

SESIONES ORDINARIAS

2002

ORDEN DEL DIA N° 1408

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 7 de noviembre de 2002

Término del artículo 113: 18 de noviembre de 2002

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los efectos de adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en cumplimiento de obligaciones contractuales en la concesión de la Terminal Portuaria N° 3 del Puerto Nuevo de la Ciudad de Buenos Aires, a lo previsto por la normativa legal correspondiente, y cuestiones conexas. (159-S.-2002.)

Buenos Aires, 23 de octubre de 2002.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de: *a)* adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su análisis del cumplimiento de obligaciones contractuales en la concesión de la Terminal Portuaria N° 3 del Puerto Nuevo de la Ciudad de Buenos Aires, a lo previsto por la normativa legal correspondiente; *b)* determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del citado organismo, así como para la individualización de los responsables y la adopción de las medidas legales tendientes a la adecuada efectivización de las responsabilidades correspondientes.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MAQUEDA.
Juan C. Oyarzún.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la empresa Terminales Portuarias Argentinas S.A., concesionaria de la Terminal Portuaria N° 3 del Puerto Nuevo de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato de concesión analizando los posibles desvíos en el período comprendido entre el inicio de la concesión (14 de noviembre de 1994) y la fecha de cierre de los procedimientos de campo (22 de septiembre de 1998).

En el marco de esta auditoría se ha podido comprobar el otorgamiento de un permiso de uso por parte de la Administración General de Puertos a la empresa concesionaria con el fin de que ésta destine parte de su predio para operar como terminal de pasajeros, a efectos de prestar los servicios necesarios para el turismo internacional. Si bien las obligaciones que surgen del mencionado permiso de uso en principio no forman parte del contrato de concesión, las mismas tienen incidencia sobre aspectos técnicos y económicos de la terminal examinada, por lo que los mismos son analizados por separado.

Las tareas de campo fueron desarrolladas en el período comprendido entre el 23/3/98 y el 22/9/98.

El grupo de auditores ha tenido los siguientes límites al alcance del objeto de la presente auditoría:

1. Respecto del personal del Ente de Contrataciones Garantizador de Remuneraciones (Encogar), la Administración General de Puertos no ha suministrado documentación respaldatoria sobre la incorporación del mismo.

2. Similar situación se ha presentado respecto del pago de tasas a las cargas y al concesionario. Esta Auditoría no ha podido reunir toda la documentación respaldatoria sustantiva en virtud de que en el archivo correspondiente a las mismas se ha originado una inundación por la rotura del caño maestro de desagüe, produciendo el deterioro de la documentación solicitada, que va desde el inicio de la concesión hasta julio de 1996, lo cual ha motivado que los cuadros de incumplimientos (anexos I y II) se hayan confeccionado en base a fichas de cuenta corriente, movimiento de fondos, convenios de créditos, acuerdos de pagos y libros contables rubricados.

3. No se ha podido verificar el cumplimiento de las resoluciones 69 y 70/97-AGP de fecha 11/8/97 en lo que respecta a la incorporación del personal.

Le formula también las siguientes aclaraciones previas:

La Sociedad Administradora de Puerto (SAP) debiera ser la autoridad portuaria dentro del ámbito de Puerto Nuevo y órgano de control de las terminales.

Hasta tanto ésta se constituya, dichas funciones las ejerce la Administración General de Puertos, la cual hasta el 20/9/96 no efectuó formalmente una distribución de competencias entre sus distintas áreas, a efectos de determinar las responsabilidades que le correspondían a cada una de ellas con relación al control que debía ejercerse sobre los concesionarios.

En dicha fecha, y mediante el dictado de la resolución 44/96-AGP, se aprueba el Reglamento de Control de los Concesionarios de las Terminales del Puerto de Buenos Aires.

LEGALES

1. Paquete accionario. Transferencias

Concesionario

La tarea originó los siguientes comentarios y observaciones:

El aumento de capital social que trajo aparejado la incorporación de la Corporación Financiera Internacional en calidad de accionista de Terminales Portuarias Argentina S.A, disminuyó el porcentaje del capital social destinado al programa de propiedad participada del 4 % al 3,33 %, contraviniendo lo expresado por el pliego en su artículo 33, inciso 3.

2. Programa de propiedad participada

Concesionario

No obstante el concesionario de la terminal haber establecido en sus estatutos que el 4 % del ca-

pital social será transferido a título oneroso al personal de la sociedad conforme lo disponga la autoridad de aplicación, por los sucesivos aumentos de capital tal porcentaje fue disminuido al 3,33 %.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

A la fecha del informe de auditoría, no se había instrumentado el programa de propiedad participada.

