

**INFORME FINAL UAI-ORSNA N° 8/2024**

**Unidad de Auditoría Interna**

**Organismo Regulador Del Sistema Nacional De Aeropuertos  
(ORSNA)**

**Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos  
“Ejecución del FFSNA AÑO 2023”**

Octubre 2024

## Contenido

.....	1
.....	1
INFORME EJECUTIVO.....	3
INFORME ANALÍTICO.....	4
<b>Objeto de Auditoría</b> .....	4
<b>Alcance</b> .....	4
<b>Marco Normativo</b> .....	5
<b>Aclaraciones Previas</b> .....	6
<b>Tareas Realizadas</b> .....	100
a) Ejecución del Fideicomiso durante el periodo 2012/2023: .....	11
b) Programación Física-Financiera del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA del año 2023 .....	177
c) Cumplimiento de la Programación Financiera del Fideicomiso.....	21
d) Seguimiento de Observaciones realizadas en periodos anteriores.....	244
<b>Conclusión</b> .....	288

## INFORME EJECUTIVO

### ➤ Tipo de Informe:

Gestión

### ➤ Periodo Auditado:

Ejercicios 2023

### ➤ Objeto de Auditoría:

Analizar la ejecución financiera (libranzas) de las obras programadas en los aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos y la normativa y procedimientos para su fiscalización y control por parte del Organismo.

Además, conciliar la información suministrada por el Fiduciario, Banco de la Nación Argentina, con la documentación existente en el Organismo.

### ➤ Observaciones:

- ❖ Se observan desvíos entre la programación y las erogaciones realizadas, durante el ejercicio 2023, de los fondos para obras y/o proyectos realizados respecto de los montos incluidos tanto en la programación inicial como en las reprogramaciones aprobadas con posterioridad. Dicha situación se viene sucediendo en forma reiterada y ha generado observaciones en cada uno de los años analizados por esta Unidad.

### ➤ Conclusión:

- ❖ Habiendo realizado el análisis respecto de la Programación Física-Financiera del Fideicomiso, se reiteran en este período los aspectos observados relacionados con una subejecución, tanto física, como monetaria, de las obras y/o servicios programados que se traduce en una menor cantidad de libranzas abonadas respecto de las programadas para el periodo.
- ❖ Atento a ello, resulta necesario que las áreas involucradas establezcan una programación, considerando los recursos con los que disponen para su realización, como así también los posibles cuellos de botella que se puedan producir tanto internamente como los que se puedan producir debido a la interacción con otros actores, a fin de disminuir los desvíos generados.

## INFORME ANALÍTICO

### Objeto de Auditoría

- Analizar la ejecución financiera (libranzas) de las obras programadas en los aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos y la normativa y procedimientos para su fiscalización y control por parte del Organismo.
- Además, conciliar la información suministrada por el Fiduciario, Banco de la Nación Argentina, con la documentación existente en el Organismo.

### Alcance

Las tareas de auditoria se llevaron a cabo de acuerdo a los criterios establecidos en las Normas de Auditoría Interna Gubernamental contenidos en la Resolución N°152/02, Resolución SGN N°172/14, Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional y los conceptos y procedimientos estipulados en el Manual de Control Interno Gubernamental de la SIGEN, Resolución SGN N° 03/11 y normas particulares.

Asimismo, en lo que respecta a la evaluación de riesgos se tuvo en cuenta la metodología aprobada mediante la Resolución SIGEN N°176/18, la cual prevé la elaboración de una Matriz de Exposición, que muestre los niveles de riesgo asociados a cada proceso a partir de la estimación de la combinación de los niveles de Impacto y Probabilidad, y obtener una visión integral de la situación de los distintos procesos del Organismo.

**Estimación del Impacto:** Como criterio, se asocia el Impacto de cada proceso a su trascendencia o relevancia en el conjunto de actividades llevadas a cabo por la organización.

**Estimación de la Probabilidad:** el criterio utilizado para determinar la probabilidad de los riesgos considera que ésta se verá directamente afectada por la calidad del control interno. Cuanto menor sea la calidad del control interno, mayor será la probabilidad de ocurrencia del riesgo, entendiendo por tal el incumplimiento de los objetivos planteados para el proceso.

La combinación de los Niveles de Probabilidad e Impacto por Proceso, permite confeccionar la Matriz de Exposición, según el siguiente criterio:

Probabilidad	Impacto			
	1	2	3	4
4	M	C	S	S
3	P	M	C	S
2	P	P	M	C
1	P	P	P	M

**Referencias:**

S: Significativo

M: Medio

C: Considerable

P: Poco Significativo

De acuerdo a los criterios expuestos se ha elaborado la siguiente matriz de exposición correspondiente al objeto de auditoria del presente informe, y que ha sido incluido en el Plan Anual de Trabajo (PAT) de la Unidad de Auditoría Interna correspondiente al ORSNA:

**Matriz de Exposición ORSNA**

Probabilidad	Impacto			
	1	2	3	4
4				
3				
2				Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA - Ejecución
1				

Esta auditoría integra el PAT de la Unidad de Auditoría Interna correspondiente al ORSNA, aprobado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), para su ejecución en el año 2024, mediante resolución RESOL-2024-25-APN-SIGEN.

Las tareas de campo referidas al análisis y verificación se llevaron a cabo desde el 10 de septiembre al 10 de octubre del corriente ejercicio.

### Marco Normativo

- Decreto N° 163/98: Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional, Aeropuertos Argentina 2000 SA. y un consorcio de personas jurídicas. BO: 11/02/1998.
- Decreto N° 1799/07: Modificación del Contrato de Concesión- Ratificación del Acta Acuerdo. BO: 13/12/2007.
- Resolución N° 291/09 de la Secretaría de Transporte (y sus modificatorias): Modelo de Contrato de Fideicomiso del SNA. Aprobación.

- Decreto DCTO-2020-1009- APN-PTE: Prorroga por 10 años contados a partir de la finalización del período inicial, el Contrato de Concesión suscripto el día 9/02/98, entre el Estado Nacional y AA2000 S.A.

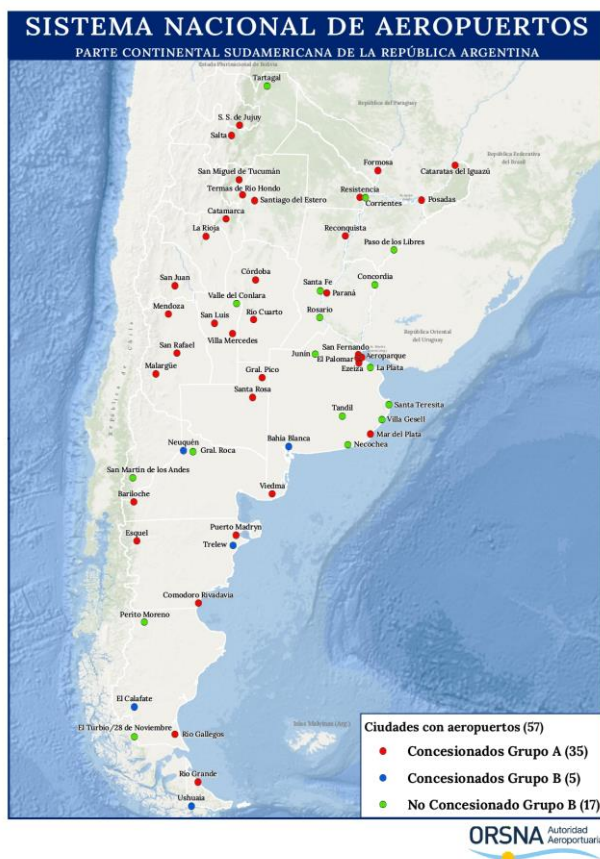
### Aclaraciones Previas

El ORSNA es el organismo encargado de regular, controlar y fiscalizar, por sí o en coordinación con otros organismos, los servicios que se prestan en los aeropuertos integrantes del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), compuesto por 57 aeropuertos, a saber:

- ✓ Grupo A (35 aeropuertos); aquellos otorgados en concesión por el Estado Nacional a Aeropuertos Argentina 2000 S.A. y;
- ✓ Grupo B (22 aeropuertos): compuesto por aeropuertos no concesionados y por aeropuertos concesionados por las provincias.

El mapa a continuación grafica los aeropuertos pertenecientes al Sistema Nacional de Aeropuertos.

Gráfico N° 1: Sistema Nacional Aeroportuario



Cuadro elaborado por la Gerencia de Regulación Económica y Financiera.

Posteriormente se suscribe, el 03 de abril de 2007, entre la Unidad de Renegociación de Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) y el Concesionario AA2000, el Acta Acuerdo – Adecuación del Contrato de Concesión, el cual tenía como objeto renegociar el Contrato de Concesión aprobado por el Decreto N° 163/98, el cual es ratificado por el Decreto N° 1799/07 del 13 de diciembre de 2007.

El acuerdo redefinió las condiciones jurídicas, regulatorias y económico financieras dispuestas por el Decreto N° 163/98.

