

SESIONES ORDINARIAS

2010

ORDEN DEL DIA N° 484

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 15 de junio de 2010

Término del artículo 113: 25 de junio de 2010

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales y cuestiones conexas.

1. (3.841-D.-2010.)
2. (656-O.V.-2004.)
3. (102-O.V.-2006.)
4. (168-O.V.-2006.)
5. (508-O.V.-2006.)
6. (47-O.V.-2008.)
7. (308-O.V.-2008.)
8. (210-O.V.-2009.)
9. (57-O.V.-2010.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de mayoría.

I

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-656/04, sobre el estudio especial referido a indicadores de desempeño de los corredores viales concesionados; O.V.-102/06, referido a examen de gestión del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) con motivo de la extinción de las concesiones de los corredores viales nacionales por vencimiento del plazo contractual, y descargo del organismo auditado; O.V.-168/06, sobre el informe de auditoría realizado en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) referido a concesión de los corredores viales licitados bajo el decreto 425/03; O.V.-508/06, sobre verificar el cumplimiento por parte de Caminos de Río Uruguay S.A., de las obligaciones contractuales, gestión del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI); O.V.-47/08 y O.V.-308/08, sobre informes de auditoría respecto de examinar la

gestión del OCCOVI en el control de calidad de la prestación de las concesiones viales adjudicadas por decreto 1.007/03 y en el seguimiento del cumplimiento de obligaciones de los concesionarios de la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires en los aspectos relativos al control de pesos y dimensiones de los vehículos de carga, respectivamente; O.V.-210/09, sobre la auditoría de control de gestión ambiental realizado en el OCCOVI y O.V.-57/10, referido a la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios de la red vial nacional bajo decreto 1.007/03, su rentabilidad y la gestión del OCCOVI en el control de las mismas 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 las medidas adoptadas para: *a)* regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI); *b)* determinar el perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las aludidas situaciones, y *c)* deslindar y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

2. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y a la Oficina Anticorrupción a los fines de su toma de conocimiento y a los efectos que determinen sus respectivas competencias.

3. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, a la Oficina Anticorrupción y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con los fundamentos de la presente.

4. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Cámara Nacional de Ape-

laciones en lo Criminal y Correccional Federal a los fines de la toma de conocimiento de los juzgados donde tramiten causas relacionadas con dichas cuestiones.

Sala de la comisión, 27 de mayo de 2010.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) procedió al estudio de distintos expedientes referidos a informes producidos por la Auditoría General de la Nación (AGN) respecto del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI).

I. Antecedentes: La CPMRC examinó oportunamente los expedientes O.V. 656/04, 102/06 y 168/06 que constituyen sendos antecedentes de aspectos relativos al órgano al que se refiere el presente.

Expediente O.V.-656/04 - Resolución AGN 210/04

En cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118, inciso b), de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación realizó un estudio especial en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) referido a indicadores de desempeño de los corredores viales concesionados. Dicho estudio se insertó en lo dispuesto en el punto 2 del anexo I de la resolución conjunta 1/04 de las comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras de este Honorable Congreso.

1. Aclaraciones previas

El desempeño de los concesionarios y del programa de concesión vial fue descrito y evaluado en base a indicadores cualitativos y cuantitativos considerados relevantes, que abarcaron desde el inicio de la concesión hasta su extinción.

En general, la información con que ha contado el organismo regulador proviene de los propios concesionarios sin los controles y validaciones necesarios para garantizar la calidad de la misma. Cabe aclarar, asimismo, que la información suministrada se refirió en algunos casos al año de la concesión, es decir, al período noviembre a octubre y en otros, al año calendario.

2. Desarrollo

2.1. Introducción

A fines de 1989 se inició la implementación del sistema de concesión de aproximadamente 8.900 km de carreteras interurbanas existentes, para su reparación, mejoramiento y conservación de rutina, bajo la forma de obra pública por peaje. El traspaso de las rutas interurbanas a la gestión privada se fundamentó en la imposibili-

dad del Estado de financiar inversiones necesarias para reparar y conservar los caminos. El bajo crecimiento de la oferta vial mostraba, en particular a partir de la década del 80, los efectos de esa falta de financiamiento.

Para la concesión por peaje, la red nacional fue dividida en 20 corredores viales que abarcan 14 provincias. A excepción del corredor vial 6 (ruta 188 San Nicolás - Realicó) para el que se previó un subsidio como forma de financiamiento, las concesiones fueron adjudicadas bajo la forma onerosa, es decir, a través del pago de un canon por el uso de la infraestructura existente. Precisamente, el canon ofertado fue uno de los elementos de competencia para decidir la adjudicación.

Al inicio de la concesión, el tránsito medio diario anual (TMDA) de la mayoría de los corredores se ubicaba en los 2.500 vehículos/día, aunque en tres casos (corredores 6, subsidiado; 8 y 11) el TMDA era inferior a los 1.500 vehículos. Precisamente este último valor era considerado el límite de la factibilidad económica financiera.

El proceso de licitación y adjudicación se realizó previo a la convertibilidad, en un contexto de estancamiento económico, alta inflación e incertidumbre y estrechez del crédito público y privado.

2.2. La reforma vial

El régimen de la concesión vial se rige por las leyes 17.520 y 23.696 y sus reglamentarias. Dentro de estos últimos, y en lo que hace específicamente al estudio de la AGN, resalta el denominado Programa de Reversión Vial que estableció que los tramos a mejorar, reparar, construir, ampliar, remodelar, conservar y mantener, podrían ser atendidos: a) por concesión de obra pública; b) con fondos públicos específicos, y c) transferidos a las provincias. A su vez, las inversiones se atenderían con capital de riesgo de los concesionarios; por pago diferido; fondos públicos específicos y préstamos de organismos multilaterales de crédito bancario o, con fondos por cobro de cánones. Se estableció que “no existirán garantías de tránsito mínimo ni avales del sector público”.

La primera etapa del programa (1989-1992) correspondió a la concesión por peaje de las rutas nacionales interurbanas para la reparación y mantenimiento rutinario posterior. La mayoría de estos contratos se extinguieron en octubre de 2003.

2.3. La concesión de obra pública

El sistema de peaje tiene su origen en el año 1967 con la ley 17.520 que permite la construcción, conservación y explotación de obras y servicios por capitales públicos o privados con la posterior aplicación de tarifas de peaje a los usuarios. En un principio, su aplicación se limitó a grandes obras de infraestructura vial. Con la modificación de la Ley de Obra Pública, 17.520, introducida por la ley 23.696 y su decreto reglamentario 1.105/89, se admiten, por un lado, el cobro de peaje en obras ya existentes y por otro, el cobro previo como fuente de financiación.

2.4. *Financiamiento de la red vial nacional*

2.4.1. *Financiamiento con impuestos específicos*

Si bien la ley 17.520 admitía la circulación con pago de peaje, normalmente los servicios de infraestructura vial fueron provistos por el gobierno y financiados por los usuarios a través del impuesto a los combustibles.

El 1932 con la sanción de la Ley Nacional de Vialidad se crea el Fondo Nacional de Vialidad, que se fue modificando con el transcurso de los años, hasta que en 1967 se dicta la Ley de Impuesto a los Combustibles (17.597) que grava todos los combustibles líquidos y el gas natural, con asignaciones específicas para obras de infraestructura vial y energética. Posteriormente hubo modificaciones en la distribución del impuesto, con la creación de otros fondos específicos (FONIT, Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte) y parte de la recaudación fue asignada a otros destinos, a tal punto que a mediados de los 80, el 65 % de los fondos era derivado a Rentas Generales.

2.4.2. *El sistema de peaje como fuente de financiamiento*

La aplicación del sistema de peaje no tuvo por objeto racionalizar la demanda de la vía y evitar la congestión, sino financiar las inversiones.

Cabe señalar que en 1990 se modificó el régimen del impuesto a los combustibles con el dictado de la ley 23.966, se eliminaron los fondos específicos y se desgravaron algunos combustibles.

Si bien el financiamiento de la red vial a través de un impuesto a los combustibles asegura que los vehículos paguen, al menos una parte del costo de las facilidades, no permite discriminar los costos imputables a usuarios de distinto tipos de vehículos; ni tampoco entre usuarios urbanos e interurbanos. Bajo el sistema de impuestos específicos, los usuarios de las carreteras pavimentadas recibieron un subsidio de los usuarios de caminos mejorados, de ripio y de tierra y los usuarios de automóviles livianos subsidiaron el tránsito pesado.

El sistema de peaje permite por medio de la implementación de tarifas diferenciales reducir los subsidios cruzados. Sin embargo, su aplicación presenta restricciones, ya que el sistema es adecuado para usuarios de corredores específicos y es eficiente en carreteras de tránsito medio y alto.

2.5. *Marco regulatorio de las concesiones viales*

La ley 17.520 establece dos principios:

a) Que el nivel medio de las tarifas no podrá exceder al valor económico medio del servicio ofrecido, esto es, que las tarifas viales deben guardar relación con los ahorros de costos de los usuarios por efecto de las mejoras en las condiciones del servicio.

b) En caso de que los ingresos del concesionario resulten superiores a los previstos deberán precisarse las obligaciones de reinversión del concesionario o de participación del Estado.

El Plan de Reconversión Vial fijó como objetivo de la concesión obtener el mejoramiento de las rutas viales y la incorporación de obras complementarias. A su vez, los ingresos que produciría el sistema, a través del canon, permitirían atender los gastos de construcción, mantenimiento y conservación de otros tramos de la red vial nacional.

Entre las condiciones licitatorias figuran: a) 12 años de concesión (de noviembre de 1990 a octubre de 2002); b) un sistema abierto de peaje con actualizaciones mensuales; c) el concedente determinó las distintas obras a ejecutar durante la concesión. El proyecto de obras es presentado por el oferente y debía comprender: realización de trabajos iniciales; trabajos de conservación de rutina; obras prioritarias; obras de conservación mejorativa; obras complementarias.

2.5.1. *Características de las concesiones*

Los corredores fueron definidos en los pliegos con una longitud variable, entre 247 km y 946 km y con un TMDA que oscilaba entre un mínimo de 1.100 vehículos y un máximo de 8.400. En total fueron adjudicados 18 corredores (decreto 2.039/90) a 13 grupos concesionarios integrados por 38 firmas, todas de capital nacional. Sin embargo, teniendo en cuenta la composición accionaria de los distintos concesionarios, resulta que más del 70 % de la red vial medida en kilómetros fue adjudicada a 6 empresas controlantes, las que poseen más del 50 % del capital accionario del consorcio. El canon debía pagarse en forma mensual con fórmulas de actualización idénticas a las del peaje.