3. Absorción del personal

Administración General de Puertos

De las garantías presentadas en concepto de cumplimiento de las obligaciones contractuales para los períodos 1994, 1995 y 1996 no surge la ampliación respecto del personal del Ente de Contrataciones Garantizador de Remuneraciones. Dicha ampliación se infiere de una nota dirigida al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos por el Banco Miledsa con fecha 31/3/97. Respecto del personal de la Administración General de Puertos, el concesionario de la terminal otorgó como aval un cheque bancario contradiciendo las taxativas formas previstas en el pliego para constituir las garantías contractuales.

No surge de la documentación aportada por la empresa Terminales Portuarias Argentinas S.A. y por la Administración General de Puertos que se hayan aplicado multas por el incumplimiento de la obligación establecida en el pliego, ni ejecutado las garantías constituidas. Al respecto, cabe señalar que recién con fecha 3/8/98 la Gerencia de Recursos Humanos de la Administración General de Puertos comunicó que no posee información alguna sobre el traspaso de los agentes provenientes del Ente de Contrataciones Garantizador de Remuneraciones, y que desconocía sólo lo atinente a la aplicación de multas y sanciones.

Tampoco surge que el concesionario de la terminal haya incorporado la totalidad del personal comprometido, conforme lo establecido por las resoluciones 69 y 70/97 AGP. Mediante fax remitido por Terminales Portuarias Argentinas S.A. a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables con fecha 17/10/97, el concesionario de la terminal informa que ha procedido a concretar la incorporación de 13 trabajadores. Al final agrega: "...estamos analizando las restantes incorporaciones, de lo cual le informaremos a la brevedad, cumpliendo con el compromiso acordado oportunamente". Cabe señalar al respecto que el cuerpo de auditores no contó con la documentación que permita acreditar la incorporación de los dos trabajadores faltantes.

4. Garantías de cumplimiento

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

No existen constancias de haberse aprobado previamente las fianzas bancarias, sin perjuicio de ello

el contrato de concesión en su artículo 31 expresa: "...Forman parte integrante del presente contrato... las garantías de cumplimiento de contrato". (Artículo 28.1 del pliego.)

5. Seguros

Administración General de Puertos

No hubo acto administrativo alguno por parte de la Administración General de Puertos determinando el monto mínimo del seguro a contratar anualmente por parte del concesionario ni dictámenes que permitan establecer sobre bases técnicas cuál debe ser ese monto, incumpliendo de esta manera lo preceptuado en los artículos 51.1 y 51.2 del pliego de condiciones generales (PCG).

ECONOMICO-FINANCIERO

6. Tarifas

Administración General de Puertos

Según surge del listado de inspecciones realizadas por la Administración General de Puertos, se han realizado tan sólo cuatro inspecciones sobre las tarifas aplicadas, éstas fueron realizadas el 27/8/96, 13/1/97, 30/6/97 y 4/5/98. Esto contradice la afirmación de la Administración General de Puertos en respuesta al cuestionario elevado por la Auditoría General de la Nación, en su pregunta 22, donde afirma que los controles se realizan con una periodicidad mensual.

7. Anticipo del monto asegurado de tasa a las cargas

Administración General de Puertos

Los préstamos instrumentados mediante convenios de fechas 8/5/95, 1º/6/95 y 13/6/95 resultan contrarios a lo establecido por el artículo 13 del pliego de condiciones generales (PCG), más allá de que exista o no perjuicio fiscal en el presente caso.

El préstamo otorgado por la Administración General de Puertos el 13/6/95 por un monto de \$ 295.846,03 destinado al pago de indemnizaciones por retiros voluntarios fue íntegramente utilizado para la cancelación de los saldos adeudados a la fecha por el concesionario de la terminal en concepto de tasa de puerto al concesionario y a las cargas, desvirtuándose de tal manera la finalidad para la cual fue acordado dicho crédito.

Como consecuencia de lo expresado anteriormente, la Administración General de Puertos adelantó el pago de los reintegros en concepto de monto asegurado de tasas a las cargas (MATC) en virtud de los préstamos otorgados, incumpliendo de este modo lo preceptuado en el artículo 29 del pliego de condiciones generales.

8 - 9. Tasa de puerto al concesionario/tasa de puerto a las cargas

Concesionario

El concesionario abonó fuera de término todos los períodos de la tasa al concesionario, con excepción de la parte proporcional al primer mes, pagado por adelantado en el momento de la toma de tenencia.

El concesionario abonó fuera de término todos los períodos de la tasa de puerto a las cargas desde el momento de la toma de tenencia a la fecha.