En ese contexto y con el objeto de dotar de mayor eficiencia a la asignación de recursos y readecuar las obligaciones del concesionario, se introdujeron una serie de modificaciones al contrato original, creando un patrimonio de afectación específica equivalente a un porcentaje de los ingresos totales de la concesión, conformando así el denominado “Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA” (FFSNA).

De esta forma, el concesionario tiene la obligación por un lado de afectar específicamente y en forma mensual un importe en pesos igual al 15% de los ingresos totales de la concesión<sup>1</sup> y por otro lado, a efectos de cancelar el saldo de reclamos mutuos se determina una afectación específica correspondiente al 7% de los ingresos aeroportuarios internacionales a acreditarse en el mismo fideicomiso hasta llegar al 22,96% del monto resultante de la conciliación de dichos reclamos.

Asimismo, se prevé la creación de un nuevo Patrimonio de Afectación Específica de Ingresos destinado a financiar obras de infraestructura aeroportuarias en virtud de eventuales cargos tarifarios específicos.

En virtud de la facultad prevista en el Decreto N°1799/07, de crear de nuevos patrimonios de afectación, el ORSNA dicta la Resolución N°118/2012<sup>2</sup>, a través de la cual se crea el Banco de Proyectos 2012, instruyendo al Banco de la Nación Argentina a formalizar la apertura de una Cuenta Fiduciaria, la que denominara “Cuenta Fiduciaria del Patrimonio de Afectación Específica para Obras del Banco de Proyectos 2012”, destinada exclusivamente a financiar la ejecución de las obras de infraestructura aeroportuarias previstas en el plan que forma parte del “Banco de Proyectos de Obras del Año 2012” aprobado por Acta de Directorio del ORSNA N°3/2012 de fecha 25 de abril de 2012.

En ese orden, mediante Resolución ORSNA N°45/14, el 31 de marzo de 2014, se instruye al Banco de la Nación Argentina a formalizar la apertura de otra Cuenta Fiduciaria, la que denominara “Cuenta Fiduciaria del Patrimonio de Afectación Específica para el Refuerzo de Inversiones Sustanciales del Grupo A”, destinado exclusivamente a financiar la ejecución de las obras de infraestructura aeroportuarias en el Grupo A que determine e identifique anualmente el ORSNA a través de su Directorio.

---

<sup>1</sup> De acuerdo al Decreto N°1799/07 el 15% de los ingresos totales será distribuido en cuentas fiduciarias de la siguiente manera:

- ✓ 11,25% Fideicomiso para obras del Sistema Nacional de Aeropuertos (De dichos fondos se descontará previamente un 30% para su depósito en una cuenta a la orden de ANSES).
- ✓ 1,25% Fondo para estudios, control y regulación de la CONCESION, que será administrado y gestionado por el ORSNA.
- ✓ 2,5% Fideicomiso para obras del GRUPO “A” del SNA.

<sup>2</sup> Dictada en el marco del Expediente ORSNA N°200/11.



**El 30 de diciembre de 2021 mediante Resolución ORSNA N°89/2021 se establece lo siguiente:**

- Disponer que las obras en curso de ejecución y aquellas pendientes aún de realización que se encuentran detalladas en el documento denominado “Banco de Proyectos de Obras del año 2012”, sean afrontadas con los fondos provenientes del Patrimonio de Afectación denominado “Cuenta Fiduciaria del Patrimonio de Afectación específica para refuerzo de inversiones sustanciales del Grupo A”, creado por la Resolución ORSNA N°45 de fecha 31 de marzo de 2014.
- Instruir al Banco de la Nación Argentina, en su calidad de Fiduciario del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA a transferir tanto los fondos depositados en la Cuenta Fiduciaria denominada “Cuenta Fiduciaria del Patrimonio de Afectación Específica para Obras del Banco de Proyectos 2012” como los fondos adeudados a la misma por parte del Concesionario AEROPUERTOS ARGENTINA 2000 S.A., a la Cuenta Fiduciaria denominada “Cuenta Fiduciaria del Patrimonio de Afectación específica para refuerzo de inversiones sustanciales del Grupo A” creado por la Resolución ORSNA N° 45/14.
- Dejar sin efecto la Resolución ORSNA N° 118/12 y sus modificatorias, instruyendo al Banco de la Nación Argentina, en su calidad de Fiduciario del Fideicomiso del SNA a formalizar el cierre de la Cuenta Fiduciaria denominada “Cuenta Fiduciaria del Patrimonio de Afectación Específica para Obras del Banco de Proyectos 2012”.

El 9 de marzo del año 2022, en base a la presentación efectuada por Aeropuertos Argentina 2000 SA, mediante su Nota AA2000-DIR-238/22 por medio de la cual el Concesionario manifestó su intención de ejercer la opción de rescate voluntario de las acciones preferidas cuya titularidad es del Estado Nacional, conforme lo previsto por el SUBANEXO VII-C del Acta Acuerdo de Renegociación Contractual (Decreto Nro. 1799/07), que determina que los fondos provenientes del rescate pasarán a integrar un subfondo del Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos; el ORSNA le solicita al Banco de La Nación Argentina, mediante nota NO-2022-22292368-APN-ORSNA#MTR que proceda a la apertura de la correspondiente cuenta.

**El 30 de noviembre de 2023 mediante Resolución ORSNA N°83/2023 se establece lo siguiente:**

- Disponer que el Concesionario deberá garantizar la finalización de las obras en curso de ejecución y aquellas pendientes aún de realización que se encuentran incorporadas en la Programación Financiera el Patrimonio de Afectación denominado “Cuenta Fiduciaria del Patrimonio de Afectación Específica para el Refuerzo de Inversiones Sustanciales del Grupo A”.
- Instruir al BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, en su calidad de Fiduciario del “Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos” a transferir tanto los fondos depositados en la Cuenta Fiduciaria denominada “Cuenta Fiduciaria del



Patrimonio de Afectación Específica para el Refuerzo de Inversiones Sustanciales del Grupo A” como los fondos adeudados a la misma por parte del Concesionario Aeropuertos Argentina 2000 SA, a la Cuenta Fiduciaria denominada “Patrimonio de Afectación para el Financiamiento de Obras en los aeropuertos que conforman el Grupo A del Sistema Nacional de Aeropuertos”.

- Instruir al Banco de la Nación Argentina, en su calidad de Fiduciario del Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos a formalizar el cierre de la Cuenta Fiduciaria denominada “Cuenta Fiduciaria del Patrimonio de Afectación Específica para el Refuerzo de Inversiones Sustanciales del Grupo A”, dando cumplimiento a la presente medida.
- Considerar como inversión directa “adicional” a las sumas anuales en pesos que el Concesionario debiera depositar en la cuenta del FIDE 2014 del Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos. Esta inversión se sumará las erogaciones ya previstas como inversión directa para los años 2024 al 2027 en la ecuación económico financiera del Anexo II de las “Condiciones Técnicas para la Prórroga” aprobada por Decreto N° 1009/20 y como inversión directa en los años subsiguientes.
- Instruir a la Gerencia de Administración y Presupuesto para que proceda a adecuar la Programación Financiera de las Cuentas Fiduciarias del “Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos” plasmando lo decidido en la presente medida, a efectos de ser enviada al Banco de la Nación Argentina, en su calidad de Fiduciario del Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos.

El 16 de diciembre del año 2020, mediante el Decreto DCTO-2020-1009-APN-PTE se prorroga por 10 años contados a partir de la finalización del período inicial, el Contrato de Concesión suscripto el día 9 de febrero de 1998, entre el Estado Nacional y Aeropuertos Argentina 2000 SA, y se establecen las Condiciones Técnicas para la Prórroga.

En dichas Condiciones se establece, en virtud de contar con inversiones en materia de infraestructura aeroportuaria para fortalecer el sistema aeroportuario, en el corto y mediano plazo, un listado no excluyente y de carácter preliminar de proyectos y obras tentativas, siendo el ORSNA el que asignará las prioridades dentro de ese banco de proyectos. Con respecto a las fuentes de financiamiento se establecen inversiones a realizar con inversión directa e inversiones a realizar con fondos del Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos.

Por otro lado, en lo que respecta al Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos, mediante Resolución N°291/2009 de fecha 24/12/2009, la Secretaría de Transporte aprueba el modelo de contrato de Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos.

En su artículo N°23 (Programación Financiera de las Cuentas Fiduciarias) se establece que la Secretaría de Transporte, previo informe del ORSNA, deberá remitir al Fiduciario, al inicio de cada ejercicio anual y por cada una de las Cuentas Fiduciarias de Afectación, un

informe sobre los proyectos autorizados a ser financiados con los bienes fideicomitidos, especificando:

- Ingresos esperados para cada cuenta fiduciaria.
- Cronograma de ejecución física y financiera de los proyectos de obras de infraestructura y/o mejoramientos de servicios autorizados, o de cualquier otro proyecto autorizado por el ORSNA que sea objeto del fideicomiso.
- Cuenta Fiduciaria, que financiará los proyectos, especificando los conceptos e importes a ser debitados en las mismas.
- Con posterioridad y aún dentro del año calendario correspondiente, el ORSNA y/o la Secretaría de Transporte, podrán informar al Fiduciario la postergación de acreencias estimadas para un período trimestral determinado.

