplimiento al mandato establecido en el artículo 22 de la Ley 27.328 de Contratos de Participación Público Privada, el Colegio de Auditores Generales constituido como Comisión de Supervisión (CCS) en el Acta 7 de fecha 8 de mayo de 2018 dispuso que la Gerencia de Coordinación se abocara al análisis de los proyectos PPP en su primera etapa dentro de las competencias de la Resolución N° 187/16-AGN. En el mismo sentido, estableció que debido a la relevancia y novedad de la temática la Comisión de Supervisión del grupo de trabajo sería el CCS.

El Colegio de Auditores Generales, por Disposición N° 194/18-AGN de fecha 9 de agosto de 2018 definió los 6 trabajos de control a incorporar al Plan Operativo Anual 2018 referidos a los Contratos bajo la modalidad de Participación Público Privada (PPP) para la Construcción y ampliación de Autopistas y rutas seguras, rehabilitación, mantenimiento, operación y financiación de los corredores A, B, C, E, F y Sur.

En la citada Disposición también se estableció que el Colegio de Auditores actuara como Comisión de Supervisión; la conformación del equipo de auditoría que se detalla en su Anexo II con tres cupos de responsabilidad jerárquica (supervisores), en el ámbito de la Gerencia de Coordinación, y en ese mismo anexo se crea el Comité de Expertos ad hoc (eventuales) y se designan sus integrantes.

En el marco de trabajo definido por el CCS se fueron desarrollando las tareas propias del proceso de control, empezando por la planificación elevada a consideración por la Gerencia responsable y que fuera objeto de sucesivas reuniones para su análisis y aportes de mejora con los integrantes del Comité de Expertos (eventuales) hasta arribar a la versión definitiva del plan de trabajo que fuera aprobado por el CCS por Acta 24/18 del 12-12-18.

Posteriormente, la propia Gerencia interviniente por Memo 14/18-GC propuso modificaciones a la matriz de planificación, que integra el plan de trabajo aprobado, motivadas en las distintas incorporaciones normativas que le permitieron precisar mejor algunos de los criterios relevados oportunamente y la aplicación de los procedimientos de auditoría. Del mismo modo que para el tratamiento del plan de trabajo original, se desarrollaron reuniones de los integrantes del Comité de Expertos (eventuales) con el equipo de auditoría y la Gerencia, en las que se expresaron las distintas opiniones.

Una vez concluidas las tareas de campo, la Gerencia remitió a los integrantes del Comité de Expertos (eventuales) los 6 borradores de los proyectos de informe para su discusión, a partir de lo cual se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo, entre el Gerente; los miembros del equipo; los

supervisores y el Comité de Expertos (eventuales) tendientes a evacuar inquietudes relativas a la interpretación de la normativa aplicable a los contratos, del desarrollo de los procedimientos de auditoría y las evidencias obtenidas y de redacción de los hallazgos y su correlación con los objetivos y criterios. El resultado del intercambio de opiniones surgido en dichas reuniones dio origen a nuevas versiones de los proyectos de informes de los 6 corredores en las que se receptaron algunas de las propuestas de los integrantes del citado comité, otras no fueron compartidas, fueron aclaradas las consultas y conciliadas y/o reconvenidas algunas redacciones.

De la citada interacción también surgió la conveniencia de elaborar un informe unificado que fuera comprensivo de todas las tareas, objetivos, criterios y hallazgos cubriendo todos los aspectos controlados de los 6 corredores viales, que fuera plasmada en la solicitud de apertura de la actuación 378/19 a esos efectos, por instrucción del CCS.

Así, la Gerencia elaboró los borradores para la discusión del proyecto de informe consolidado, realizando modificaciones en la organización y presentación de los aspectos y corredores auditados en relación con los informes individuales, que también generaron un intercambio de opiniones y propuestas y un proceso de conciliación con los integrantes del Comité de Expertos (eventuales) en el que la Gerencia definió las modificaciones que realizaría, elevando el proyecto de informe consolidado al CCS el 17/7/19.

Intempestivamente, con fecha 11/09/19 -Acta 14/19- fue presentado a consideración del CCS por los Auditores Generales Lic. María Graciela de la Rosa, Dr. Francisco Javier Fernández, Dr. Juan Ignacio Forlón y Dr. Gabriel Mihura Estrada un PROYECTO DE INFORME CONSOLIDADO DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO - PPP RED DE AUTOPISTAS SEGURAS-RARS – ETAPA I elaborado por algunos integrantes del Comité de Expertos (eventuales), distinto al oportunamente elevado por la Gerencia de Coordinación.

En la reunión del CCS de fecha 9/10/2019, oportunidad en la que se aprobó por mayoría el envío en vista del nuevo proyecto presentado por los

Audidores Generales mencionados ut supra, se presentó el Memorando 43/AG4-19 y Nota 87/AG3-19 firmada por los Auditores Generales Dr. Alejandro Nieva y Lic. Jesús Rodríguez por el cual se acompañó el voto del informe oportunamente elevado por la Gerencia de Coordinación, y asimismo, se expusieron los fundamentos por los cuales no se acompañaba la decisión de la mayoría -Acta 16/19 CCS-. Entre las cuestiones esenciales que invalidaban su aprobación cabe destacar, la eliminación de objetivos contenidos en la planificación aprobada por el CCS cuyos procedimientos de auditoría y resultado constan en el informe elevado por la Gerencia actuante. Por otra parte, se incorporaron objetivos no contenidos en la planificación y por lo tanto sobre los cuales, el equipo de trabajo no desarrolló procedimiento alguno para obtener evidencias que sustenten los hallazgos. A su vez, también se eliminaron resultados sustentados en la evidencia obtenida.

Por otra parte, se incorporaron criterios que se refieren a la evaluación de la razonabilidad de determinados aspectos financieros y jurídicos que no constituyen el objetivo del tipo de auditoría de cumplimiento aprobado por el CAG, sobre los que tampoco fueron reunidas las evidencias por el equipo de auditoría. Este accionar ocasionó que no exista correspondencia directa entre los criterios contrastados y los resultados expuestos como hallazgos.

Sintéticamente, las alteraciones al proyecto de informe elevado por la Gerencia de Coordinación responsable de su ejecución, que contiene el proyecto remitido en vista al auditado por el voto de la mayoría, violan las Res. N°26/15-AGN; N°187/16-AGN y N°77/02-AGN, dado que no surgen de la aplicación de los procedimientos administrativos y técnicos vigentes aprobados por el CAG, no están sustentadas en los papeles de trabajo del equipo de auditoría responsable y por lo tanto no son propias del proceso de control externo gubernamental.

Las mencionadas irregularidades subsisten en el proyecto final de informe "Proyecto PPP Red de Autopistas y Rutas Seguras – Rars Etapa 1- Consolidado" elevado a tratamiento en esta oportunidad. Es dable destacar que esta situación se ve agravada por el irregular procedimiento utilizado para efectuar el análisis

del descargo remitido por el auditado, el que no fue analizado por la Gerencia de Coordinación, quien tenía competencia de origen a ese efecto, sino por tres de los Expertos (Franco Vera, Lylian Garcia y Claudio Sala) oportunamente designados, que actuaron sin mandato de autoridad competente a tales fines y elevaron - a través de los Auditores Generales que acompañaron el proyecto alternativo- a consideración del Colegio de Auditores Generales el proyecto de informe final, arrogándose en conclusión una facultad ilegítima.

En efecto, no surge de la Disposición N°194/18-AGN definición alguna de las misiones y funciones ni reglamento de funcionamiento del citado Comité de Expertos (eventuales). En la práctica, durante la ejecución del proyecto, desarrolló tareas de asesoramiento y consultivas, otorgando asistencia a la Gerencia responsable en oportunidad de la emisión de los distintos documentos en cumplimiento del procedimiento reglado tal como lo exige un proceso normal de auditoría.

El Comité de Expertos eventuales (conformado inicialmente en la mencionada Disposición por Franco Vera; Valeria Saborido, Claudio Rey y Ricardo Sanchez y al que luego se incorporaron por decisión del Colegio de Auditores Generales Constituido como Comisión de Supervisión: Lylian García -Acta 21/18-; Juan Manuel Magliano, Irene Esculi y Marcelo Palacios -Acta 6/19-; Ricardo Vazquez -Acta 7/19-; y Claudio Sala -Acta 11/19-), no reemplaza las responsabilidades primarias de la línea jerárquica competente. En tal sentido, la Disposición N° 194/18-AGN, en línea con la normativa que estructura la realización de las tareas sustantivas de la AGN designa tres supervisores (Eduardo Trombetta; Horacio Kunstler y Daniel Bustos). De ninguna manera, fueron definidas -ni en esta Disposición ni en otras anteriores o posteriores- competencias específicas para los integrantes de un Comité de Expertos creado ad hoc para que eventualmente colaboren con las tareas de ejecución de los proyectos de informes de auditoría, menos aún que reemplacen las funciones del equipo de auditoría, los supervisores y la Gerencia que se encontraban abocados a la ejecución del Proyecto

En modo alguno puede conferirse al citado Comité y mucho menos a algunos de sus integrantes, competencia, atribuciones, misiones o funciones que no hayan sido expresamente otorgadas, por lo que la arrogación de la facultad por los citados expertos, de emitir per se y elevar el proyecto de informe en tratamiento, en reemplazo de los funcionarios de la Gerencia responsable resulta ilegítima.

Si definimos la competencia como el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico le atribuye a un órgano o ente estatal, para cumplir su cometido, es claro que estamos ante un elemento reglado y regido por las normas de organización del órgano o ente, es decir, en el caso, por las normas de la Auditoría General de la Nación e implica, por ende, “atribución de poder concreto conferido por una norma a un determinado órgano para que, en cumplimiento del deber de realización del Derecho que le es impuesto, y utilizando al efecto los medios personales y materiales con que se lo dota, decida, en los distintos supuestos contemplados por la norma –y sólo en ellos– de acuerdo con el procedimiento en cada caso establecido, lo que, por ser la voluntad o fin querido por el ordenamiento en relación con los distintos asuntos objeto de su regulación, ante todos debe valer y a todos vincular”.⁴⁴

La competencia no se configura como un límite externo a la actuación, sino, antes bien, como un presupuesto de ella, en virtud de la vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico.⁴⁵ Este elemento sustantivo de los actos de la administración posee un marcado carácter objetivo, esto es, la competencia sólo puede surgir de una norma, como lo determina el Artículo 3° de la LNPA. Por el principio del paralelismo de las formas y de las competencias, la competencia atribuida al órgano sólo puede modificarse o dejarse sin efecto

⁴⁴ De la Morena y de la Morena, Luis, “Los fines de interés público como causa y como límite de la competencia y como medio y medida de control jurídicos”, Madrid, Revista de Administración Pública N° 85, enero-febrero 1978, Centro de Estudios Constitucionales, p. 151.

⁴⁵ CNCAF, sala V, “Pasa S.A. (incidente y otro) c/ Resol. 149/1996 Enargas (expte. 1701/1995)”, del 28-06-2000, con cita de CNCAF, sala IV, “Peso”, del 13-061985; sala I, “YPF c/ Enargas”, del 20-02-1996; Linares, Juan F. “La competencia de los órganos administrativos”, El Derecho 49:885; y Cassagne, op. cit

por una norma de igual jerarquía y procedencia que aquella por la cual se le concedió. La CSJN ha sostenido que la competencia de los órganos administrativos sólo se pierde cuando una ley así lo determina o ello resulta de la aplicación de una norma que lo implique (09-11-1976 “Valestra, Humberto”, Fallos: 296:343).