2.5.2. *Reformulación del marco legal*

Tres meses después de puesto en funcionamiento el sistema de peaje y como resultado del incremento tarifario por efecto de la indexación, sumado a la falta de consenso del sistema, se suspendió el cobro de la tarifa.

En abril de 1991 fue reformulado el modelo de concesiones interurbanas (decreto 527/91) con el fundamento de que el sistema vulneraría la razonable relación que debe existir entre las inversiones efectivamente realizadas y la utilidad neta. Las principales reformulaciones de los contratos fueron:

–La tarifa a aplicar sería equivalente a u\$s 1 cada 100 km, la que podría ser reducida por el Ministerio de Economía en un 50 %.

–Se dejó sin efecto el régimen oneroso de la concesión y se estableció un subsidio para todas las concesiones con fondos provenientes de la cuota parte asignada a la DNV en el impuesto a los combustibles.

El sistema de peajes funcionó bajo el decreto 527/91 entre abril de 1991 y septiembre de 1992 cuando culminó la primera renegociación con el dictado del decreto 1.817/92. Este decreto constituye el nuevo marco contractual que rigió las concesiones viales hasta 2001, según lo siguiente:

–Cesó el carácter oneroso de la concesión. A septiembre de 1992 implicaba la renuncia a unos u\$s 502 millones anual por el canon.

–Mantiene el riesgo empresario ínsito en el contrato no garantizando tránsito alguno.

–Se extiende el plazo de la concesión por un año.

–Se modifica el plan de obras;

–Fija un esquema tarifario con ajustes anuales y un sistema de “compensación indemnizatoria”.

–Establece ajustes anuales para tarifas y compensación basada en la evolución de la LIBOR disminuida en un 20 %.

Al aplicar una tasa de interés como método de actualización de tarifas, éstas aumentan siempre, aun en el caso de disminución de los costos.

La denominada “compensación indemnizatoria” fue fijada en forma mensual y por empresa concesionaria, a partir del 1° de mayo de 1992 y hasta la extinción de la concesión, sin precisiones sobre el cálculo del subsidio.

Durante los años que siguieron a la reformulación contractual se sucedieron nuevas divergencias entre concedente y concesionarios. El primer ajuste tarifario del 1/08/93 fue suspendido, fundado en los incrementos del tránsito pasante respecto a los previstos en la renegociación.

2.5.3. Nuevas modificaciones contractuales

Respecto a la postergación del aumento tarifario se estableció:

a) Si los ingresos fueran superiores a lo previsto, la diferencia se afectaría a la realización de obras.

b) En caso contrario sería reconocida la diferencia a favor del concesionario.

Las actualizaciones tarifarias de 1994 y 1995 no fueron trasladadas a los usuarios, reconociéndose a favor de los concesionarios un aumento en la compensación indemnizatoria.

Las instancias culminaron en 1995 con el decreto 489/95 a fin de modificar los contratos de concesión fundado en que el incremento del tránsito requeriría de obras de ampliación. Esta vía sólo se aplicó al CV 18 (rutas 12, 14 y 193), cuyo plazo de concesión fue ampliado en quince años, renunciando al cobro de la subvención.

En 1995 el concedente solicitó a los concesionarios la revisión de los contratos. Posteriormente se reconoció una deuda a favor de los concesionarios, a diciembre de 1996, de \$ 70.083.753,47 (compensación indemnizatoria más intereses). Pero es recién por decreto 92/01 que se aprueban las actas acuerdo de adecuación de los contratos, que contemplan:

a) El reconocimiento de deudas y su forma de pago por parte del concedente.

b) La eliminación de la actualización por LIBOR.

c) La reprogramación de las obras.

2.5.4. Subsidios al transporte e impuesto al gasoil

En 1999 el Estado nacional decidió tomar a su cargo una parte de la tarifa de peaje de los vehículos que transportaban productos agrícolas, mediante el llamado Régimen de Subsidio Temporario para el Transporte, consistente en una bonificación de la tarifa de peaje para vehículos de carga. A su vez, para tratar de neutralizar el aumento del impuesto al gasoil, se dispusieron rebajas en las tarifas del peaje según la categoría del vehículo, lo que se financia con la “tasa sobre el gasoil”. Los montos recaudados son transferidos al fideicomiso creado ad hoc con una duración de 30 años. Los pagos de los saldos adeudados se hicieron a través del fideicomiso, agregándose nuevas compensaciones por rebajas del peaje en 2001/2003. La forma de pago mensual de los montos adeudados fue observada por la AGN, ya que impidió al concedente resarcirse de los incumplimientos de los concesionarios a la extinción de la concesión.

2.6. Tarifas de peaje

Se adoptó un sistema de peaje abierto donde el usuario abona la tarifa con independencia del kilometraje recorrido. El valor del peaje fue definido, para cada corredor, bajo una “tarifa básica” aplicable al vehículo categoría 1 (automóvil). A su vez, los vehículos se categorizan según el número de ejes y altura. Para la actualización de la tarifa se utilizará una fórmula polinómica (30 % precios minoristas, 40 % precios mayoristas y 30 % tipo de cambio) con actualizaciones mensuales y automáticas. Entre noviembre de 1990 y marzo de 1991 dicho índice subió 69 %. A febrero de 1991 la tarifa básica en dólares era de u\$s 2. Se decidió entonces iniciar un proceso de renegociación y fijar la tarifa básica en un dólar cada 100 km. Los acuerdos convalidaron las tarifas vigentes y fijaron un sendero de precios hasta 1994, con actualizaciones anuales del 80 % de la LIBOR. Sin embargo, estas correcciones fueron renegociadas anualmente.

A partir de 1999 comienzan a aplicarse descuentos sobre las tarifas, según la categoría de vehículos. Para las categorías 4 a 6 diferían según se tratara de vehículos sin credencial, con credencial de carga o con credencial de pasajeros. Posteriormente, para los vehículos categoría 4, transporte automotor de carácter interjurisdiccional, registrados y que exhiban la tarjeta de control, el peaje sería de cero pesos (\$ 0).

Luego, los acuerdos sobre tarifas y las cuotas mensuales de las compensaciones que regirían hasta el final de la concesión, reemplazaban a partir de noviembre de 2000, el ajuste por la LIBOR, a partir de una fórmula polinómica con el índice del costo de la construcción y el de precios al consumidor nivel general.

La Ley de Emergencia Pública (ley 25.561) dejó sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar y las cláusulas indexatorias, estableciendo las tarifas en pesos.

2.6.1. Evolución de la tarifa

El estudio realizado por la AGN en este aspecto da cuenta de lo siguiente:

–Las tarifas no son homogéneas para cada 100 kilómetros entre los distintos corredores.

–Los porcentajes de aumentos previstos para 1993/1994 difieren según el corredor.

–Entre abril de 1991 y mayo 1999 la tarifa básica promedio para todos los concesionarios para 100 km aumentó un 59,2 %. Durante ese lapso el índice de precios mayorista creció un 11 %.

–A partir de 1993 aparecen dos niveles tarifarios: el que se reconoce a la concesión y el que abona el usuario.

–Con la aplicación del régimen de subsidios al transporte las estructuras tarifarias también comenzaron a diferenciarse y la tarifa básica dejó de ser representativa.

Este conjunto de situaciones se tradujo en lo siguiente: *a)* aparición de subsidios cruzados; *b)* impidió que los usuarios percibieran el verdadero valor del servicio y pagaron sólo una parte de la tarifa; *c)* demandaron crecientes recursos presupuestarios.

2.7. Desempeño de la concesión

2.7.1. Evolución del tránsito

El análisis refleja lo siguiente:

–El tránsito creció hasta el año 8, se mantuvo en niveles levemente inferiores en los 3 años siguientes, cayó en el año 12 y volvió a crecer en el año 13, último de la concesión.

–El tránsito medio diario anual (TMDA) promedio de los corredores pasó de 2.973 vehículos en el año 2 a 3.990 en el año 13 (34 % de aumento) y alcanzó un máximo en el año 8 de 4.087 vehículos.

–Más del 70 % del tránsito pasante corresponde a vehículos categorías 1 y 2, es decir, los más livianos, y que imponen menores costos en desgaste de la calzada.

–Medido en unidades técnicas equivalentes (UTEq), la evolución del tránsito promedio para todos los concesionarios muestra un crecimiento del 36 %, entre el año 2 y el año 13. Las UTEq expresan el tránsito en unidades homogéneas reduciendo los vehículos en términos de vehículos livianos.

2.7.2. Recaudación e ingresos de la concesión

Recaudación por peaje. Tarifa media del usuario

La recaudación en cabina por kilómetro, que se obtiene dividiendo año a año la recaudación por peaje en cabina por los kilómetros de la red concesionada, muestra un crecimiento sostenido hasta el año 8, un descenso a partir del año 9, más evidente en el año 12, para recuperarse en el último año de concesión.

Evolución del tránsito y la recaudación - Índices

Año	Recaudación en cabina	Tránsito en UTEq	Recaudación por UTEq
1	37	36	103
2	100	100	100
3	123	114	108
4	152	122	124
5	155	122	127
6	169	122	139
7	190	136	147
8	212	148	156
9	205	143	157
10	171	143	131
11	147	143	113
12	97	132	80
13	108	148	79

Un indicador de la tarifa media abonada por los usuarios es la relación recaudación en cabina por kilómetro concesionado por unidad de tránsito (UTEq), que resulta de dividir año a año la recaudación por el tránsito, por los kilómetros concesionados (*ver cuadro página siguiente*).

Dado que los usuarios fueron subsidiados por los regímenes implementados a partir de 1999 (subsidio agrícola, transporte de carga y pasajeros, des-

cuentos por aumento del gasoil), otra parte de la tarifa fue percibida por los concesionarios a través de aportes estatales por compensaciones (*ver cuadro página siguiente*).

Tarifa media de la concesión. Ingreso medio del concesionario:

Los ingresos de los concesionarios se integraron además, con las compensaciones indemnizatorias reconocidas por el decreto 1.817/92, subsidios pro-

Tarifa media del usuario

<i>Año de concesión</i>	<i>Tarifa media por UTEq cada 100 km</i>	<i>Evolución índice</i>
1	0,0196	103
2	0,0190	100
3	0,0205	108
4	0,0236	124
5	0,0241	127
6	0,0263	139
7	0,0279	147
8	0,0297	156
9	0,0298	157
10	0,0248	131
11	0,0214	113
12	0,0152	80
13	0,0150	79

Recaudación en concepto de peaje período 1999-2003

<i>Año</i>	<i>Compensación por tarifa</i>		<i>Recaudado en cabina</i>		<i>Total</i>
	<i>\$</i>	<i>%</i>	<i>\$</i>	<i>%</i>	
9	1.936.452	0,6	341.459.730	99,4	343.396.182
10	49.687.284	14,8	285.103.474	85,2	334.790.758
11	125.205.675	33,8	245.193.714	66,2	370.399.389
12	190.411.897	54,3	160.548.351	45,7	350.960.248
13	214.722.033	54,5	179.069.359	45,5	393.791.392

vinciales por obras de interés local no previstas en los contratos, subsidios por obras adicionales, y otros ingresos menores.