En caso que la Secretaria de Transporte, previo informe del ORSNA, autorice la inclusión de nuevas obras de infraestructura y/o mejoramientos de servicios aeroportuarios, así como en general cualquier gasto que vaya a ser sufragado con Bienes Fideicomitidos durante el ejercicio anual, deberá remitir a la brevedad una nueva programación financiera al Fiduciario que contemple las nuevas obras a ser financiadas con Bienes Fideicomitidos.

### **Tareas Realizadas**

Se verificó el grado de cumplimiento de la Programación Financiera del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA correspondiente al período 2023, en lo que corresponde a la ejecución financiera, respecto de la aplicación de los fondos correspondientes a las distintas cuentas del Fideicomiso (en base a las libranzas abonadas con fondos del Fideicomiso), analizando la ejecución de los proyectos aprobados y montos involucrados.

Además, se realizaron las siguientes tareas:

- ✓ Recopilación y análisis de los procedimientos y de la normativa vigente.
- ✓ Validación de las transacciones registradas con su correspondiente documentación de respaldo.
- ✓ Verificación de la concordancia de las cifras e informaciones incluidas en los cuadros presentados de la Programación Financiera del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA, ante el Ministerio de Transporte.
- ✓ Comprobaciones matemáticas sobre la información presentada en los diferentes cuadros.
- ✓ Verificación del Cumplimiento de la Programación Física Financiera en concordancia con las libranzas pagadas.
- ✓ Verificación del proceso de armado y aprobación de la proyección financiera y el proceso de ejecución de las obras (en este caso solo a través de las libranzas), realizados en las actuaciones seleccionadas correspondientes al periodo en revisión.

De esta manera, el resultado de las tareas de campo se expone, conforme al objeto planteado (Ejecución de los fondos del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA), de la siguiente manera:

- ✓ Análisis de la ejecución de las obras en los aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos, y del cumplimiento de la Programación Financiera.

De las tareas de campo, se desprende lo siguiente:

**a) Ejecución del Fideicomiso durante el periodo 2012/2023:**

A título ilustrativo se exhibe la evolución de los desembolsos realizados, de las Obras y/o Proyectos realizados durante el período 2012-2023, **a valores nominales de cada uno de los períodos en que fueron erogadas las libranzas, sin incluir el efecto inflacionario**, para cada una de las cuentas fiduciarias.

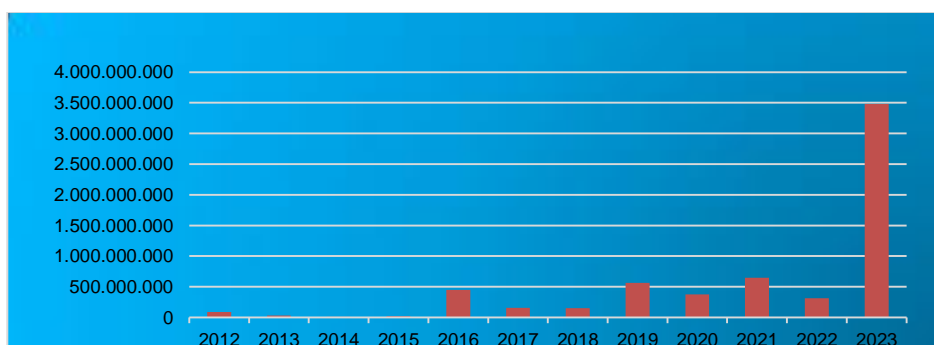
Al desagregar las cuentas de manera individual se puede observar comportamientos heterogéneos, si bien todas las cuentas poseen el mismo comportamiento en el ejercicio 2020 producto de la pandemia.

➤ **Cuenta N°412463/2 (2,5%) - Fideicomiso para obras del Grupo "A" del SNA**

**Detalle de los desembolsos realizados**

Año	412463/2 (2,5%)
2012	\$ 89.384.272
2013	\$ 32.417.764
2014	\$ 9.090.382
2015	\$ 22.428.472
2016	\$ 449.578.243
2017	\$ 157.307.910
2018	\$ 149.065.728
2019	\$ 564.971.395
2020	\$ 377.084.157
2021	\$ 649.157.195
2022	\$ 314.700.545
2023	\$ 3.480.670.019
<b>Total</b>	<b>\$ 6.295.856.079</b>

Cuadro elaboración propia en base a información obtenida de las Libranzas del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA remitidas por la Gerencia de Administración y Presupuesto.

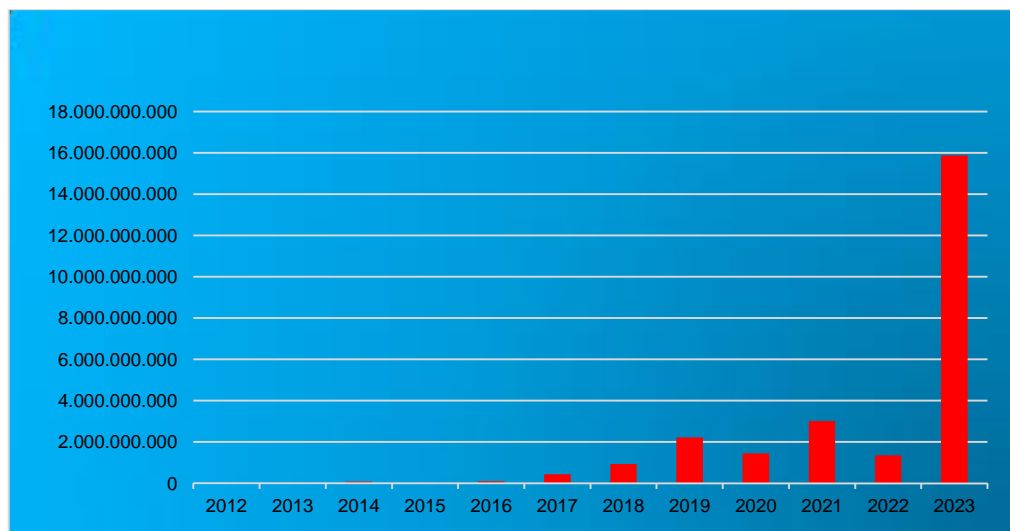


➤ **Cuenta N°412464/9 (11,25%) - Fideicomiso para obras del SNA**

**Detalle de los desembolsos realizados**

Año	412464/9 (11,25%)
2012	\$ 0
2013	\$ 16.840.883
2014	\$ 91.225.638
2015	\$ 28.423.752
2016	\$ 104.608.244
2017	\$ 448.617.856
2018	\$ 940.959.963
2019	\$ 2.223.226.759
2020	\$ 1.443.862.404
2021	\$ 3.020.759.292
2022	\$ 1.356.076.992
2023	\$ 15.878.404.671
<b>Total</b>	<b>\$ 25.553.006.454</b>

Cuadro elaboración propia en base a información obtenida de las Libranzas del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA remitidas por la Gerencia de Administración y Presupuesto.

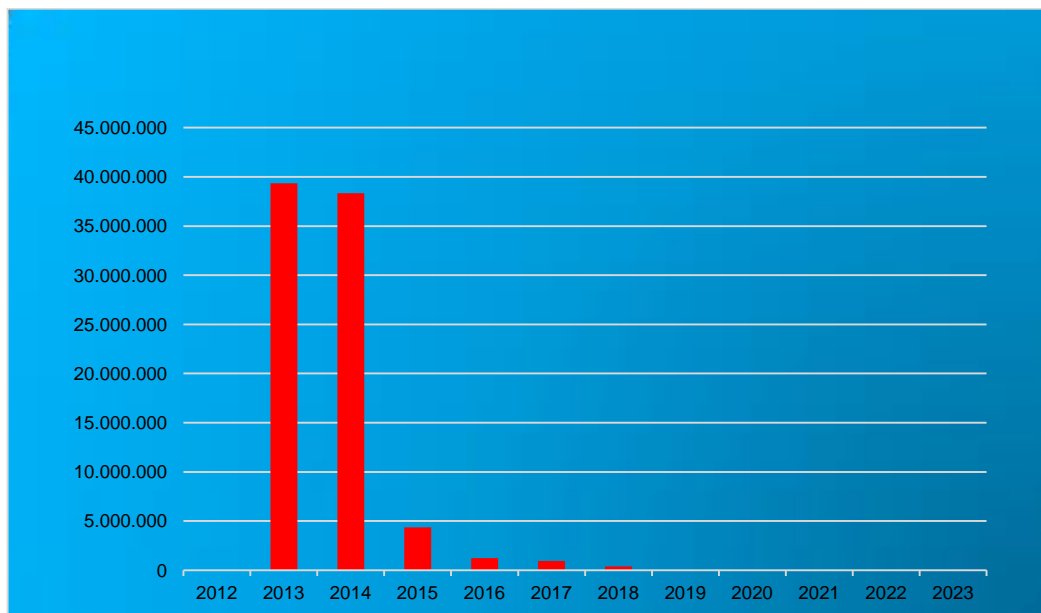


➤ **Cuenta N°412465/6 (7%) - Cancelación saldo de Reclamos Mutuos**

**Detalle de los desembolsos realizados**

Año	412465/6 (7%)
2012	\$ 0
2013	\$ 39.359.265
2014	\$ 38.321.462
2015	\$ 4.366.529
2016	\$ 1.227.539
2017	\$ 941.855
2018	\$ 373.811
2019	\$ 17.313
2020	\$ 0
2021	\$ 0
2022	\$ 0
2023	\$ 0
<b>Total</b>	<b>\$ 84.607.774</b>

Cuadro elaboración propia en base a información obtenida de las Libranzas del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA remitidas por la Gerencia de Administración y Presupuesto.