Los criterios sobre los que se asienta la distribución de competencia son: a) la especialización y b) el orden jerárquico; en la medida en que los ordenamientos legales establecen, como garantía procedimental, una serie de grados de conocimiento, en los cuales la decisión de un órgano está sometida a un control de legalidad o de oportunidad que se ejerce por otros órganos, originando un criterio especial para determinar la competencia de uno u otro, fundado en un orden jerárquico.⁴⁶

Por otro lado, la competencia, de acuerdo con lo reglado en el Artículo 3° de la LNPA, es de ejercicio obligatorio para el órgano o ente al que ha sido atribuida, para el caso, las previstas para la Gerencia Sustantiva competente, por las normas sustanciales y formales de rito para esta Auditoría.

Tal como lo expone la doctrina, la competencia implica el ejercicio legítimo de las facultades normativamente conferidas⁴⁷, en efecto la modificación de un proyecto de informe, más allá de lo resuelto por el área sustantiva competente y formalmente responsable, de acuerdo a la normativa vigente, implica una alteración sustancial de los actos y procedimientos que rigen las labores de auditoría. En otras palabras, al carecer dicho proceder de una norma expresa que así lo regule, con la gravedad institucional que ello implica, viola el principio de independencia de criterio y objetividad que debe regir inexorablemente en los procedimientos de auditoría establecidos en las Normas de Control Externo Gubernamental (Res. N° 26/15- AGN).

⁴⁶ CNCAF, sala V, “Tandecarz Juana Sara y otros c/ Universidad de Buenos Aires (UBA) res. 3397/3398/1996 2662/1995, del 02-09-1998, con cita de Hutchinson.

⁴⁷ Agustín Goridillo¹¹ ed., ahora como 1ª ed. del **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**, Buenos Aires, F.D.A., 2013

Por ende, los agentes que conforman el Comité de Expertos carecen de legitimidad para ejercer las facultades pretendidas, pues no ocupan la posición que intentan arrogarse, que inevitablemente corresponde a los órganos formalmente instituidos en el marco de la distribución jerárquica de competencias sustantivas. Contrariamente, tampoco ha sido delegada por el Colegio de Auditores Generales, ninguna competencia específica expresa o razonablemente implícita, que modifique el procedimiento reglado para la elaboración de los proyectos de informe de auditoría.

Atento que se dispusiera por mayoría del CCS el envío en vista del proyecto de informe alternativo, y en consecuencia habiéndose interrumpido el procedimiento para la emisión del informe elevado por la Gerencia de Coordinación, no resulta factible analizar el descargo elaborado por el organismo auditado. Dado que el informe remitido se aparta de las normas de auditoría, elimina objetivos y criterios; incorpora otros; se eliminan hallazgos reclasificándolos en aclaraciones previas en algunos casos y se redireccionan en otros, exponiendo únicamente los incumplimientos parciales como hallazgos sin dimensionarlos en relación con el cumplimiento general; vicia los procedimientos administrativos y técnicos vigentes, eliminando resultados sustentados en la evidencia obtenida y sin sustento en papeles de trabajo, por fuera de los canales institucionales propios del control externo gubernamental.

2.- TRAMITACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA REFERENCIA POR LOS CANALES INSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES, Y EN CUMPLIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS Y NORMATIVA DE FONDO APLICABLE, QUE DERIVÓ EN LA ELEVACIÓN DEL PROYECTO DE INFORME DE LA GERENCIA DE COORDINACIÓN, QUE SE PRESENTA COMO VOTO EN MINORÍA.

2.1 Aclaraciones previas generales

2.1.1 Acerca de la naturaleza de la materia de control

La sanción de la Ley 27.328 redefinió la modalidad contractual de los Proyectos de Participación Pública-Privada –PPP- y la Auditoría General de la Nación fue incluida como único ente de control gubernamental en el nuevo proceso regulatorio.

La Ley introdujo una modalidad alternativa de Contratación Pública, que implicó la incorporación de nuevas figuras jurídicas, terminología propia y estructuras financieras de afectación específica para el repago de obras. Asimismo, se conformaron unidades técnico administrativas siendo la de mayor rango la Secretaría de Participación Público Privada en el ámbito del Ex Ministerio de Hacienda y Finanzas.

En efecto, en su art. 2 señala que *“los contratos de participación público-privada constituyen una modalidad alternativa a los contratos regulados por las leyes 13.064 y 17.520, y sus modificatorias, y por el decreto 1023/2001 y sus modificatorias”* y en su art. 31 especifica que *“las contrataciones sujetas a la presente ley no les serán de aplicación directa, supletoria, ni analógica:*

- a) Las leyes 13.064 y 17.520 y sus modificatorias –Ley Nacional de Obra Pública y Ley de Obra pública mediante concesión, respectivamente-;*
- b) El decreto 1.023/2001 sus modificatorias y su reglamentación –Régimen de contrataciones en la Administración Pública Nacional-;*
- c) El artículo 765 del Código Civil y Comercial de la Nación –obligaciones en moneda extranjera-;*
- d) Los artículos 7º y 10 de la ley 23.928 y sus modificatorias –Ley de convertibilidad-”;*

Por ende, desde el control gubernamental, se avanzó en un marco normativo de derecho privado que replanteaba la función y competencia originaria de la AGN, de naturaleza pública, por lo cual no se contaba con antecedentes en la materia.

Adicionalmente, en el artículo 22 se establece que la AGN, *“deberá incluir en cada plan de acción anual la auditoría de la totalidad de los contratos de participación público-privada existentes, su desarrollo y resultado”*, otorgando un abordaje universal, concomitante y permanente, atributos que contrastan con la modalidad de control vigente e institucionalizado en el Sistema Externo selectiva, ex post y cíclica. Tales circunstancias devinieron en la necesidad de definir una estrategia de abordaje para dar curso a la manda legal que supuso desarrollar capacidades de control diferentes a las aplicadas hasta el presente por la Institución.

En virtud de ello, fue necesario definir, en el Plan de Trabajo, distintos “hitos” que permitieran alcanzar un control adecuado y que luego, ocurrido el mismo, pudiera intervenir *ex post*, acordando como el “primer hito” de control de las PPP, el período que **transcurrió desde el inicio de los actos preparatorios del expediente acaecidos en el 2017 hasta la firma de los contratos: julio de 2018**. Acordado este aspecto, entre otros, se iniciaron las tareas de campo el 1 de agosto de 2018 y finalizaron el 29 de marzo de 2019).

2.1.2 Organización del trabajo de la Unidad PPP en la AGN

Atento a la instrucción impartida por el Colegio de Auditores Generales, constituido en Comisión de Supervisión⁴⁸(08/05/18) de ... *“conformar un grupo de*

⁴⁸ El presidente de la Comisión de Supervisión. CP Oscar Lamberto, ejercía, simultáneamente, la presidencia de la AGN y la instancia superior y única de la Gerencia de Coordinación, de quién dependía, exclusivamente, sus directivas.

trabajo para abocarse al análisis de los seis proyectos de PPP, en su primer etapa, dentro de las competencias de la Res. AGN 187/16”, el área elegida para realizar la experiencia fue la Gerencia de Coordinación⁴⁹.

Dicha gerencia procedió a efectuar un relevamiento liminar de las condiciones existentes en el área, las capacidades desarrolladas en otras dependencias de la AGN, las normas posibles a aplicar, etapas de control y los requerimientos faltantes a fin de dar cabal cumplimiento al pedido formulado atento a que el área no contaba con competencias sustantivas (área de asistencia a la Presidencia de la AGN) y carecía de auditores gubernamentales.

La Gerencia prepara y eleva, un informe de situación estableciendo los requerimientos profesionales, técnicos y materiales para la consecución de la labor encomendada. Asimismo, se sugirieron “etapas” para efectuar el control *ex post*, y las normas que podrían aplicarse en cada una de ellas. Para el caso, en la Etapa I **se sugirieron utilizar la Res. AGN 187/16 –Cumplimiento Gubernamental- y la Res. AGN 188/16 –Especializada de Gestión de la Deuda Pública- con adecuaciones acordes a fin de encuadrar el análisis de contingencias fiscales indirectas.**

El Colegio de Auditores Generales constituido en Comisión de Supervisión –CCS- decidió la integración de un equipo de profesionales, conformado por 9 profesionales procedentes de distintas áreas de la organización, con *expertise* específico en diversos tópicos, pero carentes de antecedentes en contratos del tipo PPP. Adicionalmente se aprobó la conformación de un grupo de apoyo –de *expertos*- integrado por funcionarios y ex funcionarios vinculados al área de la Gerencia de Control de Entes Reguladores, entre otros, con funciones consultivas (generales y no vinculantes), similares a la desempeñada por los integrantes de los equipos de apoyo de los gabinetes de los Auditores Generales.

⁴⁹ Las competencias primarias y funciones de la Gerencia no fueron modificadas por lo que sus acciones sólo eran actividades de apoyo, no teniendo contemplada tareas sustantivas de control.

2.1.3 De la elección de la Norma de Control Externo Gubernamental a utilizar

El Colegio de Auditores Generales estableció aplicar la Resolución General 26/15 y exclusivamente la norma de Cumplimiento Gubernamental – Res. AGN 187/16-, excluyendo la relativa a la Especializada en la Gestión de la Deuda Pública (Res. AGN 188/16) y especificando la Etapa sujeto a control, la definida desde las instancias de preparación del Expediente de PPP hasta la firma del contrato. (Disp. 194/18-AGN).

La Resolución AGN 187/16 está orientada a determinar si una materia, en particular, cumple con las normas y regulaciones identificables como criterios aplicables. Es decir, si las actividades, transacciones financieras, e información, se desarrollaron ajustándose al marco regulatorio vigente para la entidad auditada (en el caso de estas auditorías los entes sujetos a control fueron el Banco de Inversión y Comercio Exterior –BICE-, la Secretaría de PPP, la Secretaría de Finanzas, el Ministerio de Transporte y la Dirección Nacional de Vialidad –DNV-).

La misma constituye una opinión independiente para determinar si un asunto, materia o entidad cumple con las normas y regulaciones que han sido seleccionadas como **criterios**. Se llevan a cabo procedimientos para verificar si las actividades e información cumplen en todos **los aspectos significativos** con las normas y regulaciones de la entidad auditada, documentando cada cuestión de auditoría con su correspondiente evidencia respaldatoria.

Entre los procedimientos innovadores que el tipo de control prevé se halla la posibilidad de construir una matriz de planificación a partir de la ponderación de los riesgos de auditoría. Esto permite preparar un **Plan de Trabajo íntegro que exterioriza y transparenta toda la labor de control a desarrollar**: la materia a controlar, el riesgo identificado, el criterio a utilizar para medir el

cumplimiento, la información requerida, la fuente de información, los procedimientos a aplicar en la recolección de los datos, **los procedimientos de análisis de datos**, las limitaciones y el cumplimiento a verificar de cada una de las cuestiones de auditoría identificadas. De esta manera, se anticipa el trabajo de control, y fortalece la necesaria transparencia del trabajo y el criterio objetivo y escéptico del auditor.