La composición de ingresos de las concesiones viales muestra el impacto del decreto 92/01 dada la alta participación de las compensaciones y subsidios al transporte de los últimos tres años.

Además, la evolución de los ingresos totales de la concesión no tiene correlato con la evolución del trán-

sito. Mientras que éste aumentó un 36 % entre el año 2 y el 13, los ingresos medidos en moneda corriente se duplicaron.

La conclusión es que los ingresos de los concesionarios no estuvieron asociados al tránsito ni a la oferta de los servicios prestados a los usuarios como surge de los fundamentos esgrimidos para no autorizar aumentos tarifarios, sino más bien, fueron el resultado obtenido en las renegociaciones.

Ingresos de la concesión (\$ corrientes y %)

<i>Año</i>	<i>Peaje</i>	<i>%</i>	<i>Compensaciones y subsidios</i>	<i>%</i>	<i>Total ingresos</i>
1	61.915.532	78	17.841.259	22	79.756.790
2	168.579.592	75	55.069.267	25	223.648.859
3	207.937.218	75	69.998.802	25	277.936.020
4	253.501.989	81	57.664.699	19	311.166.687
5	258.125.574	78	74.203.689	22	332.329.263
6	282.388.326	91	29.139.259	9	311.527.585
7	316.812.644	80	81.467.654	20	398.280.298
8	354.137.219	81	80.484.808	19	434.622.027
9	343.811.007	80	86.248.220	20	430.059.227
10	286.671.542	77	84.605.780	23	371.277.322
11	246.484.284	32	514.146.100	68	760.630.384
12	166.370.395	32	360.588.012	68	526.958.407
13	179.069.359	40	270.472.433	60	449.541.792

2.7.3. Índices de confort y estado de la calzada

El cumplimiento de los parámetros de calidad es uno de los elementos esenciales de la regulación de estas concesiones. El índice de estado (IE) es indicativo del estado del pavimento a la fecha de evaluación, y puede variar entre 1 y 10.

El índice de serviciabilidad presente (ISP) asume valores entre 0 y 5 y se define en base a una “escala de opinión del usuario”, que permite traducir los valores del ISP en la percepción del usuario sobre el estado de los caminos.

El nivel de exigencia fijado contractualmente resulta bajo, por cuanto un IE igual a 6, a partir del cuarto año, supone un pavimento en estado regular y un valor de 2,8 para el ISP significa la percepción del usuario medio de un pavimento en estado regular.

Los niveles de calidad alcanzados demostrarían que los índices se habrían ubicado algo por arriba del mínimo exigido. Igualmente, las mediciones deben tomarse, a la luz de las observaciones efectuadas por la AGN en distintas auditorías, con cierta reserva.

2.7.4. Inversiones pendientes de ejecución

La programación de las obras adicionales incorporadas en las actas acuerdo del decreto 92/01 fueron delegadas en el OCCOVI. Próximo a la finalización de los contratos, la reprogramación fue extendida a las obras complementarias y mejorativas pendientes de ejecución. El compromiso de inversión para esta última etapa ascendía a unos \$ 821 millones, equivalentes a \$ 92.300 por kilómetro concesionado. El concedente se comprometió a pagar a los concesionarios unos 922 millones.

Hasta el año 11 de la concesión, las concesionarias habrían invertido unos \$ 1.300 millones, por lo que el compromiso para los dos últimos años representaba el 63 % de la inversión realizada en todos esos años. Respecto de estos compromisos de inversión, para todos los concesionarios quedó sin ejecutar un 59 %.

2.7.5. Penalidades

Un indicador de efectividad para medir la actuación del organismo de control en la aplicación de penalidades, consiste en relacionar el número de penalidades tramitadas con las efectivamente resueltas. Según la información brindada por el OCCOVI, de un listado de 1.328 expedientes por los que se tramitaron penalidades, desde el inicio de la concesión hasta el año 2001, sólo tuvieron resolución 28, lo que representa el 2,1 %.

2.7.6. Análisis de rentabilidad

La rentabilidad sobre el patrimonio neto tal como surge de los balances de los concesionarios ha alcanzado para el sector en promedio valores positivos para los nueve años que van desde 1993 a 2001. La evolución de la rentabilidad ha sido muy dispar entre los distintos concesionarios, lo que impide realizar

generalizaciones, presenta una elevada dispersión y variabilidad. Las características estructurales de diseño y gestión de las concesiones y las sucesivas renegociaciones y alteraciones drásticas de los parámetros fundamentales están en el origen de aquella dispersión y variabilidad.

3. Conclusiones

El marco regulatorio –Ley de Concesión de Obra Pública, Ley de Reforma del Estado y Plan de Re-conversión Vial– establece una serie de pautas de las cuales no surge con claridad un criterio único. En su análisis aparecen conceptos que mezclan regulación por ingreso máximo, por tasa de retorno y regulación por calidad.

El contexto macroeconómico en que se desarrollaron las concesiones culminaron en sucesivas renegociaciones contractuales.

El diseño de la política tarifaria contemplaba ajustes automáticos y periódicos, pero no incorporaba un mecanismo transparente que permitiera a las concesionarias capturar los beneficios por mejoras en la eficiencia. Es decir, no hubo incentivos para mejorar la gestión y minimizar costos. En el transcurso de la concesión el sistema tarifario perdió transparencia y razonabilidad.

Otro aspecto a destacar es que tanto la ley 17.520 como la más reciente, concibieron la tarifa como medio para proveer financiamiento para enfrentar las necesidades de inversión. El sistema que fue originalmente establecido para generar fondos para el resto de la red vial nacional por el pago de un canon y liberar, al mismo tiempo, recursos para posibilitar el financiamiento del resto del sistema, terminó recibiendo aportes presupuestarios y de todos los contribuyentes, usuarios o no de la red concesionada.

En definitiva, las deficiencias en el marco normativo, la falta de aplicación de las normas regulatorias (incluyendo los controles a cargo del organismo regulador) y las asimetrías informativas llevaron a que la concesión no responda a criterios de racionalidad económica redundando en un alto costo para la sociedad.

Expediente O.V.-102/06 - Resolución AGN 4/06

En cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118, inciso b), de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación realizó una auditoría en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) cuyo objeto fue examinar su gestión con motivo de la extinción de las concesiones de los corredores viales nacionales por vencimiento del plazo contractual que operó el 31 de octubre de 2003.

El examen comprendió el análisis de las tareas previas, concomitantes y posteriores al traspaso de los bienes muebles e inmuebles y de los cargos formulados por el organismo de control con motivo de los incumplimientos en materia de obras y bienes trans-

feridos de los 17 corredores viales cuya concesión expiró.

1. Los comentarios y observaciones formulados a raíz de dicha tarea fueron:

1.1. Integridad de los bienes transferidos. Los procedimientos implementados no garantizan la integridad de los bienes que debieron transferirse al Estado al final de la concesión.

1.1.1. Los organismos con competencia en el control de los corredores viales no efectuaron, a lo largo de la concesión, actualizaciones ni controles sobre los inventarios existentes.

Téngase presente que: 1) en 13 años se produjeron cambios tecnológicos y modificaciones en los bienes; 2) es un principio de sana administración mantener el inventario actualizado.

1.1.2. No surge en forma fehaciente el criterio empleado para determinar cuando un bien concurría directamente a satisfacer necesidades de la explotación.

No fue posible determinar la pertinencia de los criterios seguidos; se presentaron situaciones contradictorias frente a un mismo bien (ausencia de barreras) o discutibles por los concesionarios por entender que no conformaban el supuesto previsto por la norma (generadores de energía eléctrica). En los casos de bienes en mal estado ((matafuegos), no hubo uniformidad de criterios (para la DNV debían inventariarse, no así para el OCCOVI).

1.2. Situación de los bienes inmuebles.

1.2.1. No se ha verificado el cumplimiento de la obligación de pago de impuestos, tasas y servicios al momento de la recepción de los bienes inmuebles dados en comodato, desconociéndose si existen deudas en tal concepto y el monto a que ascienden las mismas. Ello impide, de corresponder, incluir dichos montos en la liquidación final.

Consultados la DNV y el OCCOVI, el primero responde que ello hace a la gestión del OCCOVI, mientras que éste entiende que es de competencia de la DNV.

1.2.2. No existe constancia de que se hayan tomado medidas frente a la existencia de bienes inmuebles encontrados en deficiente estado de mantenimiento o conservación, ni de que se haya evaluado el perjuicio resultante.

A pesar de que la DNV manifestó que el OCCOVI no le informó de situaciones anómalas (inmuebles intrusados o dañados) en el inventario tenido a la vista figuran fotos de los inmuebles que presentan deterioros (a veces plasmadas en las “Planillas de inventarios de bienes muebles e inmuebles”) o de inmuebles tapiados donde no era posible determinar el estado de su interior.

1.3. La liquidación final.

1.3.1. La liquidación final de las concesiones ha estado paralizada. A la fecha del presente informe aún se

encuentra pendiente, habiéndose incumplido el plazo fijado por el pliego de condiciones generales para su realización.

A agosto de 2005 la liquidación aún estaba pendiente en virtud del cuestionamiento del representante interno del Ministerio de Planificación –a días de vencer el plazo– sobre la viabilidad jurídica de la liquidación de los contratos que motivó el dictamen PTN 92/04 (25/2/04) aconsejando analizar la procedencia de iniciar la acción de lesividad respecto del decreto 92/01. Las consultas y dictámenes que se hicieron prácticamente paralizaron el proceso de liquidación.

En junio de 2005 la DGAJ-MEyP y la PTN cambian de posición respecto de la procedencia de tal acción, con fundamento en la ley 26.028, de impuesto al gasoil. Entiende la PTN que los cuestionamientos al decreto 92/01 (legalidad de actualización de tarifas de peajes y subsidios por aplicación de la tasa LIBOR vigente la Ley de Convertibilidad, cuyas deudas este decreto reconoce) se encontrarían salvados por: a) la ratificación que la ley 26.028 efectúa al decreto 976/01, el cual considera una “derivación parcial del contenido del decreto 92/01 y b) porque el impuesto creado tiene como afectación específica hacer efectivas las compensaciones tarifarias (dictamen 235 del 19/7/05).