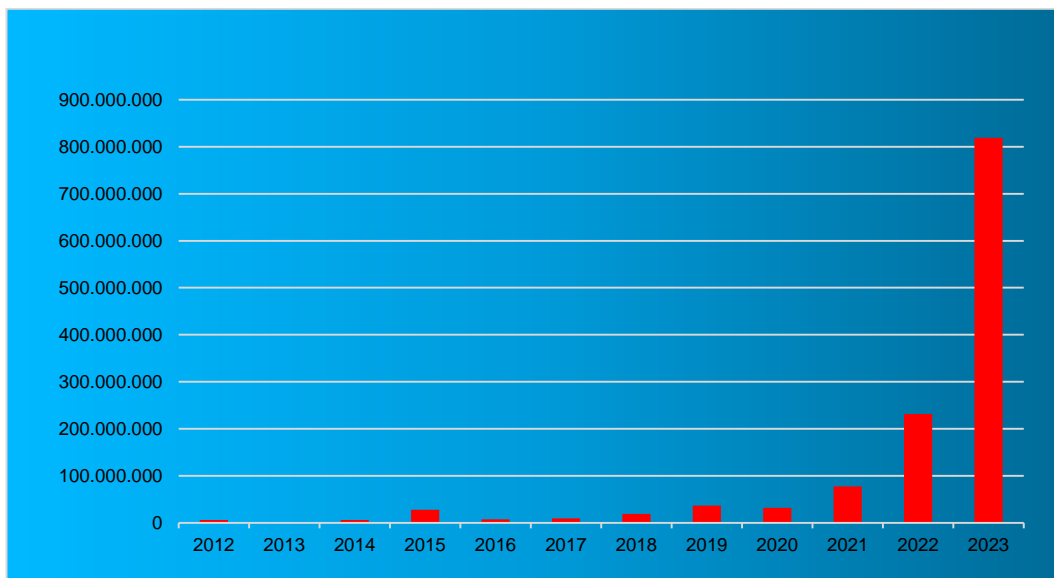


➤ **Cuenta N°412466/3 (1,25%) - Fondo para Estudios, Control y Regulación de la Concesión**

**Detalle de los desembolsos realizados**

Año	412466/3 (1,25%)
2012	\$ 5.745.306
2013	\$ 1.076.512
2014	\$ 5.663.748
2015	\$ 27.424.941
2016	\$ 7.093.760
2017	\$ 9.163.200
2018	\$ 18.450.418
2019	\$ 36.143.003
2020	\$ 31.763.380
2021	\$ 77.089.989
2022	\$ 231.240.956
2023	\$ 818.960.765
<b>Total</b>	<b>\$ 1.269.815.978</b>

Cuadro elaboración propia en base a información obtenida de las Libranzas del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA remitidas por la Gerencia de Administración y Presupuesto.

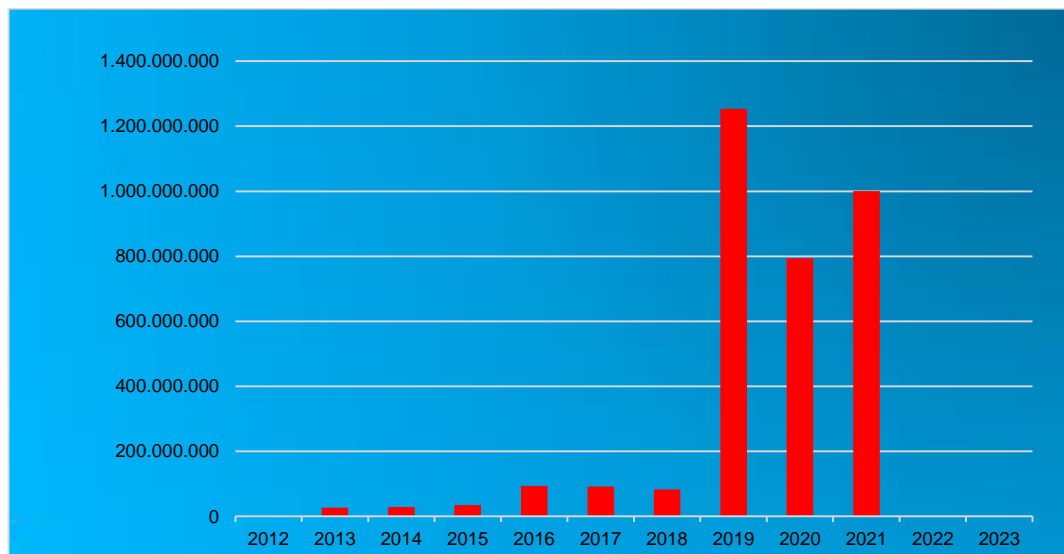


➤ **Cuenta N°478681/0 - Patrimonio de Afectación Específica para Obras del Banco de Proyectos 2012<sup>3</sup>**

**Detalle de los desembolsos realizados**

Año	478681/0 (BP2012)
2012	\$ 0
2013	\$ 27.046.817
2014	\$ 29.191.476
2015	\$ 34.411.429
2016	\$ 93.558.977
2017	\$ 91.702.176
2018	\$ 82.428.055
2019	\$ 1.253.721.842
2020	\$ 794.237.494
2021	\$ 1.000.176.018
2022	\$ 0
2023	\$ 0
<b>Total</b>	<b>\$ 3.406.474.283</b>

Cuadro elaboración propia en base a información obtenida de las Libranzas del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA remitidas por la Gerencia de Administración y Presupuesto.



<sup>3</sup> Mediante Resolución ORSNA N°89/2021 de fecha 30/12/2021, se instruyó al Banco de la Nación Argentina, a transferir los fondos depositados en la Cuenta Fiduciaria denominada “Cuenta Fiduciaria del Patrimonio de Afectación Específica para Obras del Banco de Proyectos 2012” a la Cuenta Fiduciaria denominada “Cuenta Fiduciaria del Patrimonio de Afectación específica para refuerzo de inversiones sustanciales del Grupo A” creado por la Resolución ORSNA N° 45/14.

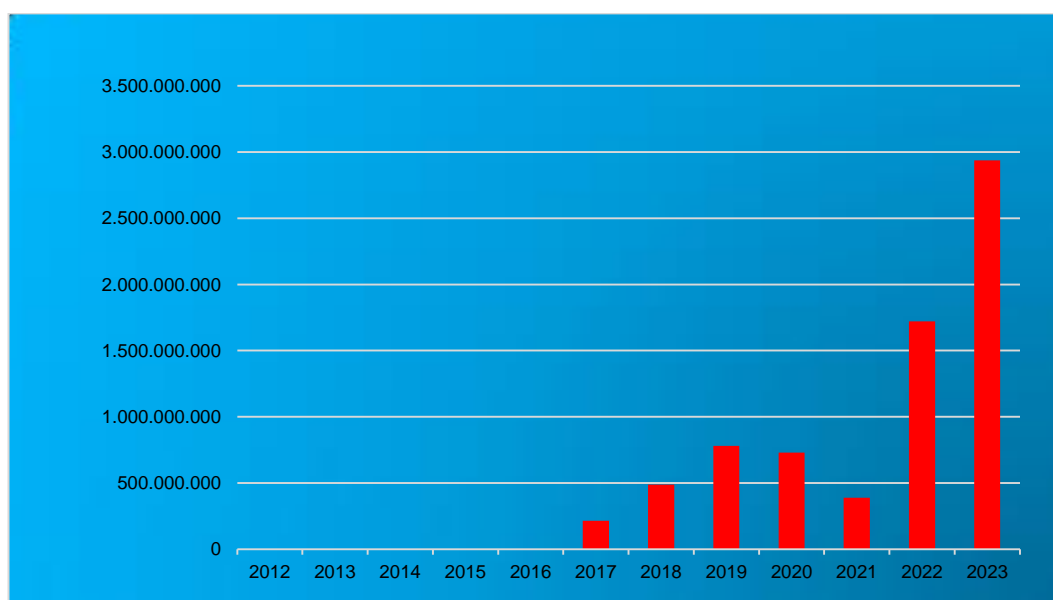


➤ **Cuenta N°515565/1 - Patrimonio de Afectación Específica para el Refuerzo de Inversiones Sustanciales del Grupo A**

**Detalle de los desembolsos realizados**

Año	515565/1 (Refuerzo)
2012	\$ 0
2013	\$ 0
2014	\$ 0
2015	\$ 0
2016	\$ 0
2017	\$ 214.303.654
2018	\$ 488.025.117
2019	\$ 780.411.903
2020	\$ 730.512.809
2021	\$ 388.668.560
2022	\$ 1.721.710.883
2023	\$ 2.937.872.251
<b>Total</b>	<b>\$ 7.261.505.177</b>

Cuadro elaboración propia en base a información obtenida de las Libranzas del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA remitidas por la Gerencia de Administración y Presupuesto.