Administración General de Puertos

A los efectos de saldar la deuda, la Administración General de Puertos otorgó préstamos instrumentados mediante convenios de fechas 8/5/95, 1º/6/95 y 13/6/95 que resultan contrarios a lo establecido por el artículo 13 del pliego de condiciones generales, en su segundo párrafo, más allá de que exista o no perjuicio fiscal en el presente caso.

La Administración General de Puertos facturó las tasas al concesionario correspondientes a los meses de enero a octubre del año 1995, con fecha 20/11/95 mediante facturas correlativas números 0001 - 12.858 a 0001 - 12.867 y noviembre y diciembre de ese mismo año el 28/12/95 con facturas números 0001-12.868 y 12.869 en contravención al artículo 35 del pliego de condiciones general.

La Administración General de Puertos brindó documentación a la Auditoría en forma incompleta y poco clara ya que los recibos emitidos por pagos a cuenta no especifican el concepto abonado, lo que demandó, a fin de poder determinar el cuadro de incumplimientos, (ver anexo I) una tarea de reconstrucción por parte del equipo de auditores. La documentación presenta también errores formales en su emisión. (Ejemplos: recibos otorgados en concepto de "Alquiler de la terminal", recibos con numeración correlativa fechados con diferencia de 30 días, recibos con sello de cobro de tesorería anteriores a la fecha de datación del mismo o emitidos en una fecha y con sello de cobro datado un año más tarde, etcétera.)

En los casos en que la mora superó los 30 días corridos, la Administración General Puertos no ejecutó la garantía, ni rescindió el contrato de concesión, no obstante constituirse la causal prevista en los artículos 66.1 y 74.5.1 (la falta de pago en término de tres cuotas consecutivas o cinco alternadas a partir del primer incumplimiento) respectivamente. En ambos casos no fundamentó tal decisión.

A pesar del tiempo transcurrido desde el otorgamiento de la concesión de la Administración General de Puertos, aún no estableció la red de información portuaria que exigía el pliego de condiciones generales en su artículo 59.

10. Patrimonio neto mínimo de la sociedad anónima

No existen observaciones que formular.

TECNICO-OPERATIVAS

11. Obras obligatorias de infraestructura

Concesionario

El concesionario de la terminal presentó la documentación técnica adecuada a los nuevos requerimientos de la Administración General de Puertos (conforme informe ingenieros Huerta y Prato), 11 meses después de su requerimiento.

De la información suministrada por la Administración General de Puertos mediante sus respuestas al cuestionario de comprobación, pueden determinarse atrasos en el cronograma de obras surgido a partir de las modificaciones producidas al contrato.

Los atrasos registrados son relevantes, significan incumplimientos, como en los casos de la obra "Instalación de defensas" o "Tramo desplazado del muro de gravedad del 3° espigón", los cuales no han sido iniciados, no siendo justificativo del atraso en el inicio de una obra el atraso en otras obras.

Administración General de Puertos

– Existe una excesiva demora por parte de la Administración General de Puertos en considerar y resolver los pedidos de prórrogas, creando, hasta su otorgamiento o rechazo, una situación de incertidumbre respecto de los plazos reales a los que debe ajustarse el concesionario de la terminal.

– Asimismo se observa la forma irregular en que la Administración General de Puertos lleva los expedientes, las continuas refoliaturas sin tachar las anteriores, y la inexistencia en el cuerpo original de toda la documentación pertinente al mismo, todo lo cual configura un inadecuado ambiente de control que atenta contra la eficiencia y eficacia de la gestión del órgano de control.

– La Administración General de Puertos no ha establecido un control de obras mediante inspecciones sistemáticas debidamente documentadas que permita certificar los avances de obras denunciados por concesionario de la terminal.

– Situación similar ocurre ante la posibilidad de vicios ocultos de construcción, al no existir registración de las rutinas en los controles técnicos, ni protocolos técnicos de comprobación. Solamente existe el informe mensual de Terminales Portuarias Argentinas S.A. sobre las obras que por su unilateralidad es insuficiente.

– Asimismo se ha observado la ejecución de obras de servicio para automotores. Dichas obras no están a la fecha del presente informe registradas en la Administración General de Puertos con sus correspondientes planos de construcción y de conforme a obra, por lo tanto, no es posible verificar el

cumplimiento de las normas correspondientes tanto de construcción como de seguridad de las instalaciones.

12. Mantenimiento

Concesionario

Si bien el órgano de control en su respuesta al cuestionario de comprobación manifiesta que el concesionario de la terminal ha establecido un sistema de mantenimiento para la terminal, éste no ha presentado a la Administración General de Puertos el informe anual de las actividades de mantenimiento correctivo y preventivo de la infraestructura, tal lo especificado en el artículo 42.1.3 del pliego de condiciones generales.

