



Auditoría General de la Nación

Síntesis Ejecutiva del Informe de Auditoría

**Contrato de Concesión de Aeropuertos Argentina 2000 (Decreto 1009/2020 P.E.N.
Prórroga) – Control sobre los procedimientos efectuados y gestión de la renovación de la
concesión**

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

- Año 2025 -



Auditoría General de la Nación

-AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN –

Índice del Informe de Auditoría

- Actuación AGN 15/2023 –

Índice del Informe de Auditoría.....	2
Informe de Auditoría.....	3
1. Objeto de auditoría	3
2. Alcance del examen	3
3. Aclaraciones previas.....	4
4. Hallazgos	13
5. Comunicación del informe.....	15
6. Recomendaciones.....	15
7. Conclusiones.....	16
8. Lugar y Fecha del Informe	16
9. Firma	16

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

- Año 2025 –



Auditoría General de la Nación

SIGLARIO

ORSNA: Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos.

AGN: Auditoría General de la Nación.

SIGEN: Sindicatura General de la Nación.

UAI-ORSNA: Unidad de Auditoría Interna del ORSNA.

BNA: Banco de la Nación Argentina.

FFSNA: Fideicomiso de Fortalecimiento del Sistema Nacional Aeropuertos.

CNV: Comisión Nacional de Valores.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional.

SNA: Sistema Nacional de Aeropuertos.

AA2000: Aeropuertos Argentina 2000 S.A.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

INTOSAI: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA

Al Señor Presidente del

ORGANISMO REGULADOR DEL
SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS

Mag. Hernán DE ARZUAGA PINTO

Av. Costanera Rafael Obligado s/n Edificio IV, 2° – C.A.B.A.

S. _____ / _____ D.

En uso de las facultades conferidas por la Ley 24.156, artículo 118, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), con el objeto que se detalla en apartado 1.

1. Objeto de auditoría

“Contrato de Concesión de Aeropuertos Argentina 2000 (Decreto 1009/2020 P.E.N. Prórroga) - Control sobre los procedimientos efectuados y gestión de la renovación de la concesión”
Período auditado: 01/01/2020 – 30/06/2021.

2. Alcance del examen

El examen efectuado se focalizó, particularmente, en evaluar si la prórroga de la concesión del Grupo “A” fue gestionada por el ORSNA de forma eficaz.

La labor de auditoría fue realizada de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por las Resoluciones 26/15 y 186/16-AGN, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d, de la Ley 24.156.

Período de ejecución de las tareas de campo: desde el 01/02/23 al 03/12/24.



3. Aclaraciones previas

El ORSNA fue creado por el Dec. 375/97 (B.O. 25/04/97), como un organismo autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En concordancia con la Ley de Ministerios¹ y lo regulado en el Dec. 50/2019 (20/12/19) y modificatorias², en el período objeto de examen, el auditado se desempeñó como un organismo descentralizado dentro de la órbita del ex Ministerio de Transporte de la Nación³.

Tiene la obligación de controlar que la actividad aeroportuaria, en el ámbito del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), se ajuste a los principios y objetivos que se le han encomendado, entre los que se destacan:

- ✓ Asegurar que las tarifas que se apliquen por los servicios aeroportuarios prestados sean justas, razonables y competitivas.
- ✓ Asegurar que el funcionamiento de los aeropuertos sea compatible con el normal desarrollo de la vida de la comunidad y con la protección del medio ambiente.
- ✓ Propender a la obtención de infraestructura aeroportuaria adecuada para satisfacer las necesidades de la actividad aeronáutica y asegurar su eficiente explotación.
- ✓ Fiscalizar la realización de las inversiones aeroportuarias necesarias para alcanzar niveles de infraestructura que permitan satisfacer los futuros requerimientos de la demanda de tráfico aéreo.
- ✓ Velar por la operación confiable de los servicios e instalaciones aeroportuarias de acuerdo a las normas nacionales e internacionales aplicables.
- ✓ Impulsar la adecuación de la capacidad aeroportuaria contemplando la integración de las diferentes áreas y territorios nacionales, como así también el incremento del tráfico aéreo.

¹ Ley 22.520 (B.O. 18/12/81) – Texto ordenado por Dec. 438/92 (B.O. 12/03/92) y complementarias.