No se comprende la vinculación entre el cuestionado método de actualización tarifaria del decreto 1.817/92 (tasa LIBOR vigente la Ley de Convertibilidad) y la forma de financiamiento de lo adeudado a raíz de dicha actualización mediante los fondos de la tasa de gasoil creada por el decreto 976/01 ahora convertida en impuesto por ley 26.028.

1.3.2. No se ha determinado cuál es la autoridad con competencia para efectuar la liquidación final. Tal demora va en detrimento de un avance en el análisis de los reclamos existentes entre las partes, cuya dilucidación resulta fundamental para el cierre de los contratos de concesión.

Dado que el llamado a una nueva licitación tornó impropio entablar negociaciones con los concesionarios salientes, se determinó que la liquidación final debía ser efectuada por el OCCOVI. No obstante, la UNIREN siguió entendiendo en la liquidación. Luego, en otro pronunciamiento la DGAJ-MEyP sostuvo que no existiría óbice alguno para la prosecución del proceso de liquidación final en el ámbito de la UNIREN.

1.3.3. La metodología de cálculo de saldos de los contratos de concesión elaborada por la UNIREN se aparta de las pautas contractuales conteniendo errores sustanciales que invalidan los resultados. Asimismo, el cálculo no demuestra el eventual perjuicio de la emergencia que diera origen a la competencia de la UNIREN.

El 6/10/03 el OCCOVI remitió a la UNIREN la valuación de los incumplimientos contractuales de las empresas concesionarias cuyos contratos finalizaron

el 31/10/03. Según esos cálculos el Estado nacional resultaba acreedor por \$ 824.699.322.

El 17/10/03 el representante adjunto del Ministerio de Planificación comunicó el estado de situación en que se encontraban cuatro corredores, adjudicatarios del nuevo proceso de licitación, resumiendo los análisis llevados a cabo dentro de la unidad y el cálculo a que arribó. Los resultados discrepan con los anteriores. La SOP, por su parte, resaltó que al 29/04/04 no había podido concluirse el procedimiento de liquidación, desconociéndose el eventual resultado positivo o negativo de las liquidaciones singulares.

1.3.4. No se pudo validar la información que sirvió de sustento a la UNIREN para arribar a los saldos de los contratos cuyas concesiones se extinguieron en octubre de 2003.

La UNIREN no contestó el requerimiento de información, lo que motivó la comunicación a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. El 21/10/05 la UNIREN remitió su respuesta aunque sin ajustarse estrictamente a lo solicitado.

1.3.5. No es fiable la información que servirá de sustento al momento de la liquidación final, para determinar el grado de incumplimientos existentes.

En la información brindada a la UNIREN:

a) Se consigna como monto de inversión prevista la última reprogramación de obras, aprobadas por el OCCOVI con base en la resolución SOP 190/01;

b) Sólo se incluyen las obras reprogramadas;

c) En obras adicionales el defecto de inversión es impactado por un coeficiente menor que la unidad cuyo origen y procedencia no se explica en la documental;

d) El mismo OCCOVI ha reconocido que no cuenta con toda la información para ejercer el control, en particular, la previa a su creación. Ello imposibilita conocer fehacientemente el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales y aumenta el riesgo de una liquidación de cierre que no condiga con lo acontecido.

1.3.6. La información remitida a la UNIREN no se ajustó a los parámetros por ella explicitados.

A raíz de lo señalado surge la imposibilidad que el OCCOVI informe conforme lo requerido por la UNIREN. El ente regulador sólo cuenta con las declaraciones de inversión de los concesionarios, sin abrir juicio sobre la razonabilidad del gasto. En materia de obras, sólo informa a la UNIREN las obligatorias a partir de las actas acuerdo, y nada dice de las obligaciones vigentes con anterioridad, ni sobre su cumplimiento. Además, enuncia genéricamente los documentos más relevantes que cambiaron el contrato inicial, omitiendo los acuerdos puestos en práctica, sin refrendo del Ejecutivo.

1.3.7. El monto de las fianzas sólo alcanzó al 31.9 % de lo valorizado en concepto de incumplimientos contractuales.

Ello surge de la relación deuda (valorizada por el OCCOVI en concepto de obras no realizadas y penalidades pendientes) dividido las fianzas vigentes. No hay constancia que se verificara la solvencia de las aseguradoras contratadas, a fin de proteger los intereses del Estado. El OCCOVI se limitó a efectuar una reserva de derechos, notificando a los ex concesionarios y a sus compañías aseguradoras que no habían dado cumplimiento a la totalidad de sus obligaciones, pudiendo resultar deudoras de una liquidación final.

2. A partir de lo expuesto se formularon las siguientes recomendaciones:

2.1. Al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

2.1.1. Definir el órgano competente para efectuar la liquidación de los contratos de concesión de los corredores viales (decreto 2.039/90)

2.1.2. Dar curso al proceso de liquidación y en aquellos casos en que considere evidente que se encuentran reunidos los extremos, evaluar la posibilidad de ejecutar la garantía para no producir mayores perjuicios al Estado. De no cubrir las mismas el total de incumplimientos existentes, iniciar las acciones correspondientes por la diferencia.

2.1.3. Informar al Registro Nacional de Constructores de Obra Pública, Registro de Proveedores del Estado –SIPRO– u otros pertinentes los incumplimientos contractuales incurridos, a fin de ser utilizados como antecedentes en nuevas contrataciones.

2.1.4. Comunicar a la Dirección Nacional de Vialidad los resultados arribados en la liquidación y cierre de los contratos de concesión otorgados bajo el decreto 2.039/90.

2.2. Al OCCOVI.

2.2.1. Dictar los actos administrativos correspondientes que establezcan los incumplimientos existentes al final de la concesión.

2.2.2. Tomar las medidas conducentes para que la empresa COVIVO UTE, asegurada por FATA Cía. de Seguros, con autorización revocada, haga frente a sus incumplimientos.

2.2.3. Hasta tanto se produzca la liquidación, informar periódicamente a las compañías aseguradoras que se mantiene la reserva de derechos del Estado nacional de impulsar el procedimiento de ejecución de garantías para el caso que las ex empresas concesionarias resulten deudoras.

2.2.4. Fortalecer el sistema de control con el fin de resguardar debidamente los derechos del Estado y de los usuarios.

2.2.5. Monitorear en forma periódica el estado de solvencia de las compañías aseguradoras a fin de asegurarse que se podrá hacer frente a las garantías.

2.3. A la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos.

2.3.1. Evaluar las observaciones del presente informe respecto de la metodología de cálculo de la situación contractual de las concesionarias ante el cierre de los contratos.

El proyecto de informe fue remitido al OCCOVI, al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la DNV y a la UNIREN, a los fines de que se formularan las observaciones y comentarios que se estimasen pertinentes. Recibida la respuesta proporcionada por el OCCOVI, la DNV y la UNIREN al proyecto de informe, la AGN procedió a su examen, concluyendo en que no correspondía introducir modificaciones al proyecto de informe, con excepción de la incorporación de una recomendación, en atención a lo manifestado por la DNV.

Expediente O.V.-168/06 - Resolución AGN 83/06

En cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118, inciso b), de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación realizó un estudio especial en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) referido a “Concesión de los corredores viales licitados bajo el decreto 425/03”.

Las tareas de campo se desarrollaron en el período comprendido entre el 15 de septiembre de 2004 y el 30 de julio de 2005.

El examen realizado por la AGN abarcó el proceso licitatorio y su adecuación a la normativa vigente y a los principios de igualdad y concurrencia, diseño del pliego, procedimiento de selección, criterio de elegibilidad y análisis de las principales características del contrato de concesión.

1. A partir de esa tarea se realizaron los siguientes comentarios y observaciones:

1.1. El diseño del pliego de condiciones generales sujetó el criterio de selección del concesionario a la mejor oferta económica, entendido como el mejor saldo de caja única— sin que se efectuara una valoración de los requisitos exigidos en las etapas anteriores tendiente a configurar el criterio de oferta más conveniente.

La existencia de etapas múltiples en la licitación no aseguró la selección de la mejor oferta. Si bien el sobre B exigía la presentación de los requisitos y antecedentes técnicos, económicos y financieros de cada uno de los postulantes, no se previeron comparaciones cualitativas entre los distintos postulantes. Ello se tradujo en que a la apertura del sobre D participaran todos en un pie de igualdad, sin existir ponderación alguna respecto de las etapas anteriores.

1.2. El diseño de la normativa licitatoria no se concide con los principios de concurrencia e igualdad que debe regir todo proceso de selección, ya que posibilitó modificaciones a los pliegos y al texto del contrato

durante el desarrollo del proceso. Consecuentemente, los postulantes desconocieron los términos del texto definitivo que regiría la contratación, como es el caso del canon mínimo o la subvención máxima exigida para cada corredor.

El principio de concurrencia supone asegurar una participación competitiva que posibilite al Estado seleccionar la mejor oferta. Por ello es necesario que la normativa licitatoria sea conocida por todos antes de iniciarse el proceso, para una mayor eficiencia y transparencia de la selección y de la realización de las ofertas. Sin embargo, el texto definitivo de los pliegos fue aprobado después de varias modificaciones introducidas con posterioridad a la presentación del sobre B y de la calificación de los postulantes, situación observada por la SIGEN.

1.3. Al momento de la adjudicación no se evaluó el cumplimiento del requisito de elegibilidad exigido por el pliego de condiciones generales y el decreto 1.023/01, respecto de todos los oferentes.

La evaluación en forma previa a la adjudicación y respecto de la totalidad de postulantes y la calidad de los mismos se limitó al requerimiento que se efectuó al representante alterno del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios ante la UNIREN sobre algunos concesionarios de los contratos que se extinguían, oferentes, a su vez, en el nuevo proceso de selección. Nada consta respecto de otros oferentes que se encontraban en idénticas condiciones o que eran concesionarios de otros servicios públicos.

1.4. La comisión de concesiones reconoció indebidamente competencia al representante alterno del MPFIPyS ante la UNIREN para pronunciarse respecto de la situación que revestían determinados concesionarios y aceptó como válido lo manifestado sobre el grado de cumplimiento de obligaciones contractuales no obstante discrepar con la información del OCCOVI.