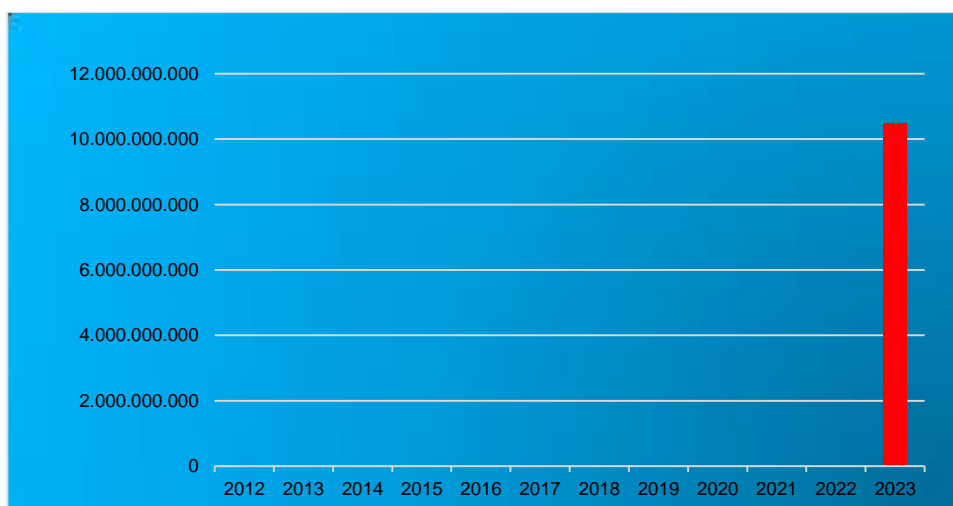


➤ **Cuenta N°708998/5 - Patrimonio de Afectación Producto del Rescate de Acciones Preferidas**

**Detalle de los desembolsos realizados**

Año	708998/5 (Rescate Acciones)
2012	\$ 0
2013	\$ 0
2014	\$ 0
2015	\$ 0
2016	\$ 0
2017	\$ 0
2018	\$ 0
2019	\$ 0
2020	\$ 0
2021	\$ 0
2022	\$ 0
2023	\$ 10.494.742.607
<b>Total</b>	<b>\$ 10.494.742.607</b>

Cuadro elaboración propia en base a información obtenida de las Libranzas del Fideicomiso de Fortalecimiento del SNA remitidas por la Gerencia de Administración y Presupuesto.



**b) Programación Física-Financiera del Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos del año 2023<sup>4</sup>**

El Organismo aprueba la Programación Física-Financiera del Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Aeropuertos, para el período 2023-2025, mediante Acta de Directorio ACDIR-2023-1-APN-ORSNA#MTR de fecha 26/01/2023;

<sup>4</sup> Expediente N° EX-2021-94227308- -APN-USG#ORSNA: Seguimiento Programación Física - Financiera para el período 2023-2025 del FFSNA.

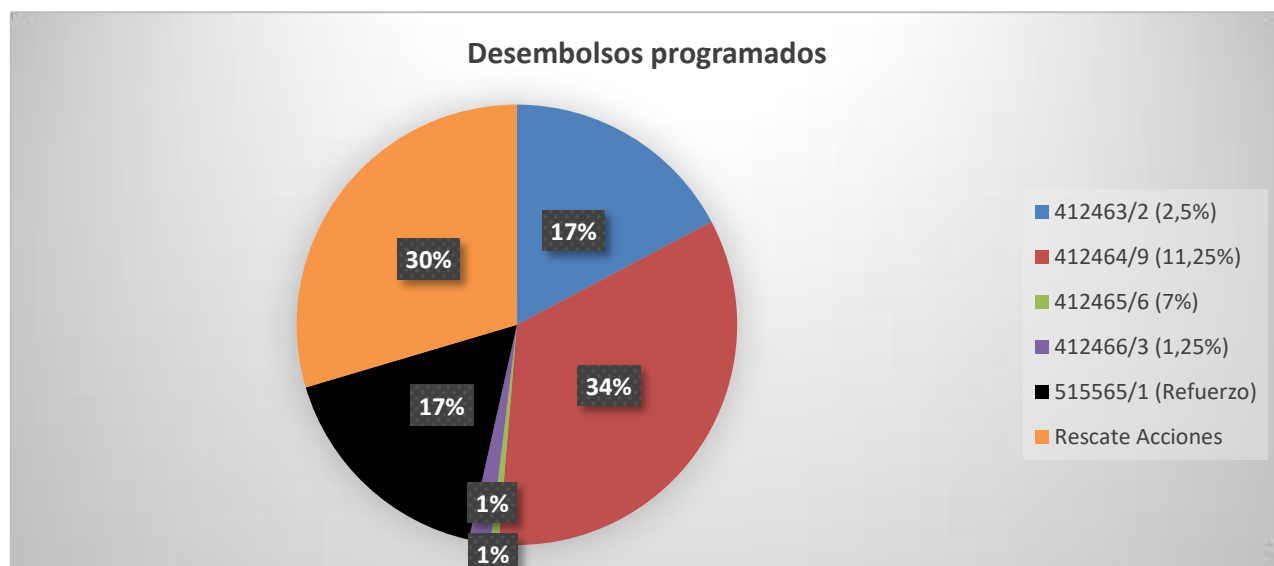
remitiendo la misma al Ministerio de Transporte mediante nota NO-2023-09894026-APN-GAYP#ORSNA el día 26/01/2023.

En dicha nota se le solicita al Ministerio que una vez cumplida su intervención, proceda a remitir la respuesta al Banco de la Nación Argentina y al ORSNA, a fin de dar inicio a los proyectos descriptos.

Dicha programación establecía un desembolso total de \$ 73.703.549.371 distribuido en 152 obras y/o proyectos, iniciados tanto en ejercicios anteriores como en el presente ejercicio, de acuerdo a la siguiente distribución en las cuentas del Fideicomiso:

### Monto total de desembolsos programados

Cuentas	Programación	% Participación sobre el total
412463/2 (2,5%)	\$ 12.716.346.996,00	17,25%
412464/9 (11,25%)	\$ 25.115.248.247,00	34,08%
412465/6 (7%)	\$ 443.656.394,00	0,60%
412466/3 (1,25%)	\$ 1.161.919.211,00	1,58%
515565/1 (Refuerzo)	\$ 12.457.499.085,00	16,90%
Rescate Acciones	\$ 21.808.879.438,00	29,59%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 73.703.549.371,00</b>	<b>100,00%</b>



### Cantidad de Obras y/o Proyectos afectados por los desembolsos programados

Cuentas	Programación	% Participación sobre el total
412463/2 (2,5%)	22	14%
412464/9 (11,25%)	35	23%
412465/6 (7%)	3	2%
412466/3 (1,25%)	44	29%
515565/1 (Refuerzo)	31	20%
Rescate Acciones	17	11%
<b>TOTAL</b>	<b>152</b>	<b>100%</b>



Con posterioridad, el ORSNA fue realizando modificaciones en la Programación:

#### 1) Primera Reprogramación Física-Financiera del Fideicomiso:

El Directorio del ORSNA, mediante Acta de Directorio ACDIR-2023-3-APN-ORSNA#MTR, de fecha 18/04/2023, aprobó la 1° Reprogramación Física-Financiera para el Período 2023-2025

Dicha reprogramación contiene la proyección de la totalidad del ejercicio 2023, desde enero a diciembre.

En fecha 19/04/2023, el ORSNA remite al Ministerio de Transporte, la nota NO-2023-43378891-APN-GAYP#ORSNA dicha Reprogramación.