² El Dec. 50/2019 (Anexo III, apartado XII), relativo a la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, si bien fue modificado por los Decretos 532/20 (B.O. 10/06/20) y 740/21 (29/10/21), la dependencia del ORSNA al Ministerio de Transporte no varió. Tras la sanción del Decreto 293/24 (BO 08/4/24) el Ministerio de Transporte pasó a depender, con grado de Secretaría, del Ministerio de Economía de la Nación quedando el ORSNA como un ente descentralizado bajo esa órbita.

³ En el Dec. 1799/07 (parte 1°, 2° y 6°) se entendió conveniente diferenciar, a partir del Acta Acuerdo de Renegociación Contractual, las atribuciones de regulación y control del ORSNA de las competencias del entonces Ministerio de Transporte como autoridad de aplicación con competencia primaria en materia de gestión de los sistemas de transporte, entre ellos la infraestructura y servicios aeroportuarios.



Auditoría General de la Nación

La conducción del ORSNA es desempeñada por cuatro miembros, de los cuales tres son designados por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) -un presidente, un vicepresidente y un vocal- y el restante es nombrado, de común acuerdo, por los Gobernadores de la Provincias donde se encuentren ubicados los aeropuertos que integran el SNA. En el período objeto de examen, solamente estuvieron cubiertos los cargos correspondientes al PEN⁴.

3.1. Contrato de Concesión del Grupo “A” de aeropuertos del SNA

3.1.1. Antecedentes de la concesión

El contrato de Concesión de la explotación, administración y funcionamiento del conjunto de aeropuertos del Grupo “A”⁵ fue otorgado a Aeropuertos Argentina 2000 S.A mediante Dec. 163/98 (B.O. 13/02/98) y D.A. 60/98 (B.O. 27/01/98), en base a la licitación pública abierta por Dec. 375/97.

Por su parte, en el marco de la Ley de Emergencia Económica 25.561 (B.O. 07/02/02) y el Dec. 311/03 (B.O. 04/07/03), el contrato fue renegociado mediante el Acta Acuerdo de Renegociación Contractual, ratificada por Dec. 1799/07 (B.O. 13/12/07).

En vista de la materia y período objeto de examen, entre las cuestiones de mayor relevancia aprobadas en aquella renegociación contractual, se indican las siguientes:

- Se dejó sin efecto el pago del canon básico anual⁶ y se propició su reemplazo por la afectación específica y mensual del 15% de los ingresos totales de la concesión⁷.
- Se resolvió la forma de instrumentación y pago de la deuda que el concesionario tenía al año 2007 con el Estado Nacional⁸.

⁴ Durante el período auditado los cargos del Directorio del ORSNA, correspondientes al Poder Ejecutivo Nacional, fueron ejercidos por el Dr. Carlos Pedro Mario Aníbal Lugones Aignasse (presidente designado por Dec. 263/20 -B.O. 14/03/20- y 56/23 -B.O. 31/01/23), el Dr. Fernando José Miguel (vicepresidente designado por Dec. 263/20 y 146/23 -B.O. 17/03/23) y la Dra. Pilar Becerra (primer vocal designada por Dec. 263/20 y 145/23 -B.O. 17/03/23-)

⁵ El Grupo “A” está compuesto por 35 aeropuertos. A los 33 aeropuertos enunciados en el Dec. 163/98 se incorporaron los aeropuertos de El Palomar y de las Termas de Río Hondo, mediante Dec. 1107/17 (B.O. 28/12/17) y RESFC-2021-27-APN-ORSNA#MTR (B.O. 06/04/21), respectivamente.

⁶ Según la cláusula 17.1 del Contrato de la Concesión el concesionario debía pagar un canon básico anual de US\$ 171.121.000.-, en dólares y en dos cuotas semestrales.

⁷ El Anexo III del Dec. 1799/07 establece que el 15% será aplicado de la siguiente forma: 11,25% al Fideicomiso para obras del SNA (previa detracción del 30% para su depósito en cuenta a la orden de ANSES); 1,25% al Fondo para estudios, control y regulación de la Concesión; y 2,5% al Fideicomiso para obras del Grupo “A” del SNA.