1.5. La comisión de concesiones aceptó por válido lo manifestado por el representante alterno del MPFIPyS ante la UNIREN sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales de algunos concesionarios viales, sin solicitar aclaraciones sobre los fundamentos de las conclusiones arribadas, no obstante las diferencias significativas con lo sostenido por el OCCOVI. Sostiene el representante alterno que las empresas concesionarias “registran un grado de cumplimiento aceptable de sus obligaciones” y que “resultan acreedoras del Estado nacional”. Por el contrario, la SIGEN ha sostenido que los concesionarios “registran incumplimientos en obras adicionales, complementarias y mejorativas que en muchos casos son del 100 %”. Asimismo, en un informe referido al tema en cuestión la AGN había observado que: a) la metodología de cálculo para la liquidación de los contratos de concesión elaborada por la UNIREN se aparta de las pautas contractuales conteniendo errores substanciales que invalidan los resultados; b) no se pudo validar

la información que sirvió de sustento a la UNIREN para arribar a los saldos de los contratos cuyas concesiones se extinguieron en octubre de 2003

1.6. Se han realizado correcciones a los planes económicos financieros (PEF) presentados por algunos oferentes, con posterioridad a la adjudicación y encontrándose vigente el contrato de concesión. Las mismas alcanzan a cuatro de los seis corredores viales adjudicados y se originan en errores en las presentaciones en parámetros de cumplimiento obligatorio. Las modificaciones implican alteraciones de las condiciones ofertadas vulnerando el principio de igualdad y concurrencia.

Las proyecciones contenidas en los PEF eran de responsabilidad de los oferentes basados en sus propias estimaciones sobre tránsito, costos y gastos previstos para la presentación del servicio y demás obligaciones comprometidas, pero su formulación debía ajustarse a parámetros objetivos de cumplimiento obligatorio tales como la correlación de los datos considerados, la correcta determinación de las obligaciones impositivas y la sujeción al tope establecido en el pliego para la tasa interna de retorno (TIR) del proyecto, fijada en un máximo del 15 %.

El procedimiento de análisis y validación fue realizado con posterioridad a la adjudicación, estando vigentes los contratos. En esa oportunidad se detectaron errores e inconsistencias en los planes presentados por algunas empresas en aspectos de cumplimiento exigible, por lo que se les solicitó las pertinentes rectificaciones, las que fueron acordadas con los concesionarios. Dichas rectificaciones, contrario a lo que sostiene el OCCOVI implicaron modificaciones de las ofertas provocando un desequilibrio económico financiero que podría haber dejado fuera de aceptación las ofertas, alterando por lo tanto lo decidido en la adjudicación.

1.7. Se observa que la resolución OCCOVI 23/04 que aprueba los planes económico-financieros de los concesionarios contiene datos inconsistentes con el porcentaje de subvención sobre los peajes neto de IVA ofertado, en el caso Emcovial S.A. concesionaria del corredor vial 6. La resolución no fundamenta además el impacto que produce en el usuario la disminución de los montos comprometidos a invertir en concepto de conservación y mantenimiento, a raíz de la modificación de la oferta de dicho concesionario.

2. A partir de lo que antecede se efectuaron las siguientes recomendaciones:

2.1. Al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la Secretaría de Obras Públicas.

2.1.1. Propiciar la reglamentación del decreto 1.023/01, en particular su artículo 16. Hasta tanto, emplear el Registro de Contratistas del Estado para asentar los antecedentes de las personas físicas o jurídicas de manera tal que sirvan como base de datos en futuras contrataciones.

2.2. Al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la Secretaría de Obras Públicas y al OCCOVI.

2.2.1. Tener en cuenta las observaciones efectuadas frente a futuros procesos de selección.

2.2.2. Sujetarse a la normativa licitatoria evitando introducir modificaciones que lesionen el principio de igualdad y concurrencia durante la ejecución de los respectivos contratos.

2.3. Al OCCOVI.

2.3.1 Revisar la resolución OCCOVI 23/04, anexo VI, corredor vial 6, plan económico - financiero definitivo Emcovial S.A., a efectos de realizar las rectificaciones necesarias conforme las inconsistencias señaladas.

El proyecto de informe de auditoría fue remitido al OCCOVI, al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y a la Secretaría de Obras Públicas para que formulen las observaciones y/o comentarios pertinentes.

En respuesta al proyecto de informe, el OCCOVI envió sus consideraciones mediante nota 3.501/05, las que se analizan a continuación.

Observación 1.1.: Sostiene el OCCOVI que el proceso licitatorio se llevó a cabo en etapas múltiples, dividida en cuatro sobres, es decir que la comparación de las ofertas y de las calidades de los oferentes no eran susceptibles de ser realizados en un mismo acto. Estudiado y pormenorizadamente verificado el cumplimiento de la presentación de la documentación requerida en cada uno de los sobres, habilitaba a proseguir con el resto de las etapas del proceso de licitación.

No comparte la AGN lo expresado en relación a la realización de estudios y verificaciones pormenorizadas. Prueba de ello es la ausencia de documentación que acredite que la comisión de concesiones evaluó los posibles riesgos de adjudicar a un oferente con disponibilidad de sus bienes restringida (en el caso de Helpport).

Observación 1.2.: La comisión licitatoria establece dentro del proceso la instancia llamada de *data room*, cuyo objetivo es mejorar el llamado a licitación. Ello aseguró una nutrida participación del público en general y de los interesados en los proyectos dando transparencia y legitimidad a los contratos propuestos por la comisión de concesiones, así como también una apertura democrática al proceso de selección de los futuros contratistas y al sistema de concesiones propuestos.

La AGN no cuestiona una metodología que asegure una participación democrática del público y de los interesados en el diseño de los pliegos y la discusión de los textos propuestos para su mejora, como forma de transparentar y legitimar los futuros contratos; sino que observa que tales discusiones se hayan realizado durante el proceso de selección y no previo al llama-

do a licitación. Se ha tenido presente la necesidad de preservar los principios de concurrencia e igualdad, pilares fundamentales de todo proceso licitatorio.

Observación 1.3.: En oportunidad del comienzo del período de evaluación de las ofertas no se encontraba reglamentado el decreto 1.023/2001 respecto de la base de datos que debía diseñar, implementar y administrar el órgano rector en la materia, por lo que se requirió al representante alterno de la UNIREN información respecto de la situación en que se encontraban los contratos correspondientes a los concesionarios Caminos del Abra S.A.; Nuevas Rutas S.A.; COVICO Concesionario Vial S.A. y Virgen de Itatí Concesionario Vial S.A. Mediante nota de fecha 17 de octubre de 2003, éste informó que la situación de los concesionarios mencionados resultaban acreedores del Estado nacional y que, al mismo tiempo, registraban un grado de cumplimiento aceptable de sus obligaciones.

Afirma la AGN que el proceso licitatorio tiene por finalidad la elección del oferente más idóneo, entendiendo por tal aquel que reúna las condiciones personales y antecedentes técnico-económicos necesarios para la contratación. Dentro del proceso de selección del contratista pueden diferenciarse dos etapas: las vinculadas con el análisis de la idoneidad del oferente y las relacionadas con la elección de la oferta más conveniente. En tal sentido, el decreto 1.023/01 establece que “se desestimarán, con causa, las presentaciones u ofertas de aquellas que exhiban reiterados incumplimientos de sus obligaciones...”.

Consultado el director ejecutivo del OCCOVI en su carácter de presidente de la comisión de concesiones, sobre los procedimientos seguidos, manifestó: *a)* se exigió a los postulantes la presentación del certificado fiscal para contratar; *b)* en atención a que no se encontraba reglamentado el decreto 1.023/01, se requirió al señor representante alterno de la UNIREN del MPFI-PyS que informara respecto de la situación en que se encontraban los contratos correspondientes a los concesionarios Caminos del Abra S.A.; Nuevas Rutas S.A.; COVICO Concesionario Vial S.A. y Virgen de Itatí Concesionarios Vial S.A. A raíz del informe emitido la AGN realizó requerimientos a la UNIREN y a la SIGEN. Así, la primera respondió que “no ha emitido opinión alguna” sobre la participación en el proceso de licitación de ex empresas concesionarias o grupos económicos que podrían resultar deudores del Estado o que mantienen juicio con el mismo. La SIGEN informó que oportunamente había remitido sus análisis, referidos a la determinación de los saldos de los contratos mencionados, a los ministros de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Observación 1.4.: El organismo auditado no emite comentarios, por lo cual la AGN, mantiene su observación.

Observación 1.5.: El OCCOVI no comparte la observación en cuanto a la discrepancia entre sus opi-

niones y la del representante alterno del MPFI-PyS en relación al grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios. El organismo auditado expresa que sus evaluaciones son de diferente competencia y ámbitos de injerencia al de la UNIREN, tratándose de competencias con objetos claramente identificados y diferenciados entre sí.

Según la AGN, la observación hace hincapié en la omisión de la comisión de concesiones de solicitar aclaraciones sobre las conclusiones arribadas, no obstante la discrepancia con los resultados de las evaluaciones del OCCOVI, la que no es justificada en el descargo.

Observación 1.6.: Las rectificaciones a los PEF implicaron variaciones no significativas en la TIR y en el VAN, y dichas rectificaciones no sólo no alteraron el esquema de adjudicaciones, sino tampoco la selección de ofertas efectuadas en dicha licitación. Sin embargo, es necesario destacar que las rectificaciones mencionadas tuvieron lugar dada la necesidad de contar con PEF saneados. Es dable poner de resalto que no fueron afectados los derechos del Estado ni conculcados los derechos de los usuarios.

La AGN observó que la revisión y corrección de los PEF fue posterior a la adjudicación y demostró que las rectificaciones ocasionaban alteraciones de las condiciones de la licitación, por lo que fue necesario cambiar las condiciones originales. Ello vulnera los principios de igualdad y concurrencia.

En su respuesta, el OCCOVI no aporta elementos objetivos que invaliden la observación; sin embargo en la respuesta a la observación 1.7., vinculada con la adjudicataria del corredor vial 6, el organismo señala el origen de los errores detectados en la PEF de la oferta. Sólo allí se hace explícito el motivo de la rectificación, permitiendo al auditor efectuar un nuevo análisis y sobre esa base modificar los comentarios referidos específicamente al CV 6, sin que se afecte la observación general.

Observación 1.7.: En el caso del corredor 6 el PEF contenía múltiples errores: duplicación del IVA - crédito fiscal de algunos subcontratos y el cálculo erróneo del monto del ingreso por subvención, entre otros. Con las correcciones pertinentes, la concesionaria sufrió una merma en su rentabilidad y un descenso en la relación ingresos/egresos, lo que significa menores incrementos de tarifas para compensar los incrementos de costos por inflación, lo cual redundaba a favor de los usuarios. La supuesta cobranza en exceso estimada por la AGN no ha tenido lugar.