2.1.4 De la apertura de las actuaciones administrativas

El día 12 de julio de 2018 se procedió a la apertura de 6 actuaciones, una por cada corredor, a fin de realizar auditorías de cumplimiento de acuerdo a las Resoluciones AGN 26/15 y 187/16. Las mismas fueron introducidas al POA 2018 e incorporadas al PAA 2019, cuya aprobación fue realizada por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuenta (Acta 501, reunión de comisión de fecha 18 de julio 2019). Dichas actuaciones fueron:

ACT. N° 376/2018-AGN-N° SICA S00278.

ACT. N° 377/2018-AGN-N° SICA S00279.

ACT. N° 378/2018-AGN-N° SICA S00280.

ACT. N° 379/2018-AGN-N° SICA S00281.

ACT. N° 380/2018-AGN-N° SICA S00282.

ACT. N° 381/2018-AGN-N° SICA S00283.

2.1.5 De las características del objeto de auditoría

El proyecto PPP denominado “Red de Autopistas y Rutas Seguras PPP – Etapa 1”- objeto de control se tramitó en un único expediente administrativo.

En efecto, a través del expediente N° EX-2017-23987384- APN-DNV#MTR, se tramitó el proyecto, propiciado por la DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD en su carácter de Ente Contratante para la contratación del diseño, construcción, ampliación, mejora, remodelación, reparación, mantenimiento, operación y explotación de diversas rutas nacionales agrupadas en corredores viales bajo la modalidad prevista en la Ley 27.328, el Decreto Reglamentario N° 118/2017 y su modificatorio Decreto N° 936/2017.

El Proyecto “Red de Autopistas y Rutas Seguras PPP - Etapa 1” contempló a los corredores viales denominados CORREDOR VIAL “A”, CORREDOR VIAL “B”, CORREDOR VIAL “C”, CORREDOR VIAL “E”, CORREDOR VIAL “F” y CORREDOR VIAL “SUR” (conjuntamente, los “CORREDORES VIALES NACIONALES”).

Todas las intervenciones efectuadas y requeridas por la normativa aplicable se realizaron de manera conjunta a los 6 corredores viales y no de manera particular, unificando todo el proceso en dicho expediente preparatorio.

Es por ello, que la estrategia de presentar seis informes, fue en función de la cantidad de corredores, pero no resultó de la gestión de seis trámites independientes. En este sentido, se decidió y fundamentó el tratamiento de cada uno de los proyectos de auditoría por aspectos temáticos, asignando a cada actuación (que refería a un corredor,) uno en particular, basándose en las siguientes consideraciones:

- Contrato de PPP: Al respecto la Secretaría de PPP confeccionó junto con la DNV un Borrador o modelo de Contrato de PPP, que unifica o estandariza las cláusulas, determinando un criterio unívoco para los 6 corredores de la Etapa I.

Asimismo, los 6 contratos firmados por los corredores (A, B, C, E, F y SUR) presentan una estructura de cláusulas y capítulos que lo

conforman de idéntica disposición, así como el Pliego de Condiciones Generales.

- Única Licitación: El tratamiento de los 6 Corredores viales de la Etapa 1 se realizó de manera unificada, mediante una sola licitación, con un procedimiento por etapas de manera conjunta y sin diferenciar a ningún corredor con procedimientos particulares.

Los informes realizados que fueron agregados al procedimiento, se confeccionaron para los 6 corredores y no de manera particular.

-Etapa 1: En el caso de la DNV, se realizó el informe preliminar y estudios complementarios, fundamentando sobre las redes concesionadas de autopistas existentes cuales serían las que son aptas para ejecutar por Contrato de Participación Público Privada. En dichos informes se comparó con los sistemas actuales de Concesión y se priorizaron obras en función de criterios técnicos y económicos, determinando la elección de la ETAPA 1: Red de Autopistas y Rutas Seguras Participación Público-Privada, corredores A, B, C, E, F y SUR.

En el caso de la Secretaría de PPP difundía los proyectos a ejecutar por Contrato de PPP, determinado por áreas temáticas. Dentro de Transporte, Comunicación y Tecnología se incorpora en primer lugar Red de Autopistas y Rutas Seguras - Etapa 1, con las siguientes características:

- Descripción de la Etapa 1: construcción de autopistas y carriles de sobrepaso, pavimentación de banquetas, variantes de traza en zonas urbanas y obras complementarias.
- Magnitud: 810 km de Autopistas, 1.494 km de Rutas Seguras y 17 variantes.
- Localización: Provincias de Buenos Aires, La Pampa, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.

- * Corredor A: RN 3, RN 226.
- * Corredor B: RN 5.
- * Corredor C: RN 7.
- * Corredor E: AU 9, RN 193, RN 34, A-012, A-008, RN 11.
- * Corredor F: RN 9, AU 9, RN 33.
- * Corredor Sur: RN 205, RN 3, AU Ricchieri, AU Ezeiza-Cañuelas.

- Fideicomiso PPP: Se crea un único fideicomiso PPP destinado al repago de los 6 corredores Viales ejecutados por PPP. Los 6 Contratistas adjudicados firmaron contratos de adhesión al Fideicomiso incorporándose como beneficiarios del Fideicomiso. Dicho fideicomiso se encontraba afectado a la gestión y pago de los títulos (TPI y TPD vinculados) siendo exclusivamente destinado a los 6 contratos de PPP ETAPA 1.

El equipo de auditoría pudo compulsar la información y la intervención de diversos organismos y ministerios como lo permite el GDE, en el expediente preparatorio y expedientes complementarios.

En síntesis, el alcance del objeto de auditoría contempló:

- Un único expediente licitatorio digital principal y 10 expedientes complementarios (GDE);
- 6 Proyectos de corredores viales A, B, C, E, F, y SUR;
- 6 contratos PPP firmados; y
- Un contrato de fideicomiso RARS con el BICE como fiduciario y 6 contratos de adhesión firmados para cada corredor.

El resultado de tal análisis, la existencia de un único expediente, y habiendo el Colegio de Auditores Constituido en Comisión de Supervisión dispuesto la apertura de seis actuaciones administrativas, determinó el abordaje en profundidad de una temática en particular en cada una de ellas:

- aspectos organizacionales de la Secretaría PPP;
- de transparencia, fraude, lavado de activos y anticorrupción;
- fiduciarios;
- ambientales;
- técnico constructivos;
- económico-financieros y normativos

Finalmente cabe aclarar que si bien los procedimientos antes descriptos corresponden a cada uno de los 6 informes de auditoría (un informe por corredor), el análisis de los distintos aspectos de cumplimiento (económico financieras, estrictamente legales, técnicos y de obras, etc.) y temas generales y/o transversales se hicieron de forma tal que cada informe sean extensible a todos los corredores, más allá de su denominación, salvo mención en contrario.

2.2 Consideraciones particulares

La respuesta formal del 24 de agosto de 2020 de la Sra. y los Sres. Auditores Generales Lic. Graciela DE LA ROSA, Dr. Francisco Javier FERNANDEZ, Dr. Juan Ignacio FORLON y el Dr. Gabriel MIHURA ESTRADA, expresan una serie de consideraciones que, en síntesis, se enumeran a continuación:

1. *“que el proyecto elevado por la Gerencia no se advierte que se hayan aplicado las normas vigentes en materia de auditoría”;*
2. *El borrador, “vislumbra una descripción de los actos de la administración sin ningún análisis, ni aplicación de técnicas de auditoría alguna”;*
3. *“El borrador elevado por la GC al CCS adolece de falencias tanto en la selección de criterios en función de su importancia relativa, como en la aplicación de procedimientos”;*

4. *“los procedimientos llevados adelante para evaluar los temas seleccionados no permiten concluir con validez y suficiencia sobre el cumplimiento”;*
5. *“Limitarse a concluir un cumplimiento a partir de un documento emanado del propio auditado, sin efectuar análisis alguno o procedimiento analítico sobre su contenido, conduce inevitablemente a un trabajo que desconoce los principios mencionados”;*
6. *“los procedimientos de simple revisión o consultas a los auditados como débiles, e insuficientes para obtener evidencia válida y suficiente”;*
7. *“se propuso profundizar en el análisis que exige la norma de cumplimiento, incorporando criterios normativos centrales de la materia, respaldados en las buenas prácticas internacionales y eliminando aquellos hallazgos infundados que pudiesen inducir a error al lector, y que, a su vez, se encontraban sustentados solamente en aseveraciones obtenidas a partir de manifestaciones del propio auditado o declaraciones juradas, sin aplicar los exigentes procedimientos requeridos por la Resolución AGN 187/16”;*
8. Asimismo, en la conclusión se expresa: *“con esto queremos decir que nuestra diferente visión de los problemas proviene de la profundidad del análisis, pero se ha partido de las mismas evidencias, que en modo alguno podrían haberse modificado”;*
9. El informe prosigue mencionando que el borrador es *“un mero “checklist”, sin análisis crítico, ni evaluación de la materia objeto de auditoría, de conformidad con el concepto de integridad debidamente establecido en la resolución 26/15 AGN y en la 187/16”;*
10. *“la manera en la cual fue introducida la documentación de referencia, extemporánea y violatoria de las normas internas, revela una clara intencionalidad de obstrucción del tratamiento correspondiente al borrador de informe, todo lo cual reviste una profunda gravedad institucional”;*

11. Finalmente, se expresa que: *“entendemos oportuno destacar que el Informe Consolidado enviado en vista no hace más que analizar de acuerdo a la normativa aplicable las bases y las evidencias sobre las que trabajó el equipo de auditoría”.*

A continuación, se expresan las pertinentes aclaraciones respecto de cada una de las consideraciones vertidas ut supra, puesto que los procesos e informes fueron ajustados al marco normativo vigente (Res. AGN 77/02, Res AGN 26/15 y Res. AGN 187/16), los procedimientos de rutina de circuitos administrativos e informados y puestos a consideración del conjunto del Colegio de Auditores Generales constituido en Comisión.

- *“que el proyecto elevado por la Gerencia no se advierte que se hayan aplicado las normas vigentes en materia de auditoría”;*

La Gerencia elevó al CCS en tiempo y forma, el día 06/12/2018 su Plan de Trabajo (MEMOS GC N° 82/18, 83/18, 84/18, 85/18, 86/18 y 87/18) en función del relevamiento realizado.

La información contenida en dicho Plan fue estructurada de acuerdo a los términos de la Res. AGN 187/16 – AGN y contenía:

- Cronograma a ejecutar;
- Los puntos de control para la revisión del plan de trabajo y los criterios;
- Informe de la entidad a controlar;
- Matriz de planificación con todas sus celdas a partir de los riesgos identificados;
- Información crítica necesaria para asegurar la calidad de las conclusiones a formular;
- Tipo de cumplimiento a verificar;

- Definición del Objeto, Objetivos y alcance de las labores de auditoría.