⁸ En la cláusula 14.1.2 del Acta Acuerdo de Renegociación y los Anexos VII-A, VII-B y VIII-C se explicitó que la deuda ascendía a \$846,16 millones y que se abonaría de la siguiente forma: *asignación específica* hasta cubrir la suma de \$195 millones, *obligaciones negociables*



Auditoría General de la Nación

- Se indicó que, en caso de operar la prórroga debía practicarse la revisión del plan de inversiones.
- En lo que hace a la Proyección Financiera de Ingresos y Egresos⁹, se estipuló que - para la revisión ordinaria y extraordinaria - debía ponderarse el cumplimiento de las inversiones en consideración de lo que refleje el Registro de Inversiones de la concesión. En efecto, se estimó que la revisión ordinaria anual, que tiene por objeto verificar y preservar el equilibrio entre las variables de dicha proyección, debe llevarse a cabo en el mes marzo de cada año.
- Con motivo de incentivar la realización de nuevas obras en los aeropuertos, se estableció que el concesionario, previa autorización del ORSNA, puede incluir en los contratos que celebre con terceros para la prestación de servicios que requieran la ejecución de inversiones de obras nuevas, que éstos continúen vigentes aún ante la finalización anticipada de la concesión. En este supuesto, el concedente y/o quien este designe debe subrogar los derechos y obligaciones del concesionario.

En concordancia a lo preceptuado en la renegociación del contrato de concesión, en el año 2011, el Estado Nacional convirtió las obligaciones negociables en acciones ordinarias, motivo por el cual se le otorgó el 15% del capital social de las acciones ordinarias de AA2000 (38.779.829 acciones ordinarias) y se asignó al Estado Nacional la calidad de accionista por capitalización de deuda. De este modo, la participación del Estado Nacional en AA2000 quedó compuesta, en el período auditado, por el 100% del capital accionario de las acciones preferidas (deuda consolidada y capitalizable según Dec. 1799/07.¹⁰) y por el 15% del capital accionario ordinario.

convertibles en acciones ordinarias por \$158 millones y acciones preferidas rescatables y potencialmente convertibles en acciones ordinarias por \$496,16 millones.

⁹ La Proyección Financiera de Ingresos y Egresos refleja los ingresos, egresos operativos, inversiones y obligaciones estimados de la Concesión.

¹⁰ En el Anexo VII-A del Decreto 1799/07 se estableció que las acciones preferidas debían generar dividendos del 2% anual capitalizables en acciones preferidas hasta el año 2019 y debía rescatarse a partir del 2020 en un porcentaje de al menos un 12,5% por año hasta el año 2027. Por su parte, se había estipulado que, para el caso en que la empresa concesionaria no pudiera realizar la erogación total o parcial de dicho porcentaje, debía emitir en favor del Estado Nacional acciones ordinarias por idéntico valor económico. Por su parte, los dividendos a partir e 2020 se debían abonar en dinero en efectivo.



Auditoría General de la Nación

Esta situación le permitió al Estado Nacional tener participación en el Directorio (formación de decisiones de la empresa AA2000) y en la Comisión de Vigilancia (contralor)¹¹.

3.1.2. Previsión contractual de la prórroga de la concesión

El contrato prevé que el plazo de la concesión está compuesto de un “período inicial” de 30 años, comprendido desde febrero/1998 hasta febrero/2028, con la posibilidad de una “prórroga” y “extensión”.

Al respecto, el art. 5.2 del contrato estipula que el Concedente podrá prorrogar la Concesión por un plazo máximo de diez años, reservándose el derecho de mantener, modificar o suprimir la exclusividad. Dispone las siguientes condiciones:

- Solicitud de la prórroga, por parte del concesionario, con una anterioridad no menor a 18 meses del vencimiento del plazo de concesión, con indicación del plazo requerido.
- El Estado Nacional debe otorgar la prórroga pedida, previa recomendación del ORSNA, y debe detallar el plazo por el cual se la otorga.

Por su parte, de forma adicional al período inicial y a la prórroga, se prevé la facultad del ORSNA para requerir al concesionario la continuación del contrato, por un plazo no mayor a 12 meses contados a partir del vencimiento del plazo de la concesión.