Señala la AGN que conforme información del OCCOVI, la oferta que presentó Emcovial S.A. en soporte magnético en el sobre D no contaba con las fórmulas y vínculos que pudieran validar los ingresos por peaje. Consiguientemente, la existencia de un error en el monto del subsidio surgió de una posterior interpretación de la autoridad concedente de la que el auditor toma conocimiento a través del descargo. En una nue-

va presentación se modifica el monto de subvención, los ingresos (netos de IVA) y como contrapartida, para mantener el equilibrio económico-financiero se reducen los egresos correspondientes a conservación y mantenimiento. Esta reducción sería contraria a lo que sostiene OCCOVI de que las modificaciones fueran a favor de los usuarios. Por consiguiente se modifica la observación 1.7. por la siguiente:

“Se observa que la resolución OCCOVI 23/04 que aprueba los PEF de los concesionarios contiene datos inconsistentes con el porcentaje de subvención sobre los peajes neto de IVA, en el caso de la concesionaria Emcovial S.A. concesionaria del corredor vial 6 y no fundamenta el impacto de la disminución de los montos de conservación y mantenimiento, en el usuario”.

Asimismo, la recomendación 2.3.1. queda redactada de la siguiente manera:

“Revisar la resolución OCCOVI 23/04, anexo VI, corredor vial 6, plan económico financiero definitivo, Emcovial S.A., a efectos de realizar las rectificaciones necesarias conforme las inconsistencias señaladas en la observación 1.7.”.

II. Expediente O.V.- 508/06 - Resolución 211/06

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Órgano de Control de Concesiones Viales, con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de Caminos del Río Uruguay S.A., de las obligaciones contractuales - gestión del OCCOVI.

Período auditado: obras, desde 1997 hasta diciembre de 2004; condiciones técnicas exigibles desde octubre de 1998 (fecha de la última evaluación realizada por el órgano de control y no incluida en anterior informe de auditoría) hasta noviembre de 2005; seguridad, desde 1990 a 2005, penalidades, desde 1996 hasta diciembre de 2004.

En el apartado 4. “Comentarios y observaciones” la AGN señala lo siguiente:

4.1. Obras

1. No se ha obtenido evidencia que el OCCOVI cuente con la documentación necesaria para cumplir con las funciones de control del cumplimiento de las obligaciones contractuales en materia de obras.

La documentación vinculada al control de las obligaciones contractuales en materia de obras consiste en los planes de trabajo de la concesionaria aprobados por el OCCOVI y los informes de avance bimestrales que presente la concesionaria. De la comparación entre ambos informes, surge el grado de cumplimiento.

Respecto a los planes de trabajo (anuales), el organismo cuenta sólo con dos aprobados, correspondientes a los años 11 y 12 de la concesión y en cuanto a los informes bimestrales no fueron suministrados.

Se ha verificado que el OCCOVI no cuenta con los programas anuales de obras correspondientes a los años 1996 a 2000, pese a que el decreto 87/01 previó

con la creación del OCCOVI, la transferencia de las competencias, recursos humanos y materiales de su antecesor, el OCCV. Los programas anuales de obras de 2001 y 2002 se encuentran aprobados y los de 2003 y 2004 y primer semestre del 2005 fueron presentados por la concesionaria en forma semestral y no están aprobados.

4.1.1. Planes de trabajo aprobados

2. La modificación al grupo de obras aprobada por resolución OCCOVI 359/01 para el plan de trabajos de los años 11 y 12 de la concesión carece de sustento. Asimismo, contraría los fundamentos de la resolución MIV 342/01 que pone en práctica, por cuanto los cambios en las obras no coadyuvan a mejorar la seguridad y transitabilidad del corredor.

En la adecuación se introdujeron obras nuevas (artículo 2º) y se redujeron y reprogramaron otras (artículo 3º); las primeras responden a un cronograma que abarca los años 11 al 18 de la concesión; algunas tienen precios definitivos y otras, estimados. Los precios estimados debían ser reemplazados por definitivos, previo proyecto ejecutivo del concesionario.

Las obras reducidas y reprogramadas responden al plan de trabajos conforme a la reformulación de 1996 y podían ser modificadas en el supuesto que los precios definitivos de las primeras fueran diferentes de los estimados (conf. artículo 4º). Es decir, operaban como una suerte de compensación.

Cabe señalar que la resolución MIV 342/01 (26/09/01) que aprueba la adecuación se fundamentó en la necesidad de garantizar mejores condiciones de transitabilidad y seguridad del corredor habida cuenta del incremento de los niveles de circulación y desplazamiento de los usuarios que reconoce.

En orden a poner en práctica esta modificación contractual, el 4/10/01, es decir, a días de aprobada la adecuación CRUSA presentó los planes de trabajo para los años 11 y 12 de la concesión los que fueron aprobados por resolución OCCOVI 359 del 4/12/01. Ésta validó los precios estimados en la adecuación y sin embargo, aprobó modificaciones al grupo de las obras que en este contexto no encuentra fundamento por apartarse de los extremos que la norma previó para introducir cambios.

La resolución OCCOVI 359/01 contraría la fundamentación (necesidad de mejorar la transitabilidad y seguridad del corredor) de la resolución MIV 342/01 reconociendo por su parte, que la modificación originará una ganancia financiera para el concesionario.

3. El OCCOVI no aprobó los planes de trabajo para los años 13 y 14 de la concesión resultando que el proceso de control de obras queda disociado.

El 9/10/02, CRUSA presentó un plan de trabajos tentativo y provisorio para los primeros seis meses del año 13, aclarando “...durante el mes de abril presentó una propuesta destinada a superar la emergencia que incluye una modificación y corrimiento de las obras

establecidas en la adecuación” aprobada por la resolución MIV 342/01.

El 3/4/03, continuando con el trámite y con el mismo criterio, adjuntó un plan de trabajos tentativo y provisorio para el segundo semestre del año 13. A la fecha ambas presentaciones no tienen aprobación del OCCOVI.

La concesionaria expresa que “...de dicha renegociación surgirá un nuevo plan de trabajos hasta el final de la concesión por lo que hasta que no concluya este proceso no podemos presentar un plan definitivo...” (nota CRUSA presentación plan de obras primer semestre 2004).

No existiendo planes de obra aprobados, no resulta factible comprobar su cumplimiento es decir, cualquier procedimiento de control se dispersa.

Teniendo en cuenta que desde 2001 a la fecha, y excepto por un período de seis meses (septiembre/01 a marzo/02), este contrato ha estado sujeto a renegociación se concluye entonces que no se ejercieron controles efectivos.

Téngase presente lo prescrito por la resolución ME 308/02 en el artículo 2º en cuanto a que “las autoridades de aplicación de los contratos de concesión o licencia de servicios públicos sujetos al proceso de renegociación, como los respectivos órganos de control, continúan ejerciendo sus atribuciones y facultades, conforme lo establecido en las normas que definen su competencia y los marcos regulatorios correspondientes, sin perjuicio de lo dispuesto por la ley 25.561, los decretos 293/02, 370/02 y 1.090/02 y sus normas complementarias y reglamentarias”.

4.1.2. *Informes bimestrales*

4. No se obtuvieron evidencias que el organismo de control contara con los informes bimestrales de avance de los trabajos que debía elaborar el concesionario conforme lo exige el contrato de concesión.

Requeridos al OCCOVI los informes bimestrales (conf. artículo 13.3 de la reformulación: “La concesionaria ejercerá el control de las obras por medios propios [...] y elaborará un informe bimestral de avance de los trabajos”) proporcionó planillas de medición de los trabajos ejecutados, referidas a las obras incluidas en la reformulación e informes mensuales de progreso de algunas de las obras incluidas en la adecuación.

Las planillas de medición contienen unidades de medida (t, m², etcétera) y trabajos ejecutados (cantidad de t, de m², etcétera); se trata de dos planillas mensuales desde marzo del 2001 hasta agosto de 2005.

Por su parte, como los planes de trabajo y las planillas de medición no están expresados en la misma unidad de medida, no fue factible cotejar ambas fuentes de información para verificar el real avance de las obras.

Respecto a las obras incorporadas en la adecuación, el OCCOVI proporcionó informes mensuales de progreso, a saber:

–13 informes mensuales de la obra N-1-113 (certificados 1 al 13 - terminada).

–3 informes mensuales de la obra N-1-5 (certificados 1 a 3 - sin terminar)

–Sobre los informes de las obras N-3 y N-4 14 el OCCOVI informó que están archivados por tratarse de obras finalizadas.

4.1.3. *Incumplimientos*

Del relevamiento de los 7 expedientes de penalización por incumplimiento en obras (todos incluidos en el anexo III de la carta de entendimiento 2005) que se consignan a continuación, se han obtenido los siguientes hallazgos:

–Se observa demoras en el labrado de las actas de constatación.

–La supervisión no mantiene un criterio uniforme al momento de girar las actas de constatación, incumpliendo con los plazos exigidos en el régimen de sanciones e infracciones.

–No existe un criterio uniforme para computar el momento en que comienza a contarse la demora en el inicio de las obras.

–La gerencia técnica no retuvo las actuaciones, a la espera que el concesionario acredite la finalización del incumplimiento (7 expedientes).

–No consta la acreditación del concesionario que haya cesado el incumplimiento (7 expedientes).

–La gerencia económico-financiera adopta como fecha de terminación del incumplimiento –para calcular el monto de las penalidades–, la del memorando por el cual la GT le giró el expediente a pesar que éste informa que “la obra no se encuentra finalizada aún”. (7 expedientes).

–Se observa discrepancia entre la gerencia técnica y la gerencia económico-financiera sobre el encuadre normativo (vgr. numeral y apartado) que corresponde aplicar para caracterizar los incumplimientos.

–En determinados casos, la gerencia económico-financiera no se ciñó a la caracterización del área técnica, resultando en una disminución de los montos de las multas:

–Es incorrecta la fecha adoptada como de inicio de la mora en un caso.

–En otro caso (expediente 1.219/02), los informes mensuales de la concesionaria no concuerdan con lo informado por la supervisión sobre el avance de la obra N-1, intersección RN 14 y RP 16. Surge de dichos informes que la obra no presentó ningún avance en los 18 meses que van de diciembre/01 (informe 3) y julio/03 (informe 4) en tanto el supervisor había informado el reinicio de las obras (memorando del 17/4/02).