En dicho documento se propuso realizar 6 auditorías de Cumplimiento, una por cada corredor, de acuerdo a las instrucciones impartidas por el CCS de utilizar exclusivamente las Res. AGN 26/15 y Res. 187/16 (de cumplimiento) orientadas a determinar si una materia en particular cumple con las normas y regulaciones identificadas como criterios aplicables, analizando aspectos generalizables al régimen de Contratos de PPP. En este sentido, se manifestaba que evaluaría si las actividades previas a la firma de los contratos y los contratos respectivos se desarrollaron ajustándose al marco regulatorio vigente. Con posterioridad a la aprobación, por unanimidad, del Plan de Trabajo se iniciaron las tareas de relevamiento de hallazgos de auditoría, de acuerdo al plan trazado.

En fecha 3 de abril de 2019, se efectuó una reunión de trabajo entre el Colegio de Auditores Generales y los supervisores de la Gerencia de Coordinación a fin de presentar un borrador de hallazgos de auditoría.


En dicho encuentro se trataron diversos aspectos de las seis actuaciones, y se resolvió, entre otras cuestiones técnicas, incorporar un séptimo informe cuya función **fuera consolidar la exposición de los hallazgos obtenidos en las labores de auditoría implementadas** que han quedado enunciadas en cada uno de los borradores de informes perteneciente a las actuaciones 376/18, 377/18, 378/18, 379/19, 380/18 y 381/18, con un abordaje específico sobre el cumplimiento del régimen legal vinculado a los aspectos organizacionales de la Secretaría PPP; de transparencia, fraude, lavado de activos y anticorrupción; fiduciarios; ambientales; técnico constructivos; económico-financieros y normativos. Esto implicó *la unificación de los seis borradores de informes, producidos en cada una de las actuaciones, en un informe consolidado*, atento a la unicidad del objeto de control y la necesidad de considerar en la opinión del auditor cada una de las partes.

Posteriormente, el 11 de abril de 2019 se elevaron una serie de modificaciones de los criterios de auditoría, a instancia del relevamiento de hallazgos, y luego de interactuar con el grupo de expertos y los Sres. Auditores Generales –CCS- que permitió precisar⁵⁰ 12 criterios (de los 44 formulados) a un nivel de especificidad que redujo la cantidad de hallazgos de cumplimiento o incumplimiento parcial y definió, por la positiva o negativa, la situación hallada. Cabe aclarar que tales cambios buscaron contribuir a una mejora sustancial de la calidad de la opinión del auditor.

A los fines procedimentales y metodológicos el cronograma **elevado y aprobado** fue el siguiente:

⁵⁰ La modificación sugerida SÓLO trató de especificar aspectos concretos de los criterios definidos y aprobados por el CAG, descartando todo tipo de cambio o alteración a los expresados en la matriz de planificación.

CRONOGRAMA DE TAREAS			AÑO 2018					AÑO 2019			
TAREA	ESTADO	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO
RELEVAMIENTO INFORMACIÓN DISPONIBLE	FINALIZADO	100%									
LISTADO DE OBRAS-RELEVAMIENTO DE INFORMACION	FINALIZADO	100%									
ANALISIS MARCO LEGAL	FINALIZADO	100%									
FIDEICOMISO PPP	EN ELABORACIÓN	95%									
ANALISIS DOCUMENTACIÓN RECIBIDA Y DISPONIBLE	EN ELABORACIÓN	80%									
INFORME PRELIMINAR	FINALIZADO	100%									
MATRICES DE PLANIFICACIÓN	FINALIZADO	100%									
SELECCIÓN DE MUESTRA	FINALIZADO	100%									
RELEVAMIENTO EXPEDIENTES MUESTRA	EN ELABORACIÓN	90%									
MATRICES DE HALLAZGOS	EN ELABORACIÓN	50%									
BORRADORES DE INFORMES	SIN INICIO	0%									
EDICIÓN FINAL INFORMES	SIN INICIO	0%									
PAPELES DE TRABAJO	EN ELABORACIÓN	50%									

 Tareas Proyectadas

- El borrador, “vislumbra una descripción de los actos de la administración sin ningún análisis, ni aplicación de técnicas de auditoría alguna”;

En el Plan de Trabajo de las seis actuaciones se describen detalladamente toda la labor de auditoría, conteniendo la totalidad del relevamiento preliminar de acuerdo a lo previsto en la Res. AGN 187/16. Luego, el borrador de informe consolidado, transcribe, todos y cada uno de los aspectos abordados en las seis actuaciones precedentes, por cuanto esto fue lo dispuesto por el CCS e incluso se estableció su tratamiento en conjunto (y no individualmente) en el pleno de la Comisión de Supervisión.

En cuanto a la documentación, el equipo de auditoría relevó la totalidad de los siguientes expedientes:

- Procedimiento Preparatorio tramitado por Expediente EX2017-23987384-APN-DNV#MTR
- Expedientes sobre garantías de oferta:
 - Corredor Vial A: EX2018-34077019-APN-PYC#DNV
 - Corredor Vial B: EX-2018-313774937-APN-PYC#DNV
 - Corredor Vial C: EX-2018-31375984-APN-PYC#DNV
 - Corredor Vial E: EX-2018-31377690-APN-PYC#DNV
 - Corredor Vial F: EX-2018-31378392-APN-PYC#DNV
 - Corredor Vial SUR: EX2018-31379250-APN-PYC#DNV
- Expedientes de las audiencias Públicas:
 - Corredor Vial A: EX-2017-33606459-APN-DNV#MTR
 - Corredor Vial B: EX-2017- 33607954-APN-DNV#MTR
 - Corredor Vial C: EX-2017-33607574-APN-DNV#MTR
 - Corredor Vial E: EX-2017- 33608313-APN-DNV#MTR
 - Corredor Vial F: EX-2017- 33607259-APN-DNV#MTR
 - Corredor Vial SUR: EX2017- 33606954-APN-DNV#MTR
- El informe presentado a la Comisión Bicameral de seguimiento se encuentra en Expediente EX-2018-36354504-APN-DGDYD#JGM

En referencia a los aspectos relevantes del proceso previo a la firma de los Contratos PPP abordados en el Relevamiento preliminar, se resumen los siguientes.

El proceso previo a la firma del Contrato abarcó una serie de instancias que se presentan a continuación. Mediante el Decreto 1.288/16 del 21/12/16 modificado por el Decreto 902 del 7/11/17, se aprobó la incorporación del Proyecto RARS al régimen de la Ley 27.328 y se asignó al MINISTERIO DE

TRANSPORTE DE LA NACIÓN la responsabilidad de llevarlo adelante bajo dicho régimen; y el MINISTERIO DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN y la DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD (“DNV”) suscribieron, con fecha 12 de diciembre de 2017, el Convenio de Coordinación Administrativa para el Procedimiento de Selección del Contratista PPP del Proyecto RARS- Etapa 1 por el cual se reconoció la conveniencia de que la DNV, en su carácter de ente contratante, reciba la documentación correspondiente y realice todos los actos necesarios o convenientes para el mejor desarrollo del procedimiento de contratación del Contratista PPP (CONVE-2017-32249199-APN-MTR, obrante en el EX-2017-31345664-APN-DMENYD#MTR), entre ellos, elaborar y aprobar los pliegos y sus circulares aclaratorias y modificatorias; efectuar la convocatoria para presentar ofertas, determinar eventuales prórrogas de la fecha de apertura o de presentación de ofertas; proceder a abrir las ofertas en presencia de los funcionarios de las dependencias designadas; designar mediante acto administrativo a los integrantes de las comisiones evaluadoras de las ofertas; y publicar el dictamen de evaluación de las ofertas en su sitio web.

1) Primera etapa: Procedimiento Transparente de Consulta: la DNV, mediante Resolución N° 3300 del 29/12/17, dio inicio al Procedimiento Transparente de Consulta en el marco de la reglamentación del artículo 14 de la Ley 27.328.

La convocatoria fue publicada en el Boletín Oficial el 02/01/18, en el sitio de Internet de la DNV y en el de la Subsecretaría; y se desarrolló entre el 2 y el 10 de enero de 2018, realizándose el día 5 de enero de 2018 de 10.00 a 15.30 horas una sesión presencial en el Auditorio de la Jefatura de Gabinete de Ministros (EX-2017-35187421-APN-DNV#MTR).

2) Audiencias Públicas: la DNV convocó a la celebración de las audiencias públicas respecto de los corredores viales involucrados en el Proyecto RARS – Etapa 1 (confr. Resolución 3178 del 13/12/17). La convocatoria a dichas audiencias fue difundida: (i) en el sitio de Internet de la DNV, y (ii) en los diarios

Página 12 con fecha 15 y 16 de diciembre de 2017; Diario Popular con fecha 15 y 16 de diciembre; y en diversos diarios locales de las localidades potencialmente afectadas por el Proyecto RARS – Etapa 1; y se desarrollaron en los días 8, 10 y 12 de enero de 2018 en dichas jurisdicciones.

3) 2da etapa: Autorización de la contratación del Proyecto RARS – Etapa 1 y del compromiso de ejercicios futuros: conforme lo requerido en el art. 16 de la Ley 27.328, mediante el art. 59 de la Ley 27.431 y las planillas A y B anexas a dicho artículo, se autorizó la contratación de las obras a ejecutarse en el marco del Proyecto RARS – Etapa 1 y el compromiso de ejercicios futuros para dicho proyecto. Dicha autorización respetó la limitación contemplada en el referido art. 16 toda vez que el stock acumulado por los compromisos firmes y contingentes cuantificables, netos de ingresos, asumidos por el sector público no financiero en los contratos de participación público-privada calculados a valor presente no excedió el siete por ciento (7%) del Producto Bruto Interno a precios corrientes del año 2017, según surge del IF-2018-28396616-APN-SSPPP#MF.

4) Convocatoria de la Licitación: con posterioridad al Procedimiento Transparente de Consulta y a las audiencias públicas, y cumplido el plazo de treinta (30) días contados desde la publicación del dictamen emitido en los términos del artículo 13 de la Ley 27.328 en el sitio de Internet de la Subsecretaría y de la DNV. Esta última, mediante Resolución 147 del 26/01/18, convocó a la Licitación y aprobó: (i) el Pliego de Bases y Condiciones Generales y sus Anexos; (ii) los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y sus Anexos para el CORREDOR VIAL “A”, CORREDOR VIAL “B”, CORREDOR VIAL “C”, CORREDOR VIAL “E”, CORREDOR VIAL “F” y CORREDOR VIAL “SUR”; y (iii) el Contrato PPP y sus Anexos.