Finalmente, el art. 5.3 establece que el concedente debe considerar la incidencia de la prórroga en la ecuación económico-financiera de la concesión, con la premisa de que la recuperación de las inversiones debió proceder durante el plazo original de la concesión.

3.1.3. Prórroga de la concesión de aeropuertos del Grupo “A”

El concesionario solicitó el 26 de junio de 2020 (Nota AA2000-DIR-691/20) el otorgamiento de una prórroga al contrato de concesión por un lapso de 10 años.

La presentación se encontró motivada en que el giro comercial del negocio aeroportuario se vio afectado (ausencia de cobro de tasas con costos fijos altos constantes) como consecuencia de la pandemia COVID-19 y las medidas dispuestas¹² por el Estado Nacional.

¹¹ En el período auditado, el Estado Nacional tuvo derecho a la designación de tres directores (dos por las acciones ordinarias y uno por las acciones preferidas) y de un síndico del consejo de vigilancia. Se destaca que, según los Estatutos de AA2000, el directorio está compuesto por ocho miembros y el consejo de vigilancia por tres.

¹² Ley 27.541 (B.O. 23/12/19); DNU 260/20 (B.O. 12/03/20); Res. Ministerio Transporte 64/20 (B.O. 18/03/20), 71/20 (B.O. 20/03/20) y 73/20 (B.O. 25/03/20); Res. ANAC 304/20 (B.O. 16/10/20).



Auditoría General de la Nación

La tramitación administrativa se suscitó en el EX-2020-73378787-APN-USG#ORSNA, donde constan las notas presentadas por el concesionario de fechas 04/05/20 y 26/06/20, sobre el estado de situación y solicitud de la prórroga, respectivamente; así como las actas de reunión entre AA2000 y el ORSNA, las “Condiciones Técnicas para la Prórroga” acordadas por ambos, el tratamiento administrativo llevado a cabo por el ORSNA y la recomendación favorable de éste¹³. Asimismo, consta el posterior tratamiento y aprobación de la prórroga por parte del Poder Ejecutivo Nacional mediante Dec. 1009/20 (B.O. 17/12/20).

Entre las consideraciones técnicas esgrimidas por el Concedente al aprobar la prórroga por el plazo de diez años (hasta febrero/2038) pueden citarse:

- Afectación de la ecuación económica-financiera del contrato;
- Razonabilidad del plazo de concesión para lograr el equilibrio económico-financiero.
- Compromiso de inversión para la realización de obras necesarias para el mantenimiento y acondicionamiento de las terminales aéreas sin comprometer fondos del tesoro de la nación y sin conceder exenciones fiscales.

3.2 Condiciones Técnicas para la Prórroga

Las Condiciones Técnicas para la Prórroga suscriptas por AA2000 y el ORSNA (IF-2020-83039885-APN-USG#ORSNA) y ratificadas por el PEN mediante Dec.1009/20, se sintetizan a continuación:

- Plazo De La Concesión (Cláusula 1°): Prórroga por 10 años del contrato de concesión: se determina como nuevo vencimiento el 13/02/2038;
- Infraestructura Necesaria (Cláusula 2°): Se convino dotar de un financiamiento de hasta U\$S 947,5 millones según las siguientes cláusulas:
 - Claus. 2.1.: Monto de u\$s 132 milones, cuyo destino son las erogaciones por certificaciones de avance físico pendientes de pago. Completamiento hasta su finalización durante 2020 y 2021 de las obras encuadradas como

¹³ RESFC-2020-80-APN-ORSNA#MTR (30/11/20)



Auditoría General de la Nación

Inversión Directa que se encuentren en curso y que el ORSNA considere necesarias.