La reprogramación no modifica la cantidad de proyectos, sino que modifica montos de proyectos en la cuenta 412466/3 (1,25%), aumentando el total de dicha cuenta en \$173.113.386.-

### Desembolsos programados

Cuentas	2023		Variación	
	Programación	1° Reprogramación	Monto	Porcentaje
412463/2 (2,5%)	\$ 12.716.346.996	\$ 12.716.346.996	\$ 0	0,00%
412464/9 (11,25%)	\$ 25.115.248.247	\$ 25.115.248.247	\$ 0	0,00%
412465/6 (7%)	\$ 443.656.394	\$ 443.656.394	\$ 0	0,00%
412466/3 (1,25%)	\$ 1.161.919.211	\$ 1.335.032.597	\$ 173.113.386	14,90%
515565/1 (Refuerzo)	\$ 12.457.499.085	\$ 12.457.499.085	\$ 0	0,00%
Rescate Acciones	\$ 21.808.879.438	\$ 21.808.879.438	\$ 0	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 73.703.549.371</b>	<b>\$ 73.876.662.757</b>	<b>\$ 173.113.386</b>	<b>0,23%</b>

## 2) Segunda Reprogramación Física-Financiera del Fideicomiso:

El Directorio del ORSNA, mediante Acta de Directorio ACDIR-2023-5-APN-ORSNA#MTR, de fecha 12/06/2023, aprobó la 2° Reprogramación Física-Financiera para el Período 2023-2025

Dicha reprogramación contiene la proyección de mayo a diciembre del ejercicio 2023.

En fecha 13/06/2023, el ORSNA remite al Ministerio de Transporte, la nota NO-2023-67839483-APN-GAYP#ORSNA dicha Reprogramación.

## 3) Tercera Reprogramación Física-Financiera del Fideicomiso:

El 16/11/2023, el Directorio del ORSNA, mediante Acta de Directorio ACDIR-2023-10-APN-ORSNA#MTR, aprueba la Tercera Reprogramación Física - Financiera del FFSNA, para el Período 2023-2025.

En fecha 16/11/2023, el ORSNA remite al Ministerio de Transporte, mediante la nota NO-2023-136945637-APN-GAYP%ORSNA la 3° Reprogramación Física-Financiera para el período 2023-2025.

Dicha reprogramación contiene la proyección del período septiembre/diciembre del ejercicio 2023.

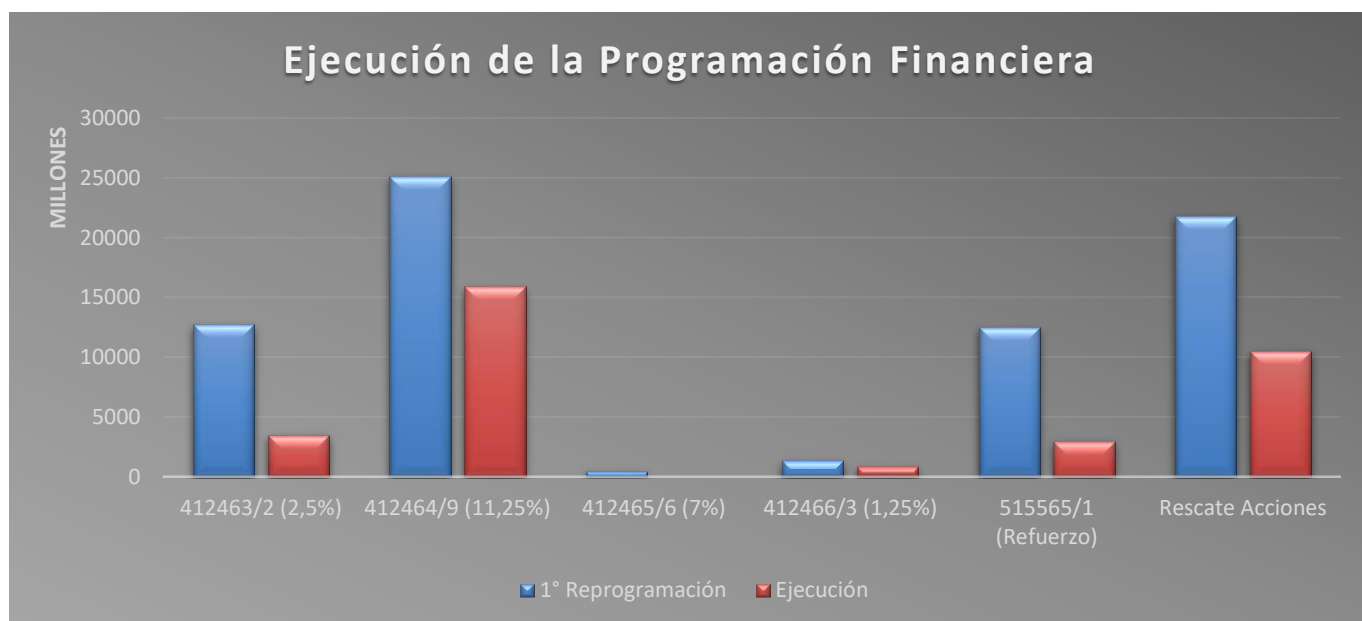
## c) Cumplimiento de la Programación Financiera del Fideicomiso

### c.1) 1° Reprogramación vs Ejecución

Al analizar la 1° Reprogramación Física-Financiera (cuya cuadro contiene la totalidad de erogaciones estimadas del período anual 2023), respecto de los desembolsos ejecutados, se observa una diferencia significativa entre lo programado y las libranzas erogadas, tal como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro comparativo**  
**Ejecución financiera del Fideicomiso - año 2023**

Cuentas	Ejercicio 2023		Variación	
	1° Reprogramación	Ejecución	Monto	% Ejecutado
412463/2 (2,5%)	\$ 12.716.346.996,00	\$ 3.480.670.018,54	-\$ 9.235.676.977,46	27,37%
412464/9 (11,25%)	\$ 25.115.248.247,00	\$ 15.878.404.670,87	-\$ 9.236.843.576,13	63,22%
412465/6 (7%)	\$ 443.656.394,00	\$ 0,00	-\$ 443.656.394,00	0,00%
412466/3 (1,25%)	\$ 1.335.032.597,00	\$ 818.960.765,00	-\$ 516.071.832,00	61,34%
515565/1 (Refuerzo)	\$ 12.457.499.085,00	\$ 2.937.872.251,43	-\$ 9.519.626.833,57	23,58%
Rescate Acciones	\$ 21.808.879.438,00	\$ 10.494.742.607,06	-\$ 11.314.136.830,94	48,12%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 73.876.662.757,00</b>	<b>\$ 33.610.650.312,90</b>	<b>-\$ 40.266.012.444,10</b>	<b>45,50%</b>



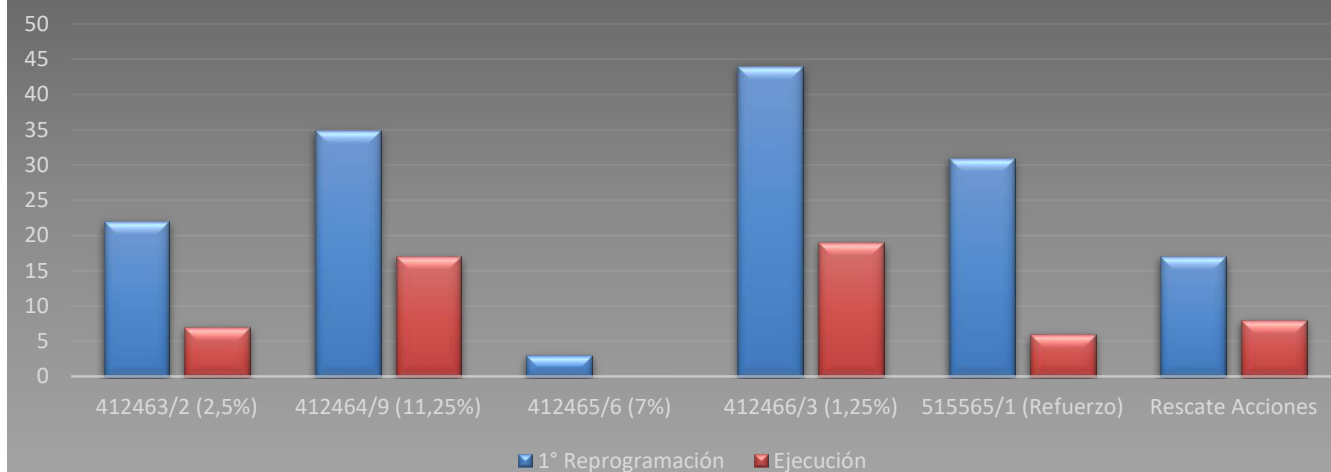
Al considerar la totalidad de obras y/o proyectos incluidos en la 1° Reprogramación y evaluar la ejecución de los pagos en el ejercicio 2023, también se observan desvíos entre la cantidad programada y la cantidad ejecutada:

**Cuadro comparativo**

**Cantidad de Obras y/o Proyectos abonados - año 2023**

Cuentas	Ejercicio 2023		Variación	
	1° Reprogramación	Ejecución	Monto	% Ejecutado
412463/2 (2,5%)	22	7	-15	31,82%
412464/9 (11,25%)	35	17	-18	48,57%
412465/6 (7%)	3	0	-3	0,00%
412466/3 (1,25%)	44	19	-25	43,18%
515565/1 (Refuerzo)	31	6	-25	19,35%
Rescate Acciones	17	8	-9	47,06%
<b>TOTAL</b>	<b>152</b>	<b>57</b>	<b>-95</b>	<b>37,50%</b>