5) Proceso de Licitación: abarcó varias sub-etapas:

a) Publicación y Difusión de la Convocatoria: de conformidad con lo previsto en el art. 12, inc. 8° del Decreto Reglamentario PPP, la convocatoria a la Licitación fue publicada: (i) en el sitio de Internet de DNV (ii) en el sitio de Internet de la Subsecretaría, (iii) en el Boletín Oficial (iv) en los diarios El Litoral con fecha 1° y 2 de febrero de 2018; La Voz del Interior con fecha 31 de enero y 1° y 2 de febrero de 2018; y Página 12 con fecha 31 de enero y 1° y 2 de febrero de 2018; y (v) en el sitio web UN Development Business, con fecha 29/01/18. ;

b) Plazo para el retiro de los Pliegos: de acuerdo a lo establecido en el art. 12, inc. 10° del Decreto Reglamentario PPP, la DNV habilitó la descarga por cualquier interesado en su sitio de Internet de los Pliegos y demás Documentos de la Licitación, incluyendo en dicho término el Contrato PPP, el Contrato de Fideicomiso Individual PPP RARS, el Acuerdo y Reglamento Marco del Fideicomiso PPP, el Convenio de Adhesión al Fideicomiso PPP RARS, y el Contrato de Cobertura Recíproca. Asimismo, dichos documentos fueron publicados y se encontraron disponibles para el público en general en el sitio de Internet de la Subsecretaría PPP.

c) Plazo para consulta de los pliegos: inmediatamente después de efectuado el llamado a la Licitación, la DNV habilitó en su sitio de Internet un sistema de recepción de las consultas de los interesados respecto a los Pliegos y demás Documentos de la Licitación. Recibieron más de mil cuatrocientas consultas en formato digital y papel, hasta la fecha límite para su presentación dispuesta en el art. 12, inc. 11° del Decreto Reglamentario PPP.

d) Dictado de Circulares con y sin Consultas: las consultas de los interesados fueron evacuadas por la DNV mediante el dictado de las Circulares con consulta N° 1 (aprobada por Resolución 209/2018), N° 2 (aprobada por Resolución N° 406/2018), N° 3 (aprobada por Disposición N° 8/2018) y N° 4 (aprobada por Resolución N° 676/2018). Asimismo, y a los efectos de brindar mayores precisiones y adjuntar documentación complementaria y

modificatoria de la documentación licitatoria oportunamente aprobada, la DNV dictó las Circulares sin Consulta N° 1 (aprobada por Resolución N° 300/2018), N° 2 (aprobada por Resolución N° 332/2018), N° 3 (aprobada por Resolución N° 406/2018), N° 4 (aprobada por Disposición N° 7/2018), N° 5 (aprobada por Resolución N° 469/2018), N° 6 (aprobada por Resolución N° 545/2018), N° 7 (aprobada por Disposición N° 9/2018), N° 8 (aprobada por Disposición N° 10/2018), N° 9 (aprobada por Resolución N° 696/2018) y N°10 (aprobada por Resolución N° 697/2018).

e) Aprobación de la inclusión de cláusulas de prórroga de jurisdicción en el modelo de Contrato PPP y demás Documentos de la Licitación: el PEN, mediante Decreto 299 del 12/04/18, aprobó la inclusión en el Contrato de Participación Público-Privada que suscribiría la DNV y quienes resulten adjudicatarios en el marco de la Licitación y en demás Documentos de la Licitación, de cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción a favor de tribunales arbitrales extranjeros con sede en un Estado que sea parte en la Convención sobre Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras (Nueva York, 1958), en los casos en que los contratistas del proyecto de PPP tengan accionistas extranjeros, con el porcentaje mínimo que se establezca en los pliegos de cada proyecto, o en los casos que el o los beneficiarios del Fideicomiso Individual PPP RARS sean residentes en el exterior.

f) Dictado de los Decretos N° 300 y 301/2018: el PEN, mediante Decreto 300/18, precisó aspectos relativos al tratamiento impositivo de los certificados, títulos valores fiduciarios PPP, actas o instrumentos de reconocimiento de la inversión o prestación a cargo del contratista PPP, que emita el Fideicomiso Individual PPP RARS en el marco de los proyectos de participación público-privada. Asimismo, y mediante el Decreto 301/18, el PEN estableció la distribución del producido del impuesto que constituirá una de las fuentes de ingresos para el repago del Proyecto RARS – Etapa 1.

g) Prórroga de la Fecha de Presentación de las Ofertas: mediante las circulares sin consulta N° 5 y N°10, la DNV prorrogó la fecha de presentación de las ofertas quedando finalmente fijada para el 24/04/18.

h) Presentación de las Ofertas: en el lugar, día y hora establecidos, se recibieron 32 ofertas en un acto público, labrándose el Acta de Recepción y Apertura de las ofertas técnicas en presencia del escribano adscripto de la ESCRIBANÍA GENERAL DE GOBIERNO DE LA NACIÓN.

i) Evaluación de las Ofertas Técnicas: la Comisión Evaluadora, que fue constituida por la DNV (cfr. Resolución DNV N° 695/18 del 17/04/18), recibió con fecha 27 de abril de 2018 una copia de los expedientes de cada una de las ofertas en soporte papel y en soporte digital e inició su análisis preliminar. Luego la Comisión Evaluadora emitió las Actas N° 1 y 2 e intimó a los oferentes a subsanar algunos errores dentro de un plazo máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de la intimación respectiva. Los oferentes intimados procedieron a subsanar los referidos errores. La Comisión Evaluadora emitió, el 15/05/18 el Dictamen de Evaluación de Precalificación de las Ofertas, detallando que la totalidad de los oferentes (i) habían subsanado las observaciones formuladas mediante Acta N° 1 y Acta N° 2 y (ii) habían cumplido con las exigencias formales, legales, técnicas y económico-financieras previstas en los Pliegos. Consecuentemente, clasificó como oferentes precalificados a todos los oferentes. Dicho dictamen fue publicado en el sitio de Internet de la DNV y en la web de la Subsecretaría PPP de conformidad con lo previsto en el art. 12, inc. 31 del Decreto Reglamentario PPP.

j) Apertura de las Ofertas Económicas: la fecha de apertura de las ofertas económicas fue fijada, mediante Disposición DNV N° 14 del 15/05/18, para el 17 de mayo de 2018 a las 10.00 horas en la DNV. En el lugar, día y hora establecidos, el escribano adscripto de la ESCRIBANÍA GENERAL DE GOBIERNO DE LA NACIÓN, procedió a la apertura de los sobres conteniendo

las ofertas económicas de todos los oferentes precalificados para cada corredor. El referido escribano labró un Acta de Apertura de las Ofertas Económicas en la que se consignaron los montos ofertados por cada uno de los oferentes precalificados, distinguiéndose en cada caso el valor actual de monto total requerido TPI (VAMTRTPI) y el monto anual en dólares requerido para el año 2025 en concepto de pago por inversión (MPPI25).

k) Evaluación de las Ofertas Económicas: el 31 de mayo de 2018 la Comisión Evaluadora, con base en el informe técnico de la Coordinación de Concesiones y PPP de la DNV del 30/05/18, emitió el Dictamen de Evaluación de Ofertas Económicas dentro del plazo establecido en el artículo 19.5 del Pliego de Bases y Condiciones Generales.

l) Adjudicación: Por Resolución RESOL-2018-1126-APN-DNV#MTR se realiza la adjudicación de los corredores licitados de acuerdo con el Dictamen de Evaluación de Ofertas Económicas.

Dicho plan –de acuerdo a las normas vigentes Res. AGN 77/02, Res. AGN 26/15 y Res. AGN 187/16- fue aprobado por unanimidad en CCS e inmediatamente se inició la ejecución de los procedimientos, recolección y evaluación de evidencias e identificación de hallazgos, de acuerdo al plan trazado de las seis actuaciones.

- *“El borrador elevado por la GC al CCS adolece de falencias tanto en la selección de criterios en función de su importancia relativa, como en la aplicación de procedimientos”;*

El borrador de informe conteniendo la totalidad de los hallazgos fue producto del Plan de trabajo que contenía todos los acápites exigidos en las normas vigentes (Res. AGN 77/02, Res. 26/15 y Res. 187/16) incluyendo un

estudio pormenorizado del régimen legal y proceso administrativo de los PPP, y **la identificación y ponderación de 223 riesgos de control.**

En efecto, el estudio contiene un pormenorizado análisis de riesgo, insumo fundamental en la planificación. Cada uno de los riesgos identificados fueron clasificados por: tipo; identificación de criterios; norma legal vinculada; y una valoración de su probabilidad e impacto de ocurrencia.

La clasificación efectuada de los riesgos fue la siguiente:

- ✓ Riesgos financieros;
- ✓ Riesgos económicos y sociales;
- ✓ Riesgos normativos;
- ✓ Riesgos ambientales;
- ✓ Riesgo de falta de transparencia y buenas prácticas;
- ✓ Riesgo de falta de acceso a la información y corrupción;
- ✓ Riesgos de índole técnicos;
- ✓ Riesgos de índole fiduciario;
- ✓ Riesgo de incumplimiento de garantías.

A los efectos metodológicos, el Plan de Trabajo aprobado (Acta 24/18 de CCS 12/12/18) en las seis actuaciones contenía un análisis de las cuestiones de auditoría aplicada. Así una matriz de planificación, traduce cada riesgo relevante identificado e incluido en el plan en una materia a controlar, donde cada materia se la identifica con un criterio –parámetro legal y/o normativo-correspondiente, se le asigna su información requerida, su fuente, procedimientos de recolección de datos, *procedimiento de análisis de datos*, limitaciones y, expresamente, se transcribe el cumplimiento a verificar. Dicho análisis de materialidad e importancia relativa de cada uno de los temas, los riesgos incluidos, procedimientos a aplicar, etc. fueron debidamente elevados a la Comisión de Supervisión para su tratamiento y aprobación, en tiempo y forma, y las mismas, luego fueron aprobadas por el pleno de la Comisión.

En este apartado es preciso señalar lo establecido por la ISSAI 400 cuando se refiere a la materialidad en una auditoría de cumplimiento. En ella podemos leer: “Determinar la materialidad es una cuestión de juicio profesional y depende de la manera en que el auditor interprete las necesidades de los usuarios.... La materialidad en una **auditoría de cumplimiento tiene tantos aspectos cuantitativos como cualitativos, aunque los aspectos cualitativos, generalmente, tienen un mayor papel en el sector público**” (ISSAI 400, apartado 47, 1er y 2do párrafo).

En cuanto a la selección de criterios, la experiencia internacional recogida por la misma ISSAI 400 nos indica: “los criterios son los puntos de referencia o parámetros que se utilizan para evaluar o medir el asunto en cuestión de manera consistente y razonable. El auditor identifica los criterios con base en las autoridades relevantes (ISSAI 400, apartado 31). Y la misma norma prosigue señalando que: **“La auditoría de cumplimiento implica la evaluación del cumplimiento de los criterios formales, tales como la legislación aplicable, las regulaciones emitidas bajo una legislación marco y otras leyes, regulaciones y convenios relevantes...”** (ISSAI 400, apartado 32).

Finalmente, es dable consignar, en forma ampliatoria, el apartado V.B. 2 f. de la Res. AGN 187/16 referido a la determinación de la importancia relativa en una auditoría de cumplimiento cuando expresa: “la determinación de la importancia relativa del proyecto es a juicio del auditor gubernamental. El juicio profesional acerca de la importancia relativa se realiza conforme a las circunstancias en las que se realiza el trabajo de control”.

- *“los procedimientos llevados adelante para evaluar los temas seleccionados no permiten concluir con validez y suficiencia sobre el cumplimiento”;*

Las seis actuaciones preliminares y la séptima consolidada fueron remitidas a la CCS en distintos tiempos de acuerdo a la siguiente secuencia cronológica:

- ✓ Elevación del primer borrador de informe correspondiente al Corredor A:10/05/19;
- ✓ Elevación del último borrador de informe (incluido 7mo informe):15/07/19

En este punto es dable mencionar que la situación de elevación de un informe conlleva, a una instancia del proceso administrativo que debe continuar con circuitos ulteriores (Res. AGN 77/02) tales como: tratamiento de los mismos, puesta en vista, análisis de la vista, elaboración de las conclusiones, recomendaciones, discusión del borrador en el seno del Colegio de Auditores Generales constituido en Comisión y preparación del Informe para su aprobación. Por tanto, **no contienen conclusión** alguna hasta tanto no proceda el análisis de la vista del auditado.