- – Cláus. 2.1.2: Monto de hasta u\$s 85 millones, con vencimiento el 31/12/21. Apalancamiento para financiar el “Patrimonio de afectación para el Financiamiento de obras que conforman el Grupo A”.
- Cláus. 2.1.3: Monto de hasta u\$s 124 millones. Con vencimiento el 31/12/21. Apalancamiento para financiar el “Patrimonio de afectación Específica para el Refuerzo de Inversiones Sustanciales del Grupo A”.
- Claus. 2.1.4: Monto de u\$s 406,5 Con vencimiento el 31/03/22. Destinado a Obras encuadradas en Inversión Directa a ejecutarse preferentemente durante los años 2022 y 2023. Rescate de acciones preferidas pertenecientes al Estado Nacional (aplicación a inversiones de infraestructura aeroportuaria según Dec. 1799/07).
- Cláus. 2.1.5: Monto de u\$s 200 millones (u\$s 50 M por cada año). Obras por Inversión Directa para el período 2024-2027. El volumen de inversión es complementario a cualquier saldo de Inversión Directa que pudiera provenir del período 2021-2023 (s/ 2.1.1 y 2.1.4) y que al 2024 se encontraran pendientes de ejecución.
- Cláus. 2.1.6. Dispone que las Inversiones Directas para el período 2028-2038 (plazo de la prórroga) serán definidas por las necesidades operativas del sistema y el equilibrio de la concesión.

Para incentivar la realización de nuevas obras se faculta al ORSNA a autorizar al concesionario a celebrar contratos con terceros por un plazo que exceda la concesión, en los términos de la cláusula 18 del Acta Acuerdo de Renegociación Contractual (Dec.1799/07).

- **Ecuación Económico – Financiera de la Concesión** (Cláusula 3º). Se expone una proyección financiera de ingresos y egresos indicativa y conceptual hasta el año 2038, planteada sobre la revisión correspondiente al año 2017 aprobada por RESOL-2019-92-APN-ORSNA#MTR.



Auditoría General de la Nación

- **Exclusividad** (Cláusula 4°). Se mantiene durante la prórroga la exclusividad prevista en el punto 3.11 y 4.1 del contrato de concesión, con las siguientes salvedades:
 - Se dejan sin efecto las zonas de influencia en el interior del país, salvo aeropuertos Ezeiza, Aeroparque, San Fernando y El Palomar.
 - La exclusividad en zonas de influencia se mantendrá en todo el territorio nacional para la actividad de depósitos fiscales aeroportuarios.
 - Se exceptúa de la exclusividad y del área de influencia para la realización de proyectos de nueva infraestructura aeroportuaria en el Río de la Plata que impulse el Sector Público Nacional.
- **Mantenimiento de situación accionaria estatal (Cláusula 5°)**. Se mantiene la participación del Estado Nacional en el 15% del capital ordinario de AA2000, conservando la intangibilidad de las acciones y sin mediar compensación alguna al concesionario, debiendo mantenerse los derechos de accionarios hasta la extinción de la concesión.

Renuncia de reclamos (Cláusula 6°). Se estipula que, dentro de los diez días hábiles de la entrada en vigencia del acuerdo, el concesionario debe acreditar que ha desistido de todos los reclamos, recursos y demandas entabladas o en curso contra el Estado Nacional y/o sus entes descentralizados, tanto en sede administrativa, arbitral o judicial, cualquiera sea la causa en que se funden. Al efecto, el concesionario debe presentar los instrumentos debidamente certificados y legalizados en los que conste en forma expresa e íntegra el desistimiento del derecho y las acciones en los términos establecidos.

3.3 Incidencia de la Pandemia COVID 19 en el objeto auditado.

A fin de 2019 se verificó el brote de COVID19 en China. El 30/01/20 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el nuevo coronavirus constituía una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) en el marco del Reglamento Sanitario Internacional 2005 (RSI 2005) y finalmente el 11/03/20 se declaró el estado de pandemia. El impacto de la enfermedad se generalizó y el primer caso en Argentina se confirmó el 3/03/20.



Auditoría General de la Nación

Con el objeto de contener su propagación, los Gobiernos adoptaron -con distinta intensidad y duración- medidas de confinamiento, cierres de frontera, restricciones y prohibiciones al desplazamiento de personas.

Según los estudios de la OACI, en el año 2020 se verificó, a nivel mundial, una caída del tráfico de pasajeros del orden del 60% respecto de 2019, con severos impactos en los ingresos brutos de las líneas aéreas, los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea.

En Argentina, el 12/03/2020 se dictó el Decreto 260/20 que dispuso la ampliación de la emergencia sanitaria que fuera oportunamente establecida por Ley N° 27.541. El 19/03/20 se estableció el “Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio” -ASPO-¹⁴. Asimismo, se suspendieron temporariamente los vuelos internacionales de pasajeros provenientes de “zonas afectadas”¹⁵ por un plazo de 30 días (art. 9°).