**Ejecución de las Obras Programadas**



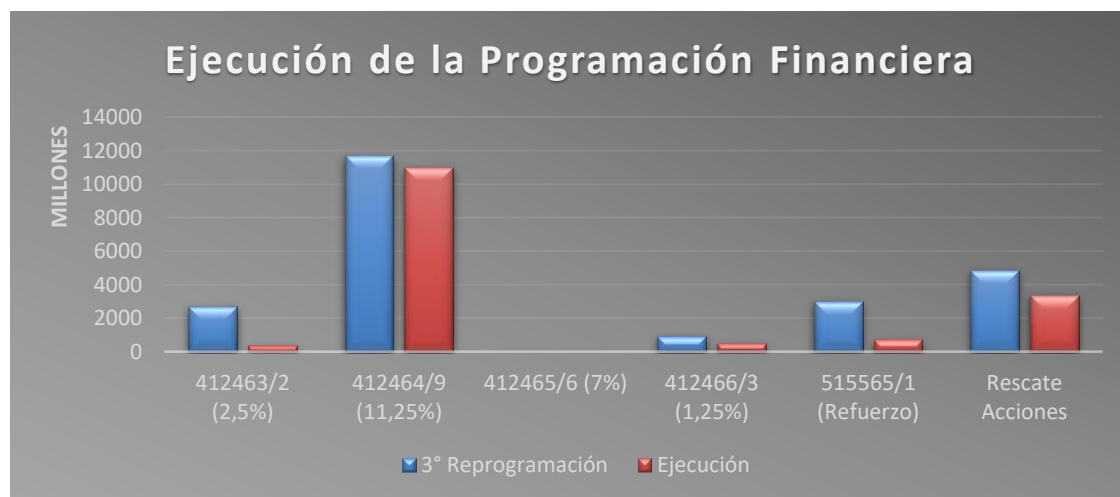


### c.2) 3° Reprogramación vs Ejecución (Período Septiembre/diciembre 2023)

Al analizar la 3° Reprogramación que corresponde al **periodo septiembre/diciembre** del ejercicio 2023 se obtuvo el siguiente resultado:

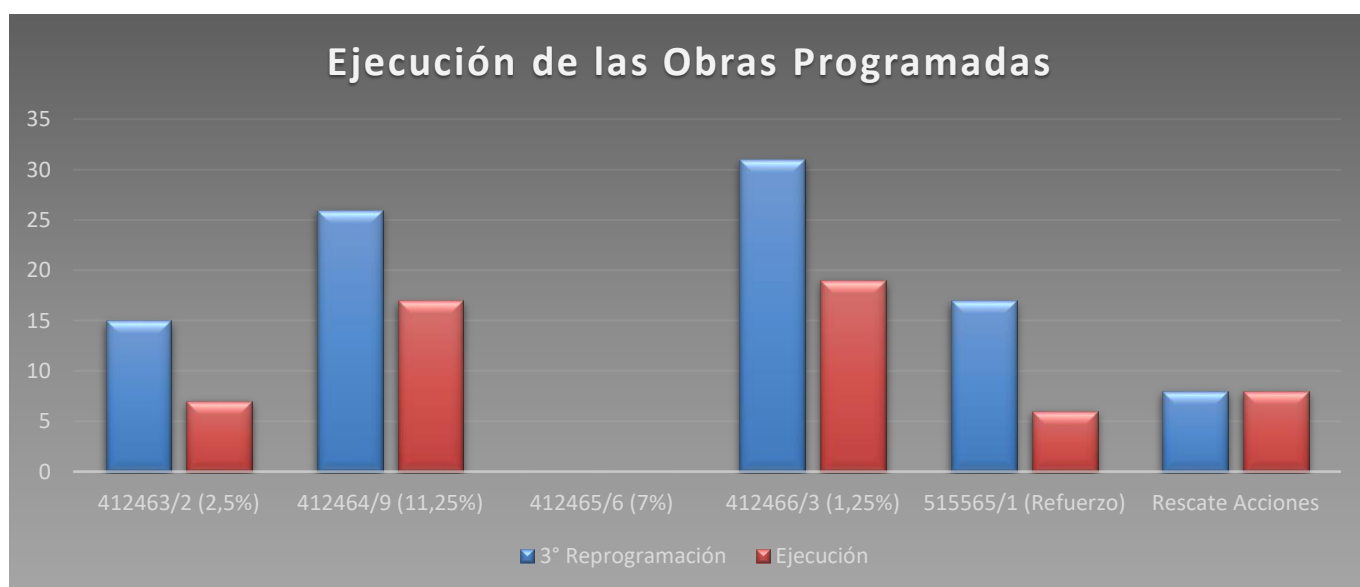
**Cuadro comparativo**  
**Ejecución financiera del Fideicomiso**  
**Septiembre/Diciembre año 2023**

Cuentas	Período septiembre/diciembre 2023		Variación	
	3° Reprogramación	Ejecución	Monto	% Ejecutado
412463/2 (2,5%)	\$ 2.692.845.105,00	\$ 354.443.854,46	-\$ 2.338.401.250,54	13,16%
412464/9 (11,25%)	\$ 11.698.817.729,00	\$ 10.993.097.612,91	-\$ 705.720.116,09	93,97%
412465/6 (7%)	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	
412466/3 (1,25%)	\$ 946.293.643,00	\$ 487.751.729,17	-\$ 458.541.913,83	51,54%
515565/1 (Refuerzo)	\$ 3.001.632.663,00	\$ 716.308.525,43	-\$ 2.285.324.137,57	23,86%
Rescate Acciones	\$ 4.869.422.270,00	\$ 3.394.414.554,10	-\$ 1.475.007.715,90	69,71%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 23.209.011.410,00</b>	<b>\$ 15.946.016.276,07</b>	<b>-\$ 7.262.995.133,93</b>	<b>68,71%</b>



**Cuadro comparativo**  
**Ejecución de las obras programadas**  
**Septiembre/Diciembre año 2023**

Cuentas	Período septiembre/diciembre 2023		Variación	
	3° Reprogramación	Ejecución	Monto	% Ejecutado
412463/2 (2,5%)	15	7	-8	46,67%
412464/9 (11,25%)	26	17	-9	65,38%
412465/6 (7%)	0	0	0	
412466/3 (1,25%)	31	19	-12	61,29%
515565/1 (Refuerzo)	17	6	-11	35,29%
Rescate Acciones	8	8	0	100,00%
<b>TOTAL</b>	<b>97</b>	<b>57</b>	<b>-40</b>	<b>58,76%</b>



**d) Seguimiento de Observaciones realizadas en periodos anteriores**

**OBSERVACION b.1: Desvíos entre la programación Física-Financiera del Fideicomiso y las erogaciones realizadas (Informe UAI N°12/23)**

Se observan desvíos entre la programación financiera y las erogaciones realizadas, durante el ejercicio 2022, de los fondos para obras y/o proyectos realizados respecto de los montos incluidos tanto en la programación inicial como en las reprogramaciones aprobadas con posterioridad.

### **Situación Actual:**

**Atento a que se registran subejecuciones durante el ejercicio analizado, se mantiene la observación para el período 2023.**

### **Recomendación (se reitera la recomendación efectuada en Informes anteriores):**

Con la experiencia de estos años, respecto a los desvíos, se recomienda que las Gerencias intervinientes en el proceso de elaboración de las Programaciones Financieras revisen las distintas etapas, desde la necesidad de la obra hasta el inicio de su ejecución. Además, se tenga en cuenta si el problema es la falta de recursos humanos y/o tecnológicos, o la intervención de terceros externos al Organismo, o del Concesionario tanto en la presentación de los proyectos como en la etapa final cuando inicia los procesos licitatorios de aquellas obras que lleva adelante.

### **Opinión del Auditado:**

#### **Gerencia de Administración y Presupuesto:**

Que de la observación expuesta en relación a la presunta subejecución del fideicomiso de acuerdo a lo establecido en Programación Física-Financiera 2023-2025, cabe aclarar que la GAP se encarga de solicitar la información a las distintas Áreas Técnicas del ORSNA para la confección de dicha Programación Física-Financiera. Posteriormente la misma es aprobada por el Directorio del Organismo y es enviada a la Secretaría de Transporte, quién luego de su intervención autoriza los proyectos y remite esa información al Banco de la Nación Argentina para que procese los pagos librados por el Fideicomiso.

Cabe mencionar, que las áreas requirentes son las responsables de ejecutar los proyectos incluidos en dicha Reprogramación Físico-Financiera.