4.2. Condiciones técnicas exigibles

4.2.1. Cumplimiento de las condiciones para la calzada de rodamiento

5. El concesionario ha incumplido las exigencias en las condiciones técnicas de la calzada de rodamiento, principalmente los parámetros ahuellamiento y fisuración.

Para analizar en qué grado el concesionario cumplió con las condiciones y tolerancias relativas al mantenimiento de la calzada, se relevaron las evaluaciones efectuadas por el órgano de control, constatándose la existencia de un número importante de tramos que incumplen los parámetros fijados desde el inicio del período bajo análisis (octubre/98) hasta el año 2002 inclusive. A partir de 2003 los incumplimientos se reducen en forma considerable.

La obra N-1, autovía Ceibas-Gualeguaychú, está integrada por 5 obras de las cuales 3 debían iniciarse en los años 11 y 12 de la concesión.

4.2.2. Control del cumplimiento de las condiciones de mantenimiento

4.2.2.1. Cantidad y frecuencia de las evaluaciones realizadas por el órgano de control

6. El órgano de control no ha realizado las evaluaciones de los parámetros de rugosidad y fricción con la frecuencia mínima establecida en el contrato (numeral 3 del anexo II, cap. I de la reformulación 1996).

El incumplimiento fue señalado por la AGN en informes anteriores y sin embargo, no fue subsanado. Además, debe resaltarse que en algunos casos, la fecha efectiva de medición resulta ser posterior a la fecha en que se caratula la evaluación. Así, la medición efectuada entre los meses de enero-febrero de 2005 fueron caratulados como "Evaluación de estado noviembre-diciembre de 2004".

Evaluaciones de estado:

Los parámetros de rugosidad y fricción no fueron medidos con la frecuencia mínima establecida (al menos una vez al año, número 3, anexo II, capítulo I de la reformulación), resaltándose la falta de medición durante 2004 en el resto de los parámetros.

4.2.2.2. Incumplimientos detectados AGN - Incumplimientos detectados OCCOVI

7. Se han detectado errores en los procedimientos de control de las condiciones exigibles de las calzadas: en algunos casos, los incumplimientos detectados por el OCCOVI no fueron plasmados en actas de constatación; en otros, no correspondía labrar el acta. Como resultado de los controles efectuados, la AGN observa que:

–No hay constancias que se haya labrado acta de constatación en:

1) Tramo homogéneo entre progresivas 89-99 de la ruta 12, lado derecho: supera el límite y tolerancia establecidos para el parámetro ahuellamiento;

2) Progresivas 93, 140, 151 de la ruta 12 y 356 de la ruta 14: no cumplen las exigencias de fisuración;

–No correspondía labrar acta de constatación:

3) Tramos homogéneos entre progresivas 84 y 102 y 456 y 469 de la ruta 14: no obstante que las mediciones de ahuellamiento superan el límite de 12 mm establecidos, la cantidad de las mediciones efectuadas están dentro de la tolerancia (es decir, la cantidad de mediciones por encima de 12 mm no excede el 20 % del total). Consiguientemente no correspondía sanción.

4.2.2.3. Reducción de condiciones exigibles

8. No obstante que la reducción de las exigencias de la calzada (IE) tuvo como objetivo permitir el financiamiento de obras entre las que se encuentra la autovía Ceibas-Gualeguaychú, la misma no fue concluida, perjudicando directamente a los usuarios. La adecuación (2001) redujo las exigencias del IE para compensar entre otras, la realización de la obra autovía Ceibas-Gualeguaychú. La reducción implica una disminución en la calidad de la calzada en detrimento de la seguridad y por ende, en perjuicio del usuario.

Se observa que, a pesar de cumplir con la nueva exigencia (IE 6), 11 tramos están por debajo de los exigidos inicialmente conforme anexo II, capítulo I, del acta acuerdo de 1996, esto es IE 7.

Cabe señalar que según la DNV, un valor de IE entre 10 y 7 indica un estado bueno del pavimento; un valor entre 7 y 5 un estado regular, para el cual sería conveniente realizar un estudio para determinar la conveniencia de encarar oportunamente las fallas con tareas de mantenimiento y/o la próxima construcción de un refuerzo o de una mejora, de modo de evitar su rápida destrucción, mientras que con un valor del orden de 5 o menor, estaríamos ante el caso de un pavimento sumamente fallado que requiere atención en forma urgente.

Finalmente cabe consignar que la obra autovía Ceibas-Gualeguaychú no fue concluida y de acuerdo a los antecedentes de la renegociación que se está llevando a cabo (2005), está excluida.

4.2.2.4. Incumplimientos

9. El OCCOVI aplica incorrectamente la normativa en materia de penalidades.

En relación a los siguientes conceptos:

1) Tiempo que demora en labrar las actas de constatación.

2) Período a penalizar.

3) Criterios que sustentan las áreas técnicas.

4) Plasmar en las actas de constatación datos que no resultan fidedignos.

5) Falta de celeridad que imprime a la tramitación de las penalidades.

4.3. Penalidades

10. No se ha acreditado debidamente que los incumplimientos en que incurre la concesionaria sean consecuencia de la emergencia económica, ni se ha agotado la vía administrativa conforme la resolución ME 308/02. No obstante las actuaciones se incluyen en la renegociación.

La gerencia económico-financiera y gerencia de asuntos jurídicos discrepan en sus respectivos análisis sobre considerar o no los incumplimientos de CRUSA como una consecuencia de la emergencia económica.

Así, la primera considera que no existe relación de causalidad entre los incumplimientos penalizados y la ley 25.561 en tanto que, la GAJ recomienda la remisión a la UNIREN para ser incluidos en la renegociación sin haber sido agotada la vía administrativa ni haberse acreditado la relación del incumplimiento con la emergencia económica (conf. artículo 5º, resolución 308/02).

Se observa que por su parte, la gerencia técnica y la gerencia económico-financiera se ajustan a las previsiones de la resolución 308/02 respecto a que, si el incumplimiento no es consecuencia de las medidas de la ley de emergencia y no está debidamente justificado por descargo o prueba ordinaria de la concesionaria, será de aplicación el procedimiento ordinario. Si bien los informes de estas áreas no son obligatorios, el jurídico debe tener en cuenta el del área técnica por su especificidad.

Por su parte, la gerencia de asuntos jurídicos no fundamenta debidamente su dictamen, limitándose a sustentarlo en cuestiones formales basadas en los principios de eficacia, celeridad, sencillez, economía procesal y simplicidad técnica.

El concesionario no acredita razonablemente en sus presentaciones que el incumplimiento sea derivado de la emergencia tal como lo requiere la norma expresamente, circunstancia destacada en todos los informes producidos por la gerencia económica financiera.

Para este supuesto la norma prevé que se continuará el trámite ordinario que le confiere su poder de policía y no será incluido en el proceso de renegociación, previsión normativa con la que tampoco se da cumplimiento.

11. El OCCOVI no cumple el procedimiento administrativo estipulado para la aplicación de sanciones previsto por la resolución 134/01, observándose que no se adoptan los recaudos necesarios para dar validez al procedimiento sancionatorio.

El acta de constatación constituye un elemento esencial que hace a la validez y eficacia tanto de los hechos que describe como del procedimiento aplicable. En relación a los primeros y por imperio de la norma el acta otorga presunción de veracidad y sólo podrá ser desvirtuado mediante prueba en contrario

(capítulo II del anexo II del acta acuerdo de reformulación contractual del corredor 18 aprobado por decreto 1.019/96).

Los hechos descritos en el acta de constatación por el supervisor del OCCOVI, cumplidos las correspondientes formalidades, dan inicio al procedimiento sancionatorio a través de la formación del respectivo expediente, el que además de constituir prueba escrita, se lo presume documento auténtico mientras no se pruebe lo contrario. Las actuaciones administrativas hacen fe de su otorgamiento, de la fecha, y de las declaraciones del funcionario que las suscribe.

Se ha verificado del análisis de los expedientes que las actas de constatación no cumplen con las formas establecidas en el artículo 21:

–El OCCOVI a través de sus inspectores, demora excesivamente en verificar los respectivos incumplimientos, lo que implica que el acta no describe medidas preventivas y/o correctivas ni fija plazo de intimación para la subsanación como hubiera correspondido de haberse labrado el acta de inmediato.

–Se labra el acta registrando datos y fechas que no surgen de verificaciones y/o documentos que consten en las actuaciones y que lo acrediten fehacientemente; de donde, prima facie, resultan ser producto de la apreciación del inspector. Téngase presente que el acta de constatación sirve de base para determinar el período penalizable.

–La gerencia técnica no retiene en todos los casos de incumplimiento, el expediente a la espera que el concesionario acredite la subsanación del mismo a fin de poder determinar el lapso de la penalidad y por el contrario, lo gira a la gerencia económico financiera.

–Se sanciona únicamente el incumplimiento quedando pendiente y sin penalizar, el tiempo de demora de reparación.

Lo señalado redundante en un perjuicio para el usuario toda vez que no se emplea la herramienta disuasoria prevista en la normativa y además, priva al Estado de ingresos conforme lo ha dejado sentado la PTN al señalar: “Uno de los fines primordiales del Estado es perseguir el cobro de sus ingresos legítimos, entre los que sin duda se encuentran los provenientes del sistema sancionatorio (dictamen 240:180).

12. La tramitación de un mismo incumplimiento a través de distintas actuaciones administrativas dificulta el seguimiento y control de la concesión.

–Expedientes DNV 3.828/00 y DNV 4.040/00, corte de pastos. Como se señaló anteriormente, el primero tramita un incumplimiento (corte de pasto) verificado en el período 10-3-00 al 31-3-00 y el segundo, en el período 1-4-00 al 30-4-00 (por el mismo concepto e idénticas progresivas). Hay una continuidad en el incumplimiento que no tendría que dar lugar a la apertura de una nueva actuación administrativa con todo el dispendio administrativo que ello implica: intervención de las áreas técnicas y legales, dictado de

dos actos administrativos, facturación, sustanciación de vía recursiva.

Se verifica que se labraron sendas actas de constatación por idéntico incumplimiento en los meses de marzo y abril de 2000. Lo observado dificulta o impide un acabado control de la gestión del organismo en el procedimiento de aplicación de penalidades.

Asimismo no se produjo el agotamiento de la instancia. Se observan excesivas demoras en el procedimiento, por ejemplo, el trámite de notificación se concreta por cédula 5 meses después que el concesionario presentara el recurso de reconsideración (cuando debe considerárselo notificado con el pedido de vista).