El 19/03/20 se estableció el “Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio” -ASPO- (Decreto 297/20). El 28/03/20 se dispuso la cancelación de los vuelos de cabotaje, permitiéndose solo aquellos específicamente autorizados por la Autoridad Aeronáutica¹⁶. Las medidas adoptadas por las normas aquí citadas fueron prorrogadas sucesivamente, con modificaciones conforme la evolución de la pandemia en el territorio nacional.

Según datos oficiales de la ANAC¹⁷ en 2020 se registró una caída de pasajeros de cabotaje, respecto de 2019, del orden del 77,7%. En el caso de los pasajeros internacionales la caída es similar (77%). En lo que respecta a la variación de vuelos de cabotaje e internacionales (excluyendo cargueros exclusivos), en 2020 se produjo una caída del 73,6%.

A partir del año 2021 se verifica una recuperación de dichos indicadores, no obstante lo cual, a diciembre de 2023 no se habían alcanzado aún los niveles prepandemia.

¹⁴ Decreto PEN 297/20(BO 19/3/20)

¹⁵ ARTÍCULO 4°.- ZONAS AFECTADAS POR LA PANDEMIA: A la fecha de dictado del presente decreto, se consideran “zonas afectadas” por la pandemia de COVID-19, a los Estados miembros de la Unión Europea, miembros del Espacio Schengen, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América, República de Corea, Estado del Japón, República Popular China y República Islámica de Irán.

¹⁶ Según la ANAC: Durante abril hubo vuelos que despegaron de Ezeiza con destino final con el fin de traer insumos hospitalarios y posteriormente vacunas. Ver: <https://datos.anac.gob.ar/estadisticas/article/3b096ea1-68f4-4684-b8ac-2d12532cfcf8>

¹⁷<https://repositorio.jst.gob.ar/bitstream/123456789/1505/1/RSO%234-AI0001.pdf>



Auditoría General de la Nación

La caída de la actividad en el sector impactó directamente en los ingresos del concesionario. En los resultados de los EECC de 2019, 2020 y 2021, se verifica una variación porcentual en los resultados positivos en el 2020 con relación al 2019 de -42%. Si se consideran especialmente los ingresos aeronáuticos la variación representa -62% mientras que en los ingresos comerciales es de -51%.

Por último, se señala que, si bien en el 2021 se registra una recuperación, la misma continuaba marcando signos negativos (-13%, -55% y -9 respectivamente) si se comparan con los números del 2019, es decir, previo a la pandemia.

3.4 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. La Agenda 2030 entró en vigencia el 1 de enero de 2016 y compromete su cumplimiento para el año 2030.

En su línea de trabajo, la AGN ha resuelto integrar la Nueva Agenda Global 2030 de Desarrollo Sostenible y, mediante Disposición AGN 69/18, estableció dentro de sus Objetivos Estratégicos la necesidad de evaluar y respaldar la implementación de los ODS para crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas

A los fines de avanzar en la inclusión de metas claras de realización, resolvió mediante la Disposición AGN 198/18, identificar y evaluar las acciones adoptadas por los organismos auditados en relación a los ODS.

3.4.1 Los ODS en el ORSNA

Durante el período auditado, el ORSNA no fue responsable directo del cumplimiento de algún ODS, sino que lo hizo en forma derivada al tener que reportar las actividades vinculadas a éstos al entonces Ministerio de Transporte de la Nación (Dirección Nacional de Estrategias Inclusivas, Accesibilidad y Desarrollo Sostenible en el Transporte - Unidad de Gabinete de Asesores).

En efecto, se relacionan con su tarea tres metas específicas de tres ODS:



Auditoría General de la Nación

- ODS 3, Meta 3.6: “De aquí a 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo”.
- ODS 9, Meta 9.1: “Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”.
- ODS 11, Meta 11.2: “De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad”.
- En esa línea, el ORSNA manifestó que el progreso en el cumplimiento de los ODS es informado por el Ministerio de Transporte a partir de los reportes por parte de los diferentes organismos jurisdiccionales, entre ellos, el ORSNA.