- *“Limitarse a concluir un cumplimiento a partir de un documento emanado del propio auditado, sin efectuar análisis alguno o procedimiento analítico sobre su contenido, conduce inevitablemente a un trabajo que desconoce los principios mencionados”;*

Al respecto, cabe mencionar que la utilización de la Norma de cumplimiento, el plan de trabajo aprobado, las instrucciones impartidas por el CCS y las recomendaciones previas efectuadas por la Gerencia mediante Memo N° 9-18 GC del 07/05/18 delimitaron perfectamente el alcance de las labores de auditoría y el tipo de control a efectuar.

La Resolución AGN 187/16 está orientada a determinar si una materia, en particular, *cumple con las normas y regulaciones identificables como criterios*

aplicables. Es decir, sí las actividades, transacciones financieras, e información, se desarrollaron *ajustándose al marco regulatorio vigente* para la entidad auditada. La misma constituye una opinión independiente para determinar si un asunto, materia o entidad cumple con las normas y regulaciones que han sido seleccionadas como **critérios**. Se llevan a cabo procedimientos para verificar si las actividades e información cumplen en todos **los aspectos significativos** con las normas y regulaciones de la entidad auditada, documentando cada cuestión de auditoría con su correspondiente evidencia respaldatoria.

- *“los procedimientos de simple revisión o consultas a los auditados ... como débiles, e insuficientes para obtener evidencia válida y suficiente”;*

Los procedimientos de auditoría, que responden a cada una de las cuestiones de auditoría consideradas -44 ítems en total- en el Plan fueron elevados y aprobados, y cuentan tanto como procedimientos de recolección de datos como de análisis.

Los procedimientos aprobados por el CCS fueron los siguientes:

Corredor A:

- Análisis del Marco legal aplicable
- Revisión de los Contratos: Contrato de Fideicomiso individual PPP Red de Autopistas y Rutas Seguras, sumado a los Contratos de adhesión.
- Análisis de los documentos provistos por los organismos, el BICE y vía web.
- Análisis de los documentos provistos por el BICE y vía web.
- Análisis de requerimientos de información.

Corredor B:

- Análisis del marco legal de la información recibida.
- Análisis de la información recibida: Contrato PPP art. 1 207)
- PETG art. 12 sobre Anteproyectos Técnicos (Web de la ex Secretaría PPP-Min. Hac.). PBCG art. 4.3 sobre proceso ""data room"" espacio de consulta. DVD 1- N° de orden 0090. Nota UAI 71/2018 DNV de fecha 25/10/2018. Circulares. Audiencias Públicas.
- Análisis del contrato, de la información recibida y documentos técnicos especializados: Pliego de especificaciones técnicas particulares- Plan de obras principales, incorporado al expte. por la DNV (DVD N° 1, N° de orden 0108). Contrato PPP- Libro 1: Art. 59 sobre garantías de obras (Sitio Web ex Sec. PPP-Min Hac.). PETG - Libro 2: Art. 29 sobre inicio de las obras (Web Secretaría PPP). PETG - Libro 2: Art. 33 plazo de ejecución de las obras (Sitio Web ex Sec. PPP-Min Hac.). PETG - Libro 2 - Anexo I - Art. 57 y 61 del Reglamento Multas y Sanciones (Sitio Web ex Sec. PPP-Min Hac.) PETG - Libro 2 art. 13: Proyectos Ejecutivos (Sitio Web ex Sec. PPP-Min Hac.) Libro 2 – Anexo A sobre Matriz de riesgos (Sitio web de la ex Sec. de PPP-Min Hac.). Contrato PPP- art. 89.1 inciso j), causal de extinción por incumplimiento en inicio de obras principales CECE Contratos de Asociación Público- Privada. ¿Una solución al déficit de inversión en infraestructura en Argentina?- Alejandro Einstoss Tinto (Enero 2018). Punto 4.1 *buenas prácticas y desafíos en proyectos PPP* y punto 4.1.4 Financiamiento.
- Análisis del contrato y de la información recibida: Contrato Art. 38,40, 56,57, 12.20 y 12.21. 48.1.1. c) PETG - Libro 2: Art. 28 sobre documentación técnica (Sitio Web ex Sec. PPP-Min Hac.). PETG - Libro 2: Art. 31 sobre documentación técnica (Sitio Web ex Sec. PPP-Min Hac.). PETG - Libro 2: Art. 34 sobre calidad de materiales

para ejecución de obras (Sitio Web ex Sec. PPP-Min Hac.). PETP - Libro 4 - Anexo III: Art. 22 sobre registro audiovisual de las obras (Sitio Web ex Sec. PPP-Min Hac.). PETP - Libro 4 - Anexo III: Art. 69 sobre autocontrol de calidad de las obras (Sitio Web ex Sec. PPP-Min Hac.).

- Análisis del contrato y de la información recibida: Libro 2 - PETG art. 45 y 46 sobre mantenimiento (Web ex Sec. PPP- Min Hac.). Libro 2 - PETG- art. 47 sobre condiciones técnicas exigidas para las calzadas de rodamiento (Web ex Sec. PPP- Min Hac.). Reglamento multas y sanciones, Art. 64 sobre parámetros de cumplimiento de calidad de las obras. Informe Preliminar elaborado por la DNV – Supervisión y Control (DVD N° 1, N° de orden 0003). Contrato PPP- Libro 1: Art. 55 y 56 sobre supervisión y control del Ente (Web ex Sec. PPP- Min Hac.). Contrato PPP- Libro 1: Art. 57 sobre supervisión y control del Ente (Web ex Sec. PPP- Min Hac.).
- Análisis del contrato y de la información recibida: Contrato PPP - Libro 1 Art. 41-42 -43 y 44 sobre obras - Art. 48.2-48.3 sobre contraprestación por inversión de obras -Art. 17 sobre las condiciones para el comienzo de las OAO (Web ex Sec. PPP- Min Hac.). Dictamen Art. 13° Autoridad convocante MTN (DVD N° 1, N° de orden 0074) 3.8.6.7 análisis del Tránsito Medio Diario Anual (TMDA), 3.2.3.1 falta de capacidad de las ruta para atender la demanda de tránsito actual y 12.3. Descripción de las características principales del Contrato PPP (OP-OAO-OAV).
- Análisis del contrato y de la información recibida: PETG-Libro 2 - art. 75 y 76 sobre sistemas de control (Web ex Sec. PPP- Min Hac.). PETG- Libro 2 - art. 154-155-156 sobre Reglamento de multas y sanciones de sistemas de control de pesos y dimensiones (Web ex Sec. PPP- Min Hac.). Libro3- PETP art. 20 y 21 sobre estaciones de pesaje y sistema de pesaje de alta velocidad (Web

ex Sec. PPP- Min Hac.). Libro 6 – Anexo IV PETP apendice 2 sobre sistema de pesaje de alta velocidad (Web ex Sec. PPP- Min Hac.).

Corredor C:

- Análisis de los expedientes provistos por el organismo y de las consultas página Web DNV y B.O.
- Análisis del PBCG, Contrato y expediente.
- Análisis del Dictamen del Art 13.
- Análisis de los documentos provistos por los organismos. Contrato.
- Análisis del artículo 9 de la Ley N° 27.328: **Check List**.
- Artículo 9, punto 7 del Decreto 118/17. Análisis del marco legal, del contrato, pliego y de la información recibida: Circular con consulta N 2 y Circular sin consulta N 6 (sitio web DNV).
- Artículo 9, puntos 8 del Decreto 118/17: Análisis del marco legal, del contrato, pliego y de la información recibida: Circular con consulta N 2 y Circular sin consulta N 6 (sitio web DNV).
- Análisis del contrato y de la información recibida: Libro 1 - Contrato PPP art. 33 sobre bienes inmuebles sujetos a expropiación (Sitio web de la ex Sec.de PPP-Min Hac.). Libro 2 - PETG art. 42 sobre expropiaciones Sitio web de la ex Sec.de PPP-Min Hac.). Libro 2 – Anexo A sobre riesgo de expropiaciones (Sitio web de la ex Sec.de PPP-Min Hac.).Libro 2 – Anexo I – art. 70 sobre reglamento de multas y sanciones sobre expropiaciones (Sitio web de la ex Sec.de PPP-Min Hac.).
- Análisis del contrato y de la información recibida: Libro 1 - Contrato PPP art. 33 sobre bienes inmuebles sujetos a expropiación (Sitio web de la ex Sec.de PPP-Min Hac.). Libro 2 - PETG art. 42 sobre expropiaciones (Sitio web de la ex Sec.de PPP-Min Hac.). Libro 3 - PETP art. 29 sobre liberación de la traza (Sitio web de la ex

Sec.de PPP-Min Hac.). Libro 2 – ANEXO A sobre riesgo de expropiaciones (Sitio web de la ex Sec.de PPP-Min Hac.).

- Análisis de la documentación y del Dictamen de la Comisión Evaluadora: Pliego de Bases y condiciones generales (sitio web Ministerio de Hacienda). Pliego de Bases y Condiciones Particulares Corredor C - CAPÍTULO III - Art. 7 “Procedimiento para cotizar”, Punto 7.1 “OFERTA” y Punto 7.5 “SELECCIÓN DE LA OFERTA ECONÓMICA MÁS CONVENIENTE” (sitio web Ministerio de Hacienda). Dictamen Artículo 13 (Información obtenida del DVD 1, archivo 0054). Dictamen de Evaluación de ofertas económicas (DVD 3, archivo 0473) Ley 27328 - Cap. II art. 15 y Decreto 118/2017 art. 12.34.
- Análisis del marco legal de la información recibida.

Corredor E:

- Análisis Ley 27.328 Arts. 13 y 5 inc. a) del Decreto Reglamentario.
- Verificación del circuito en el Expediente Preparatorio.
- Comprobación de que los documentos están integrados al Expte. GEDO.
- Análisis de contenidos del informe ambiental.
- Concordancia con pliegos Corredor Vial E.
- Concordancia con Contrato Corredor Vial E.
- Capturas de Pantalla necesarias.
- Verificación de publicaciones en INFOLEG y el B.O.
- Verificación de contenidos en los links y llamadas del dictamen Ambiental.

Corredor F:

- Análisis del marco legal de la información recibida, artículo 28 de la Ley 27.328 y artículo 2 del Decreto 118/17. Decretos 936/17, 808/17 y 585/18. Decisiones Administrativas 309/18 y 962/17.
- Análisis de marco legal art 28, inciso a) de la Ley 27.328.
- Análisis de la documentación provista por el organismo y de las consultas.
- Análisis normativo art 28, inc. c) de la Ley 27.328.
- Análisis de la documentación provista por el organismo, Análisis normativo art 28, inc. c) de la Ley 27.328. Página WEB.
- Análisis de la documentación provista por el organismo.
- Análisis de la documentación provista por los organismos, documentos de lanzamiento, informe preliminar.
- Análisis de la documentación provista por el organismo. Incumplimiento parcial de la normativa referida al control interno.
- Análisis del marco legal de la información recibida y de las capturas de pantallas realizadas. Relevamiento de la página Web DNV.
- Análisis del marco legal de la información recibida. Ley 27.401 arts. 22 y 23 y PBCG 23.2

Corredor SUR:

- Análisis del marco legal, del contrato y de la información recibida: Proyecto Red de Autopistas y Rutas Seguras – Participación Público-Privada (publicado en el sitio web del Ministerio de Hacienda y de la DNV). Informe preliminar Corredores Viales - Etapa1I (información tomada del DVD N° 1, número de orden 0003).