#### **Gerencia de Planificación Aeroportuaria:**

El concepto de desvío requiere, para su validación semántica, de un parámetro de referencia que se presuponga fijo, invariable o normativo. Tal como se expresará en el ME-2022-00901057-APN-GPA#ORSNA, la Programación Financiera no constituye una planificación normativa ni estática, sino que conforma una hipótesis de trabajo, generada por el ORSNA con el concurso de todas sus áreas técnicas, orientada a establecer con el fideicomisario, el Banco de la Nación Argentina, un marco más o menos previsible respecto del volumen de fondos de los fideicomisos que se pretende utilizar dentro de un determinado periodo.

En ese contexto, esta Gerencia de Planificación Aeroportuaria revalida lo contestado oportunamente mediante el memorando premencionado, emitido en respuesta al Informe UAI-ORSNA N° 10/2021 “Ejecución del FFSNA AÑO 2020”, como así también las respuestas remitidas por correo electrónico al Informe UAI-ORSNA N° 10/2022 “Ejecución del FFSNA AÑO 2021” y al Informe UAI-ORSNA N°12/2023 “Ejecución del

FFSNA AÑO 2022”, en los cuales se explicitaron los múltiples factores internos y externos que influyen en el proceso de programación de obras y proyectos de infraestructura aeroportuaria, y que son inherentes a todas las programaciones y reprogramaciones.

En suma, es importante destacar que, como es de conocimiento de esa UAI, los procesos de gestión, elaboración y aprobación de la Programación Financiera y sus respectivas reprogramaciones pueden ser prolongados. En tal sentido, es prioridad tanto para esta GPA como para las demás áreas técnicas intervinientes, prever un aprovechamiento máximo de los recursos económicos disponibles, incluyendo la mayor cantidad posible de proyectos y obras, de manera de tener cubiertas todas las previsiones que es posible anticipar para el caso en que uno o más de los proyectos allí volcados se tornen urgentes o adquieran prioridad.

En esa misma sintonía, las áreas técnicas desarrollan un proceso constante de impulso, gestión y evaluación de un gran volumen de proyectos que revisten distintos grados de prioridad y cuya inclusión en alguna de las programaciones se sujeta a la disponibilidad de fondos; En esta inteligencia, va de suyo que carecería de sentido desaprovechar fondos (ya sean disponibles o proyectados) toda vez que existen numerosos proyectos cuya ejecución en el corto, mediano o largo plazo, es necesaria.

No es de menor importancia señalar que los procesos licitatorios de todos los proyectos incluidos en la programación se rigen por el procedimiento aprobado por Resolución ORSNA 141/18. Dicho proceso es complejo y requiere de la intervención de varios actores internos y externos. El principal de los factores externos y determinantes son las empresas oferentes, que durante el procedimiento pueden solicitar prórrogas o interponer impugnaciones que modifican los plazos establecidos. Luego de esto puede suceder que, transcurrido el tiempo de publicación, las licitaciones resulten fracasadas o desiertas, lo cual implica el inicio de un nuevo proceso. En tal sentido, estos factores externos exceden en un todo al alcance de las Gerencias en materia de programación e implican circunstancias imponderables que inciden directamente en los plazos de gestión, de contratación y concreción o no de una obra y, en consecuencia, del volumen de ejecución de los desembolsos programados.

### **Gerencia de Obras de Infraestructura Aeroportuaria:**

En relación a los desvíos evidenciados entre la programación financiera del fideicomiso y los desembolsos del mismo durante el periodo en análisis, en lo que respecta a obras en ejecución, podemos hacer las siguientes observaciones:

- A la hora de realizar una programación financiera se busca contar con los datos correspondientes al avance físico estimado para cada uno de los proyectos así como los egresos proyectados en los que se incurrirá. No obstante, se debe tener en cuenta que no contar con el monto necesario para el pago de un certificado, en la cuenta fiduciaria pertinente, puede generar incumplimientos. Esto sucede porque que el trámite de aprobación de una nueva programación para compensar la cuenta lleva un tiempo prudencial.

- Por otra parte, en las distintas programaciones financieras se ha previsto un aumento inflacionario, también contemplando grandes variaciones en los índices utilizados para la Redeterminación de precios, a fin de preservar el normal circuito de pagos, evitando insuficiencias eventuales en las respectivas cuentas fiduciarias.
- Adicionalmente, se comprobó que el avance físico de las obras no ha tenido una correlación con los planes de trabajo enviados por el Concesionario. En este sentido, se aclara que dichos planes de trabajo son uno de nuestros principales insumos a la hora de estimar los desembolsos. Por tal motivo, esta incongruencia entre lo programado y lo efectivamente ejecutado, ha generado desvíos financieros, potenciados por el efecto inflacionario, la dificultad por cuestiones cambiarias para realizar importaciones y la imprevisibilidad relacionada al calendario electoral nacional y jurisdiccional.
- A su vez, es importante aclarar que se ha tomado como precaución, a la hora de estimar, que en las obras pudiesen surgir eventuales modificaciones de alcance a los contratos básicos, lo que genera otra causa en los desvíos.

### **OBSERVACION b.2: Programación/Reprogramación (Informe UAI N°12/23)**

Tanto la Programación Financiera como las sucesivas Reprogramaciones fueron aprobadas con posterioridad al inicio del período que aprueban, de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente.

Considerando que el Artículo N°22 del Contrato de Fideicomiso porque establece que, “(...) los bienes fideicomitidos deberán ser invertidos por el fiduciario, conforme las instrucciones que imparta la autoridad de aplicación (...)” y que, “(...) el fiduciario deberá prever la disponibilidad inmediata de los montos suficientes para afrontar el 120% de las acreencias estimadas en la Programación Financiera de las Cuentas Fiduciarias para el período trimestral correspondiente, con más lo gastos deducibles presumibles de ser afrontados en el referido período (...)”, resulta necesario que se pueda establecer con mayor grado de certeza y oportunidad los montos a ser desembolsados a fin de cumplir de manera eficiente con los recursos no utilizados.

Dicha situación ya ha sido observada en el Informe UAI N°03/2019, en el Informe UAI N°05/2020, el Informe UAI N°10/2021, y el Informe UAI N°10/2022, en ocasión de analizar las programaciones financieras correspondientes a los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, por lo cual se puede afirmar que dicha situación no ha sido subsanada.

### **Situación Actual:**

#### **El 10 de septiembre de 2024 se reúne el Comité de Control en el ORSNA.**

Respecto de la Observación planteada, el Gerente de Administración y Presupuesto explico que durante el ejercicio 2024 se sucedieron ciertas situaciones institucionales, que provocaron una demora en la aprobación de la programación financiera del 2024. Al respecto, informó que se está trabajando en realizar un cronograma para que todas las

áreas internas cumplan con el plazo allí estipulado, considerando que dicha programación es remitida luego a la Secretaría de Transporte para su aprobación definitiva y posteriormente es informada al Banco Nación Fideicomiso, a fin de que cuando reciba una libranza, la misma sea autorizada corroborando que esté dentro del proyecto de obra en cuestión. Por lo tanto de esta, y cumpliendo con dicho cronograma, estaríamos en condiciones de tener aprobada para el mes de diciembre de cada año, la programación financiera del año siguiente.

**Atento a ello, dicha observación será analizada en el próximo ejercicio a fin de verificar las acciones correctivas informadas en el Comité de Control.**

### **Opinión del Auditado:**

#### **Gerencia de Administración y Presupuesto:**

Que se observa la existencia de extemporaneidad en la programación Física-Financiera correspondiente al periodo 2023-2025, es de destacar que esta Gerencia de Administración y Presupuesto solicitó mediante ME-2022-129805009-APN-GAYP#ORSNA de fecha 1 de diciembre de 2023, comenzar el proceso de confección Programación Física - Financiera 2023-2025.

En cuanto a las distintas Reprogramaciones Física-Financiera 2023-2025, las mismas se han iniciado en la medida que se ha comenzado a ejecutar la Programación Física-Financiera correspondiente al periodo 2023-2025, con el objeto de dar cumplimiento a la necesidad de establecer con mayor grado de certeza y oportunidad los montos a ser desembolsados a fin de cumplir de manera eficiente con los recursos no utilizados

### **Conclusión**

- ❖ Habiendo realizado el análisis respecto de la Programación Física-Financiera del Fideicomiso, se reiteran en este período los aspectos observados relacionados con una subejecución, tanto física, como monetaria, de las obras y/o servicios programados que se traduce en una menor cantidad de libranzas abonadas respecto de las programadas para el periodo.
- ❖ Atento a ello, resulta necesario que las áreas involucradas establezcan una programación, considerando los recursos con los que disponen para su realización, como así también los posibles cuellos de botella que se puedan producir tanto internamente como los que se puedan producir debido a la interacción con otros actores, a fin de disminuir los desvíos generados.

**INFORME FINAL UAI-ORSNA N° 08/2024**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 25 de noviembre de 2024.

**Cr. Gabriel V. Rossi**

*Auditor Interno Titular*

*Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos*

**EQUIPO DE TRABAJO**

- Dra. CASTRO, María del Huerto.
- Lic. FERRARA, Marcela.
- Cr. POGGI, Darío.
- Arq. FANTINELLI Juan Manuel