En concordancia, se indicó que el organismo no cuenta con normativa interna sobre ODS. Sin perjuicio de ello, y respecto del ODS 13, el auditado informó del dictado de la Resolución ORSNA N° 62/22 (fuera del período auditado) sobre el Inventario de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (IEGEIs) de las infraestructuras e instalaciones aeroportuarias que lleva adelante el ORSNA.

Por su parte, manifestó, respecto de la coordinación de políticas o información con otros organismos que comparten los mismos ODS, haber participado de reuniones de capacitación y de coordinación organizadas por el Ministerio de Transporte.



Auditoría General de la Nación

4. HALLAZGOS

4.1 El ORSNA no contó con un procedimiento específico para el otorgamiento de la prórroga en los términos del Dec. 375/97, encuadrando su accionar en los lineamientos generales de la Ley de Procedimientos Administrativos¹⁸.

4.2 El auditado produjo evaluaciones respecto de la situación de la concesión y el impacto de la pandemia y, de forma paralela a la tramitación de la prórroga, llevó a cabo análisis y medidas vinculadas al cumplimiento del contrato por el concesionario; no obstante, los mismos no obran en su totalidad en el expediente.

4.3. El expediente de la prórroga no se ajusta, en su totalidad, a lo previsto normativamente respecto a la formación de expedientes administrativos.

4.4. La redacción de las cláusulas 2.1.2 y 2.1.3 no prevé criterios objetivos para verificar su cumplimiento total o parcial.

4.5. El concesionario efectuó la renuncia a reclamos, recursos y demandas entabladas contra el Estado Nacional en la forma y plazos previstos. No obstante, existen documentos internos del ORSNA, relacionados con el trámite, que no fueron incorporados al expediente.

5. COMUNICACIÓN DEL INFORME AL AUDITADO

El presente informe fue enviado al ORSNA por Nota nro. 44/25-A-05 - Nota nro. 192/25 GCERYEPSP a fin que formule las observaciones pertinentes.

Con fecha 26/2/2025, el Presidente del ORSNA remite la Nota NO-2025-20956627-APN-ORSNA#MEC con las observaciones y comentarios de las áreas incumbentes. Así, la Gerencia de Regulación Económica Financiera del ORSNA emite su opinión técnica¹⁹ respecto a algunos aspectos consignados en el acápite de Aclaraciones Previas y sobre los hallazgos 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 y 4.5. En líneas generales, los comentarios efectuados resultan ratificatorios de lo observado oportunamente por esta Auditoría General. Por su parte, la Gerencia de Asuntos Jurídicos realizó comentarios vinculados a las recomendaciones efectuadas²⁰.

¹⁸ Ley 19549 (BO 27/04/1972).

¹⁹ ME-2025-19567408-APN-GREYF#ORSNA

²⁰ ME-2025-20314273-APN-GAJ#ORSNA, 25/2/25.



Auditoría General de la Nación

Asimismo, las Gerencias de Planificación Aeroportuaria²¹ y de Obras de Infraestructura Aeroportuaria²² informando que no tienen observaciones que realizar al presente.

6. Recomendaciones

En consideración a los hallazgos comentados en el punto 4 del presente informe, se formulan las siguientes recomendaciones:

- 6.1 Regular un procedimiento para el otorgamiento de prórrogas a los contratos de concesión, en el marco de las competencias del Dec. 375/97, a fin de establecer la oportunidad de intervención de las áreas competentes y facilitar las tareas de evaluación y control sobre lo actuado (cfe. Hallazgo 4.1).
- 6.2 Ajustar las futuras actuaciones administrativas a lo dispuesto en el Decreto 1759/72, especialmente a las pautas vinculadas con la adecuada formación de expedientes, con el objeto de garantizar que la totalidad de los antecedentes documentales consten en orden cronológico y coadyuvar a un control eficiente (cfe. Hallazgos 4.2, 4.3 y 4.5).
- 6.3 Incorporar elementos de análisis de índole económico financiero para el seguimiento de las cláusulas vinculadas a inversiones, en particular, en oportunidad de evaluar el desempeño del concesionario para alcanzar las metas fijadas (Cfe. Hallazgo 4.4).
- 6.4 Garantizar acuerdos que brinden al concedente herramientas y elementos objetivos de juicio y control respecto al grado de cumplimiento de las obligaciones tomadas por el concesionario (Cfe. Hallazgo 4.4).