Dictamen artículo 13 (Información obtenida del DVD 1, número de orden 0054). Nota de contestación de la UAI N° 71/18 de la DNV. Pliego de bases y condiciones generales (Información obtenida del DVD 1, número de orden 0090).

- Análisis del marco legal, del contrato y de la información recibida: Nota del Secretario de Legales del MF (DVD 1, número de orden 0037). Nota a la Dirección General de Administración (DVD 1, número de orden 0051). Nota de la Dirección General de Administración (DVD1, número de orden 0052 y 0056). Emisión del Dictamen del artículo 13 (DVD N° 1, número de orden 0074).
- Análisis del marco legal, del contrato y de la información recibida: Contrato Corredor Sur – Etapa 1 y Anexo A - Matriz de riesgos. Dictamen Artículo 13 (DVD 1, número de orden 0054). Informe preliminar Corredores Viales - Etapa 1 (sitio web DNV y DVD N° 1, número de orden 0003). Circular con consulta N° 2 y Circular sin Consulta N° 6 (Sitio web DNV).
- Análisis del marco legal, del contrato y de la información recibida: Contrato Corredor Sur (sitio web de DNV y Ministerio de Hacienda) Informe preliminar Corredores Viales - Etapa 1 (DVD N° 1, número de orden 0003). Dictamen del art.13 (DVD 1, número de orden 0054).
- Análisis del marco legal, del contrato y de la información recibida: Nota del Subsecretario de PPP (dvd 1, número de orden 0013) Dictamen de la Oficina Nacional de Crédito Público (DVD N° 1, número de orden 0017). Pase del Secretario de Finanzas del ex Ministerio de Finanzas, al entonces Subsecretario de PPP (DVD N° 1, número de orden 0019). Pase del Subsecretario de PPP al Ministro de Transporte (DVD N° 1, número de orden 0043). Emisión del Dictamen del artículo 13 (DVD N° 1, número de orden 0074).

Nota de contestación de la UAI N° 71/18 de la DNV.

- Análisis del marco legal, del contrato y de la información recibida: Contrato PPP – Corredor Sur, Capítulo XXI (sitio web DNV) Informe preliminar Corredores Viales - Etapa 1 (DVD N° 1, número de orden 0003). Circular con consulta N° 2 y Circular sin consulta N° 6 (sitio web DNV).
- Análisis del marco legal, del contrato y de la información recibida: Ley N° 27.431 - Presupuesto Nacional 2018 y esquema AIF (Sitio web del Ministerio de Hacienda). Ley N° 27.467 - Presupuesto Nacional 2019 (Sitio web del Ministerio de Hacienda). Notas al EX SECRETARÍA DE PPP- EX MINISTERIO DE FINANZAS (DVD 1, número de orden 0013). Notas de la DNV (DVD1, número de orden 0052 y 0056). DNU N° 545/2018. Decisión Administrativa N° 6/2018.
- Análisis del marco legal, del contrato y de la información recibida: Contrato corredor Sur (sitio web de DNV y Ministerio de Hacienda).
Matriz de riesgo – Anexo A del Contrato corredor Sur (sitio web de DNV y Ministerio de Hacienda). Anexo 1 del Informe Preliminar (DVD 1, número de orden 0003). *ISSAI 5240*.
- Análisis del marco legal de la información recibida: para el cumplimiento de las normas y buenas prácticas de lucha contra el fraude, la corrupción y el lavado de activos, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 27.328, normas UIF (Ley N° 25.246 artículo 5 y 6, resol UIF 140/12), normas técnicas fraude (resol AGN 187/16 y 26/15), y normas de anticorrupción (Ley N° 26.097, normas O.A. Decreto 1102/99).

Finalmente cabe reiterar que si bien los procedimientos antes descriptos corresponden a cada uno de los 6 informes de auditoría (un informe por

corredor), el análisis de los distintos aspectos de cumplimiento (económico financieros, estrictamente legales, técnicos y de obras, etc.) y temas generales y/o transversales se hicieron de forma tal que cada informe sean extensible a todos los corredores, más allá de su denominación, salvo mención en contrario.

- *“se propuso profundizar –en el informe alternativo- en el análisis que exige la norma de cumplimiento, incorporando criterios normativos centrales de la materia, respaldados en las buenas prácticas internacionales y eliminando aquellos hallazgos infundados que pudiesen inducir a error al lector, y que, a su vez, se encontraban sustentados solamente en aseveraciones obtenidas a partir de manifestaciones del propio auditado o declaraciones juradas, sin aplicar los exigentes procedimientos requeridos por la Resolución AGN 187/16”*

Los criterios expuestos en el Plan de Trabajo de la Gerencia, son consistentes con cada una de las cuestiones de auditoría definidas. Asimismo, se ajustan a la Norma de Cumplimiento y permitieron verificar cada cumplimiento o cumplimiento parcial o incumplimiento de cada cuestión verificada. Incluso la Gerencia planteó la posibilidad de modificar (adecuar) 12 criterios de auditoría de los 44 utilizados a los efectos de especificar taxativamente, los párrafos y textos normativos, que pudieran contribuir a una mayor exactitud del hallazgo producido. En contraposición, el informe alternativo, configura un cuerpo de estudio que no puede relacionarse *bis a bis* con la planificación aprobada por el CCS.

- Asimismo, en la conclusión se expresa: *“con esto queremos decir que nuestra diferente visión de los problemas proviene de la profundidad del*

análisis, pero se ha partido de las mismas evidencias, que en modo alguno podrían haberse modificado”;

El informe firmado por algunos miembros del ex grupo de expertos, constituye un producto que contiene una clara y diferente visión del trabajo de auditoría por cuanto significó un cambio sustancial de las cuestiones de auditoría, criterios, procedimientos, plazos e incluso utilización de Normas (de gestión) expresamente excluidas por el CCS

En efecto, el proyecto de Informe aprobado por la mayoría en instancia del CCS, supone los siguientes cambios al proyecto generado por la Gerencia, los cuales ya fueron mencionados en la Nota 87/AG3-19 y MEMO 43/AG4-19 del 09/10/2019 suscripta por los Sres. Auditores Generales Lic. Jesús RODRIGUEZ y el Dr. Alejandro NIEVA y que se transcriben a continuación:

- ✓ En el proyecto presentado por los auditores generales se eliminan objetivos (2.1 1ra viñeta y 2.6 las tres viñetas) y criterios (6.1 6ta viñeta, 6.2 4ta viñeta, 6.3 5ta, 6ta y 7ma viñetas, 6.4 1ra y 3ra viñetas, 6.5 1ra, 2da, 3ra, 4ta y 5ta viñetas (todas), 6.6 1ra y 3ra viñetas), contenidos en la planificación aprobada por el CCS cuyos procedimientos de auditoría y resultados constan en el informe elevado por la gerencia actuante, vulnerando los procedimientos administrativos internos (Res. AGN 77/02-) y las normas de Control Externo Gubernamental (Res. AGN 26/15- y Res. AGN 187/16).
- ✓ También, se incorporan objetivos (2.1 4ta y 5ta viñetas, 2.2 2da, 3ra, 4ta y 5ta viñetas, 2.5 3ra viñeta, 2.6 1ra, 2da y 3ra viñetas (todas) y criterios (6.1 3ra, 12da, 13ra y 14ta viñetas, 6.2 1ra viñeta ultima parte, 2da viñeta última parte, 3ra viñeta, 4ta viñeta ultima parte, 5ta viñeta, 6ta viñeta primera parte, 8va viñeta, 6.3 3ra, 7ma última parte, 8va, 9na y 10ma viñetas, 6.5 1ra, 2da, 3ra, 4ta y 5ta viñetas (todas), 6.6 1ra y 3ra viñetas) que no están contenidos en la planificación aprobada por el CAG, lo que implica que el equipo de trabajo no desarrolló procedimiento alguno para

obtener evidencias que sustenten los hallazgos que se incluyeron en la propuesta corregida, vulnerando los procedimientos administrativos internos y las normas de control externo gubernamental.

- ✓ A su vez, se eliminan hallazgos (7.1.2), 7.1.3) primera parte; 7.1.4), 7.1.6), 7.1.9) parcialmente, 7.1.10) segunda parte, 7.1.11), 7.2.2), 7.2.3), 7.2.4), 7.2.5), 7.2.8 parcialmente, 7.3.1), 7.3.2), 7.3.4), 7.3.5), 7.3.7), 7.3.8), 7.3.10), 7.4.1), 7.4.3), 7.4.6), 7.5.1), 7.5.3), 7.6.1), que indicaban el cumplimiento de los respectivos criterios como resultado de los procedimientos aplicados. En algunos casos se reclasifican en aclaraciones previas como descripción del proceso (5.3 y 5.4), vulnerando las normas de control de cumplimiento (Res 187/16 V.C.8) y, en otros, se redireccionan exponiendo únicamente los incumplimientos parciales como hallazgos (7.6.2 y 7.6.3), sin dimensionarlos en relación con el cumplimiento general de los aspectos relevantes que fueran aprobados en la planificación.

De esta manera, no solo se eliminan resultados sustentados en la evidencia obtenida de los procedimientos aplicados, sino que dicha eliminación permite configurar una tendencia en el informe, que se aleja de la realidad relevada respecto del cumplimiento de la normativa. Así se viola el principio de objetividad para la elaboración del informe establecido en el apartado VI.B de las Normas de Control de Cumplimiento Gubernamental aprobadas por Res. 187/16-AGN que exige “Aplicar el juicio y escepticismo para asegurar que los resultados y conclusiones sean correctos y se presenten de forma significativa y equilibrada.”

Por su parte, los criterios (2.2 3ra, 4ta y 5ta viñeta, 2.5 3ra viñeta) y hallazgos (7.2.1), 7.2.3), 7.2.5), 7.3.2), 7.3.7), 7.3.8), 7.3.9), 7.3.10), 7.5.4), 7.5.5), 7.5.6), ahora incorporados, se refieren a la evaluación de la razonabilidad de determinados aspectos financieros y jurídicos que **no constituyen el**

objetivo del tipo de auditoría de cumplimiento aprobada por el CCS, sin referencia a alguna normativa vigente, sobre los que tampoco fueron reunidas las evidencias por el equipo de auditoría durante el desarrollo de la tarea aprobada por el CAG.