Los pavimentos exteriores presentan un franco estado de deterioro, observándose extensos sectores con deficiencias tales como grandes baches y hundimientos.

Administración General de Puertos

La Administración General de Puertos no exige la presentación de los informes anuales de mantenimiento correctivo y preventivo de la infraestructura. Si bien el pliego de condiciones generales no determina a partir de cuándo se deben realizar las tareas de mantenimiento, y por ende la presentación de los respectivos informes anuales, es criterioso sostener que dicha obligación debe comenzar desde la toma de tenencia.

La Administración General de Puertos no cumple con el mantenimiento del ancho y profundidades necesarias, según pliego, para la navegación y manobra segura en el canal de acceso al puerto, dárseles y espejos de agua.

TECNICO-OPERATIVO

El permiso de uso ha sufrido sucesivas prórrogas, sin que a la fecha se pueda establecer cuanto tiempo más demandará el emplazamiento definitivo de la terminal de pasajeros.

En lo que se refiere a las obras previstas, estas fueron notablemente modificadas por el concesionario de la terminal. Así por ejemplo la cinta transportadora de equipaje fue reemplazada por un murete de mampostería revestido con un alisado de cemento y pintado; los tabiques previstos en placa de roca de yeso fueron reemplazados por tabiques de ladrillo hueco pintado, etcétera.

Puede verse que las modificaciones efectuadas difieren sustancialmente en desmedro de la calidad prevista inicialmente, pudiendo incidir ello en el precio final de las mismas.

De la documentación analizada no surge la existencia de actuaciones tendientes a documentar dichas modificaciones, con su correspondiente análisis técnico-económico por adicionales y/o economías, ni tampoco la aprobación de las mismas por el órgano de control.

Asimismo, se pudo observar que parte de las instalaciones de la terminal están actualmente usadas como oficinas privadas de la empresa concesionaria, dándosele un destino distinto al previsto en el convenio. Ejemplo de ello es el restaurante de la terminal, el cual es usado como comedor por el personal de la empresa.

La terminal presenta actualmente un estado de deterioro, denotando carencias en el mantenimiento de dichas instalaciones.

El tránsito dentro de la terminal de vehículos afectados al turismo se ve comprometido por el tránsito de cargas produciendo deficiencias en el circuito de salida.

Todo lo expuesto afecta a la imagen de que se ofrece al turismo internacional.

ECONOMICO-FINANCIERO

No se ha encontrado fundamentación para el reconocimiento del equivalente a 6 toneladas de carga por el pasajero pasado por la terminal a \$ 3 la tonelada, considerando la gravitación del monto recaudado por este concepto respecto del mayor asegurado de tasa a las cargas.

Por fin en función de las irregularidades detectadas, se recomienda el inicio de las investigaciones pertinentes a fin de delimitar y determinar las eventuales responsabilidades de los funcionarios actuantes. Asimismo, y en caso de establecer la existencia de perjuicio patrimonial para el Estado, se inicien las actuaciones según lo establecido en el título VII, capítulo 3 de la Ley de Administraciones Financieras 24.156, artículos 130 y 131.

Atento lo expuesto corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de: a) Adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su análisis del cumplimiento de obligaciones contractuales en la concesión de la Terminal Portuaria N° 3 del Puerto Nuevo de la ciudad de Buenos Aires, a lo previsto por la normativa legal correspondiente; b) determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del citado organismo, así como para la individualización de los responsables y la adopción de las medidas legales tendientes a la adecuada efectivización de las responsabilidades correspondientes.

Oscar S. Lamberto. – Jesús Rodríguez. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – Carlos T. Alessandri. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, ha considerado el expediente Oficiales Varios 193/00, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre verificar el cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato de concesión analizando los posibles desvíos en el período comprendido entre el inicio de la concesión (14 de noviembre de 1994) y la fecha de cierre de los procedimientos de campo (22 de septiembre de 1998), en el ámbito de la empresa Terminales Portuarias Argentina S.A., concesionario de la Terminal Portuaria N° 3 del Puerto Nuevo de la ciudad de Buenos Aires y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los efectos de: a) adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su análisis del cumplimiento de obligaciones contractuales en la concesión de la Terminal Portuaria N° 3 del Puerto Nuevo de la ciudad de Buenos Aires, a lo previsto por la normativa legal correspondiente; b) determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del citado organismo, así como para la individualización de los responsables y la adopción de las medidas legales tendientes a la adecuada efectivización de las responsabilidades correspondientes.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos. *

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 20 de agosto de 2002.

Oscar S. Lamberto. – Jesús Rodríguez. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – Carlos T. Alessandri. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

2

Ver expediente 159-S.-2002.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.