7. Conclusiones

El examen efectuado tuvo por objeto evaluar si la gestión de la prórroga del contrato de concesión llevada a cabo por el ámbito del ORSNA fue realizada de forma eficaz

En este marco, debe precisarse que el ORSNA es el ente encargado de controlar la actividad aeroportuaria con miras al aseguramiento de tarifas justas, razonables y competitivas, un adecuado funcionamiento de los aeropuertos, la obtención de infraestructura adecuada y una

21 ME-2025-20832736-APN-GPA#ORSNA, 26/2/25.

22 ME-2025-20273183-APN-GOIA#ORSNA, 25/2/25.



Auditoría General de la Nación

eficiente explotación. En lo que respecta al presente, es responsable de emitir su recomendación, previo al otorgamiento de la extensión de plazo por parte del Estado Nacional.

La solicitud de prórroga en análisis tiene como principal motivación la crisis global ocasionada por el Covid-19 y su consecuente impacto en el transporte aerocomercial y en el negocio aeroportuario. Así, al momento de efectuar el examen de la gestión objeto del presente, se consideraron y analizaron, a través de los datos oficiales disponibles, los efectos de la pandemia en el mercado aéreo que, en promedio, implicaron una caída del 75% en la cantidad de vuelos nacionales e internacionales, incidiendo de manera directa en los ingresos del concesionario.

Sentado lo anterior, y sin perjuicio de las opiniones emitidas por las áreas con injerencia, se observa la falta de un procedimiento específico que determine la oportunidad de intervención de los órganos competentes y garantice, así, un adecuado circuito administrativo.

Asimismo, se han observado debilidades vinculadas a la debida documentación de las intervenciones de las dependencias y a la falta de un adecuado orden de los expedientes administrativos tramitados.

Respecto a las “Condiciones Técnicas para la Prórroga” se señala que dicho documento constituye un aspecto fundamental, dado que en él se acuerdan distintos financiamientos a ser obtenidos por AA2000 para cubrir la inversión necesaria en materia de infraestructura. En ese orden, el ORSNA y el concesionario fijaron inversiones por un total de u\$s 947,5 millones.

Al respecto, con relación a la redacción empleada en las cláusulas 2.1.2 y 2.1.3 (que representan el 22% de la inversión comprometida), sin perjuicio de la indubitable obligatoriedad de los compromisos asumidos por el concesionario (de la que se da cuenta en el texto del informe), resulta aconsejable garantizar la claridad y autosuficiencia del instrumento en que se formalicen.

Las observaciones vertidas, y las consecuentes recomendaciones, pretenden la adecuación de futuras actuaciones administrativas a lo dispuesto en el marco normativo vigente



Auditoría General de la Nación

a fin de garantizar un actuar eficiente y el uso de herramientas de gestión que coadyuven a un correcto seguimiento de las obligaciones asumidas por el concesionario.

Más allá de las recomendaciones formuladas, en virtud de los hallazgos producidos, cabe señalar que no se presentan observaciones en cuestiones sustanciales relativas a la prórroga de la concesión prevista contractualmente.

Sin perjuicio de ello, toda vez que conforme lo informado por el ORSNA, la prórroga resultaba una solución para sostener la viabilidad de la concesión frente a la emergencia causada por la pandemia del COVID-19, resultaría conveniente la verificación - por parte del organismo - de los efectos finales de dichas circunstancias y de la prórroga a fin de, por una parte, requerir compromisos adicionales del concesionario que pudieran resultar exigibles y por la otra, evitar eventuales conflictos futuros conforme lo dispuesto por el art.17 numeral 17.30 del decreto 375/97²³.

²³ Art. 17.-El Organismo Regulador tendrá las siguientes funciones: 17.30 Resolver las diferencias entre el concesionario o administrador del aeropuerto y el Estado Nacional, o entre éstos y los usuarios, y todo conflicto suscitado con motivo o en ocasión del desarrollo de actividades aeroportuarias, con facultades suficientes para hacer cumplir o requerir el cumplimiento de las decisiones adoptadas.