Este accionar ocasiona que no exista una correspondencia directa entre los criterios que debieron ser contrastados con la realidad y los resultados expuestos como hallazgos en el proyecto elevado por los Auditores Generales mencionados, requisito que si era satisfecho por el proyecto de la gerencia. En el proyecto alternativo al elevado por la Gerencia de Coordinación, se detallan criterios que no encuentran referencia a su cumplimiento en el apartado de hallazgos, y también hallazgos que no se relacionan con criterio alguno, **situación que contradice lo establecido en el apartado VII. B informe extenso de la Res. AGN 187/16** que exige en el título Resultados y Hallazgos del informe “...se expone la descripción de la evidencia obtenida la cual se compara con los criterios y se determinan los hallazgos. Esta sección debe tener una secuencia lógica, y si su extensión lo requiere, los fundamentos pueden ser expuestos en ANEXOS.”

- El informe prosigue mencionando que el borrador es *“un mero “checklist”, sin análisis crítico, ni evaluación de la materia objeto de auditoría, de conformidad con el concepto de integridad debidamente establecido en la resolución 26/15 AGN y en la 187/16”*;

Tal como fue detallado en un apartado anterior, el equipo de la Gerencia, utilizó una cantidad de procedimientos, relacionados a las cuestiones de auditoría seleccionada para esta primera parte del control (hasta la firma de los contratos) que abordan, múltiples aspectos, centrales, de máximo nivel de probabilidad de ocurrencia e impacto, los que hubieran permitido alcanzar una opinión fundada en los aspectos significativos de los informes.

Adicionalmente, se expresan procedimientos dónde se utilizan directrices ISSAI (ISSAI 5240), buenas prácticas, e incluso se expresa en un solo caso procedimientos del tipo “Checklist” y que sólo se menciona en el Corredor C, bullet 5to. (y fue aprobado por el CCS).

Finalmente, tal como indica el informe de la Gerencia, todos los procedimientos fueron aplicados.

- *“la manera en la cual fue introducida la documentación de referencia, extemporánea y violatoria de las normas internas, revela una clara intencionalidad de obstrucción del tratamiento correspondiente al borrador de informe, todo lo cual reviste una profunda gravedad institucional”;*

El Memo 43/AG4-19 y la Nota 87/AG3-19 fueron presentados oportunamente y de acuerdo a las normas internas en la reunión del CCS en la cual se trató la remisión en vista al auditado del proyecto de informe, lo que se constata en la minuta de la reunión del CCS donde reza : “Los auditores Generales Dr. Alejandro Nieva y Lic. Jesús Rodríguez un documento identificado como Memo 43/AG4-19 y la Nota 87/AG3-19...”

- *Finalmente, se expresa que: “entendemos oportuno destacar que el Informe Consolidado enviado en vista no hace más que analizar de acuerdo a la normativa aplicable las bases y las evidencias sobre las que trabajó el equipo de auditoría”.*

Los firmantes del presente descargo reiteran lo expresado precedentemente en ocasión de presentar las diferencias profundas halladas en los procesos y labores de auditoría del proyecto de informe alternativo. En cuanto a que se detallan criterios que no encuentran referencia a su cumplimiento en el apartado de hallazgos, y también hallazgos que no se relacionan con criterio

alguno, situación que contradice lo establecido en el apartado VII. B informe extenso de la Res. 187/16-AGN que exige en el título Resultados y Hallazgos del informe “...se expone la descripción de la evidencia obtenida la cual se compara con los criterios y se determinan los hallazgos. Esta sección debe tener una secuencia lógica, y si su extensión lo requiere, los fundamentos pueden ser expuestos en ANEXOS.”

2.3 Consideraciones especiales vertidas a instancia de las observaciones de algunos gabinetes de los Auditores Generales con posterioridad al 3 de abril de 2019.

Posteriormente a la presentación de los hallazgos de auditoría el 3 de abril, algunos gabinetes de los Auditores Generales efectuaron consultas y realizaron una serie de planteos técnicos. Concretamente se trataron de 15 sugerencias de cambios. De ellas, la Gerencia analizó cada una y seis fueron incorporados por su pertinencia, otras, si bien eran oportunas, las mismas, fueron relevadas expresamente para futuras labores de auditoría por cuanto el marco normativo empleado (y aprobado) limitaba su aplicación y, finalmente, los restantes cuestionamientos fueron considerados e incluidos por cuanto se avanzó en realizar un informe consolidado y tales ítems devinieron en abstracto.

Entre algunas de las precisiones que fueron formuladas por el equipo de trabajo de la Gerencia a las sugerencias formuladas en el Memorando consignado anteriormente, se destacan, las siguientes:

1. La elevación de las modificaciones a los criterios de auditoría formulada en la etapa del relevamiento de hallazgos, luego de interactuar con el equipo de expertos y los Sres. Auditores Generales –en CCS- permitió redefinir 12 criterios (de los 44 formulados) a un nivel de especificidad que redujo las instancias

de cumplimiento parcial y precisó, por la positiva o negativa, la situación hallada.

2. La utilización en forma supletoria y eventual de las ISSAI 5220 y 5240 referidas a los 6 corredores, previstas y aprobados en el Plan de Trabajo original se propició limitarla, sólo en aquellos casos donde la especificidad del criterio, complementariamente, lo requería. Las Normas de Control Externo Gubernamental admiten el uso de directrices ISSAI. En este caso, la inclusión de las mismas se propuso, por la inexperiencia local en el control de este tipo de contratos y en lo atinente a los aspectos relativos de las buenas prácticas en el diseño del instrumento PPP.
3. La aplicación de las Normas de Control Externo conlleva a introducir prácticas, tareas y procedimientos que facilitan la labor de auditoría. Así el proceso de control posee una doble condición: otorga previsibilidad pero, a la vez, es dinámico, por cuanto la acción de control en el campo retroalimenta y mejora el trabajo planificado hasta la conclusión de los mismos. Ahora bien, resulta muy importante destacar la realización de una adecuada evaluación de riesgos y definición del objeto para que dicha retroalimentación conduzca a una mejor calidad de informe.
4. La incorporación en el alcance del plan de trabajo y el informe de las ISSAI 5430 referidas a las Contingencias Fiscales y Deuda Pública, excedían las condiciones referidas a las Normas de Cumplimiento, la materia de control, el objeto definido y el alcance de los procedimientos aplicados y aprobados para este trabajo.
5. El trabajo de control planteado a partir de la aplicación del tipo de control de cumplimiento previó un alcance de las labores establecidas tanto en los objetivos como en la matriz de

planificación basado en una evaluación de riesgo. Dicho análisis se limitó, en esta primera etapa (Hito N°1), al *riesgo de inconsistencia con el presupuesto y la exclusión del esquema AIF*, por lo que el **riesgo de inconsistencias de la programación financiera fue excluido de la matriz (aprobada por el CCS)**, y diferida al abordaje de gestión, que se dejaba planteada para futuras labores de auditoría. Asimismo, se expresó en los objetivos del informe la exclusión de todo *análisis de las proyecciones realizadas por el auditado*, las cuales limitaba todo tipo de evaluación cualitativa de datos.

6. La documentación contractual revisada enumera en el Anexo A de la Matriz de Riesgo del Contrato el listado de los riesgos a mitigar y su distribución. Plantear un criterio abierto (sin referir a dicho Anexo) no sólo contradice la norma utilizada (cumplimiento) sino que hace indeterminada e imprecisa la cita de cuestiones que no fueran o estuvieran previstas en los contratos cuando éstas fueron incluidas en la documentación relevada.
7. Las restantes consideraciones vertidas por la Gerencia a cada sugerencia fueron analizadas y elevadas oportunamente al CCS a través del Memorando 19/19-GC dónde se ampliaron en los términos considerados precedentemente.

Finalmente, es importante señalar que la Gerencia, una vez elevada la totalidad de los borradores de hallazgos a la Comisión para su consideración, y atento al tiempo transcurrido entre la firma de los contratos y la elevación de los informes y la dinámica de los acontecimientos administrativos que transcurrían, se eleva a la superioridad, el Memo N° 45/19 GC del 06/09/19, el cual indicaba el estado de situación vigente, y los cambios normativos significativos que se estaban produciendo con posterioridad a la fecha de la firma de los contratos, a

fin de poner en conocimiento aspectos que, a juicio de los equipos de trabajo, revestían especial interés para la elaboración del dictamen.

3.- CONCLUSIONES.

En razón de lo expuesto ut supra, nosotros vamos a acompañar el proyecto de informe que ahora se convierte en voto en minoría, y que fuera oportunamente elaborado por la Gerencia de Coordinación, los supervisores y el equipo de auditoría actuante. Si bien el mismo, no pudo ser remitido en vista al Organismo auditado, pese haber sido elevado a tales fines el 17/07/19 al Colegio de Auditores Generales constituido como Comisión de Supervisión (Acta 11/19 CCS).

Tal imposibilidad surgió ante la negativa de los Sres. Auditores Generales, Lic. María Graciela de La Rosa; Dr. Francisco Javier Fernández; Dr. Juan Ignacio Forlón y Dr. Gabriel Mihura Estrada, quienes presentaron el 11/09/19, un Proyecto de Informe alternativo para su envío en vista, distinto al elevado oportunamente por la Gerencia de Coordinación, que se aparta de las normas de auditoría, elimina objetivos y criterios, e incorpora otros no previstos en el plan de trabajo aprobado, elimina hallazgos reclasificándolos en aclaraciones previas en algunos casos y redireccionandolos en otros, exponiendo únicamente los incumplimientos parciales como hallazgos, sin dimensionarlos en relación con el cumplimiento general.

En tal sentido, el 09/10/19 se dispuso por mayoría, el envío en vista del proyecto de informe alternativo; el que no fue acompañado por los Sres. Auditores Generales, Lic. Jesús Rodríguez y Dr. Alejandro Nieva, quienes votaron en minoría el proyecto elevado por la Gerencia de Coordinación (Conforme Acta 16/19 CCS).

En consecuencia, en el informe que se presenta como voto en minoría no resultó posible analizar el descargo remitido por el Organismo auditado, toda vez

que el mismo se realizó en virtud de la vista conferida del proyecto de informe elaborado y remitido por el voto de la mayoría, siendo éste el motivo por el cual el informe de minoría carece de recomendaciones y conclusión.

Por último, entendemos que el proyecto informe de auditoría elevado a consideración por la mayoría, se sustenta en un procedimiento administrativo que se encuentra viciado atento a haber sido elaborado únicamente por tres expertos que conformaban el Comité ad hoc sin competencias y facultades que fundamenten su intervención.

En conclusión, se desnaturalizó el proceso normal y habitual de auditoría, en el cual los mencionados expertos se han arrogado competencias específicas -que ni le son propias ni le han sido delegadas por la autoridad- desplazando a la Gerencia y al equipo actuantes quienes detentan la legitimidad de origen y la legalidad para intervenir en la elaboración del proyecto de auditoría, quebrantando los procedimientos administrativos y técnicos que rigen las actuaciones de la AGN, eliminando y alterando resultados sustentados en evidencia obtenida y sin respaldo en papeles de trabajo, por fuera de los canales institucionales propios del control externo gubernamental.

Por todo ello, los suscriptos no adhieren a los términos del informe propuesto por la mayoría para la actuación 378/19, por lo que el voto es negativo en este punto, ratificando las observaciones y objeciones formuladas en el Memorando 43/AG4-19 y Nota 67/AG3-19 al Borrador de Informe de la Mayoría, solicitando se apruebe el informe de la Gerencia de Coordinación como informe en minoría, con el alcance desarrollado y expuesto anteriormente.