13. El OCCOVI incurre en demoras excesivas en la tramitación de las actuaciones de penalidades.

–Expediente DNV-6.576/1995, quema intencional de pasto. La multa se percibe 7 años después de haberse cometido el incumplimiento. El 25/9/95 se produce el hecho que origina las actuaciones, labrándose la correspondiente acta de constatación. La resolución 16/96 (18/4/96) impuso una multa (100 litros de gasoil) cuyo pago se acreditó recién el 10/5/03, a valores históricos.

–Expediente 5.705/02, evaluación de estado calzada, ahuellamiento. No se agotó la instancia administrativa y se verifican excesivas demoras en el procedimiento, sin que conste en las actuaciones el cobro de la multa.

–Expediente 4.040/00, deficiencias e incumplimientos en el corte de pastos y malezas. La notificación se realizó 5 meses después de haber presentado el concesionario el recurso de reconsideración cuando debió considerárselo notificado con el pedido de vista.

–Expediente DNV-00316/01, deficiencias señalamiento vertical y aéreo. El área legal consideró su remisión a la UNIREN no obstante que la gerencia económico-financiera informara que no estaba acreditada la relación con la emergencia económica.

El recurso de reconsideración interpuesto no se resolvió, verificándose excesiva demora en el trámite administrativo.

–Expediente 6.441/95, ahuellamiento, fisuración. CRUSA recurre después de 5 años de haberse notificado de la resolución que ataca, argumentando que no fue notificada, no obstante estar ello acreditado en las actuaciones, según consta a fs. 29 del expediente de marras. El recurso se sustancia y es rechazado el 4/12/03. Luego el OCCOVI lo remite a UNIREN para ser incluido en la renegociación.

4.4. Seguridad

14. El OCCOVI no realiza acciones tendientes a determinar las causales de los accidentes de tránsito o incidentes ocurridos en el corredor ni a disminuir su incidencia.

Ante el conocimiento del elevado índice de accidentes en el corredor se solicitó información acerca de los acaecidos desde el inicio de la concesión.

Compete al Estado velar por la integridad de sus habitantes, responsabilidad que no se ve disminuida por la delegación en la prestación del servicio público vial. En virtud de ello debe determinar si las causales de los accidentes ocurridos devienen de incumplimientos contractuales o de causas ajenas a la concesión pero propias a las características del corredor. No puede obviarse que el corredor en análisis conforma “la ruta del Mercosur”. En todos los casos, el Estado debe buscar soluciones tendientes a revertir la situación descrita.

No surge que el OCCOVI haya realizado estudios tendientes a analizar las causales de los accidentes ni que se dispusieran acciones tendientes a su disminución, tal lo manifestado en su respuesta a la requisitoria: “no tramita expedientes cuya información esté relacionada con registros de accidentes y/o incidentes ocurridos durante la concesión de ninguno de sus corredores” (nota OCCOVI 3.126/2005).

Cabe señalar que el decreto 1.414/05 (aprueba la estructura organizativa del OCCOVI modificando el decreto 87/2001) prevé entre otras acciones, definir prioridades en obras de seguridad vial y que es objetivo de la entidad ejecutar el control de la prestación de los servicios al usuario con el nivel de eficiencia y seguridad que correspondan (conf. política presupuestaria de la entidad).

El informe fue puesto en conocimiento del OCCOVI y en respuesta se recibieron las notas OCCOVI 2.114/06 y 2.286/06.

En el apartado 6, “Recomendaciones”, la AGN señala lo siguiente:

1) Agotar los procedimientos a fin de obtener la documentación relativa a los planes de obra correspondiente al período 1996-2000 (observación 1).

2) Hasta tanto se apruebe la renegociación en curso, aprobar los planes de obra conforme lo prevé la reformulación en el numeral 2.2. del título “Incumplimientos de las obligaciones de la concesionaria – Penalidades”, capítulo II del anexo II (observación 3).

3) Exigir al concesionario la presentación de los informes de avance de los trabajos de obra. Procurar que la información se encuentre sistematizada de manera de poder cotejar el real avance de las mismas (observación 4).

4) Respetar los pasos y requisitos que prevén los procedimientos normados en materia de sanciones –resolución 134/01– a fin que lo actuado constituya prueba fehaciente, inobjetable y transparente de la gestión del OCCOVI en la aplicación de penalidades (observaciones 9 y 11).

5) Exigir del concesionario el cumplimiento de las condiciones técnicas de la calzada, (parámetros de ahuellamiento y fisuración, rugosidad y fricción)

y realizar las evaluaciones con la frecuencia mínima establecida en el contrato de concesión (observación 5 y 6).

6) Referido a los incumplimientos a incluir en la renegociación, agotar la instancia administrativa y evaluar debidamente la relación del incumplimiento con la emergencia económica, conforme lo prevé el artículo 5° de la resolución 308/202 (observación 10).

7) Tramitar las penalidades por un mismo incumplimiento en una sola actuación administrativa en cumplimiento de la LPA y su decreto reglamentario, evitando así el despido de recursos (observaciones 12 y 13).

8) No hacer lugar a recursos interpuestos fuera del término de ley (observación 13).

9) Analizar las causales de los accidentes ocurridos en el corredor a fin de poder definir prioridades en obras de seguridad vial conforme las misiones encomendadas por el decreto 1.414/05 (observación 14).

En el apartado 7, “Conclusiones”, la AGN efectúa los siguientes comentarios:

En los hechos, el control del cumplimiento de las obras se encuentra debilitado.

La renegociación habilitada por el decreto 293/02 no obsta a que el organismo de control continúe ejerciendo sus atribuciones y facultades –conforme el marco regulatorio–, en cumplimiento a lo dispuesto por la resolución MEI 308/02.

La carta de entendimiento firmada en mayo de 2005 ha incluido incumplimientos anteriores a la emergencia económica contrariando la normativa (decreto 1.090/02). Con fundamento en meros aspectos formales de celeridad, simplicidad y economía procesal se han remitido actuaciones a consideración de la UNIREN para incluir en la renegociación, a pesar que las áreas técnicas del OCCOVI informaran que los incumplimientos no se vinculan con la emergencia económica.

Falta documentación técnica necesaria para llevar adelante el seguimiento y control de las obras en lo referente a calidad y cantidad. La existente se encuentra dispersa y la información no está sistematizada, lo que impide hacer estas tareas con eficacia.

No se ha ejercido una adecuada supervisión, inspección y seguimiento del cumplimiento del contrato de concesión a fin de asegurar la calidad y una adecuada prestación de los servicios tendiente a proteger a los usuarios.

Por su parte, el procedimiento sancionatorio no respeta las formalidades que deben guardarse como recaudo para su validez. La falta de apego a las formas establecidas quita transparencia y genera incertidumbre en la aplicación de penalidades.

III. Expediente O.V.-47/08 - Resolución AGN 47/08

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Órgano de Con-

trol de Concesiones Viales (OCCOVI), con el objeto de examinar la gestión del organismo en el control de calidad de la prestación de las concesiones viales adjudicadas por decreto 1.007/03.

El período auditado comprendió desde el inicio de la concesión (1° de noviembre de 2003), habiendo la AGN realizado las tareas de campo entre el 10 de mayo y el 28 de diciembre de 2006.

Como conclusión de su examen la AGN expresa lo siguiente:

En julio de 2003 se resolvió que los 13 corredores de la red vial nacional, que habían sido concesionados bajo el decreto 2.039/90 y cuyos contratos expiraban en octubre de 2003, serían nuevamente licitados (decreto 425/03).

Las concesiones fueron adjudicadas por un plazo de cinco años (vencimiento en 2008) mediante el decreto 1.007/03 bajo un nuevo modelo regulatorio que se distingue, por ser un sistema de cogestión: se delegó en el concesionario el mantenimiento y conservación de las rutas (esto es, mantener el corredor en determinado nivel de calidad), en tanto que las inversiones en obras mejorativas quedaron a cargo del Estado nacional.

Al momento de la adjudicación, cada corredor presentaba tramos con diferentes estados de mantenimiento, en función de los cuales fueron clasificados en tramos A (sólo se realizarían tareas de mantenimiento y conservación a cargo exclusivo del concesionario), y tramos B, que presentaban un mayor deterioro por lo que requerirán de una obra mejorativa, a cargo del concedente. Es de señalar que durante el proceso de *data room* se recategorizaron los tramos (A y B), reduciéndose significativamente la longitud de aquellos en los cuales la gestión de calidad recae exclusivamente en el concesionario (tramos A) y además disminuyó el nivel de exigencias para deformaciones longitudinales en desmedro de las condiciones de transitabilidad.

La AGN no ha podido determinar el criterio finalmente empleado para la recategorización, ya que existen tramos que presentando estado deficitario se adjudicaron como tramos A; en tanto, pasaron a ser tramos B otros, con estado superficial bueno o muy bueno. Por su parte, se han programado para el primer año de concesión obras mejorativas en tramos con buenos parámetros superficiales y para el fin de la concesión obras en tramos con valores límite.

El nuevo sistema contempla que las obras mejorativas serán programadas y ejecutadas por el concedente, mediante un contratista seleccionado en una licitación pública.

En consecuencia, la gestión del concedente influye notoriamente en la calidad del corredor, puesto que la mejora en las condiciones de transitabilidad vendrá únicamente con las obras; por el contrario, la demora en ejecutarlas en un tramo de avanzado deterioro impactará negativamente en su calidad de prestación, aun cuando se realicen en él tareas de mantenimiento intensivo.

Los planes de obra presentados por el concesionario no contienen las cantidades previstas para las distintas tareas de mantenimiento, hecho que dificulta, cuando no imposibilita, el seguimiento de las obligaciones. Además, las tareas previstas son insuficientes para el grado de deterioro existente en los corredores. Esto evidencia un desconocimiento del estado y su evolución, factores indispensables para una adecuada gestión de conservación.

En el caso del corredor 5, se destina a tareas de conservación y mantenimiento más del triple del monto presupuestado. No obstante, la calidad de prestación ha decaído, señal de que se debe cambiar rápidamente la estrategia de conservación.

Se ha producido una marcada brecha entre los montos planificados y denunciados como ejecutados, y una fuerte distorsión en la incidencia relativa de cada ítem, destacándose corte de pastos y malezas, limpieza y mantenimiento de bosquesillos, que llega a representar el 63 % del gasto en mantenimiento, mientras que los ítem de mantenimiento de la carpeta asfáltica representan sólo el 9 %.

Los manuales de autocontrol de calidad presentados por los concesionarios no reflejan un verdadero sistema de autocontrol, no contienen la metodología, prácticas, secuencias y recursos materiales y humanos necesarios para llevarlo a cabo.

Con relación a la gestión de control, los informes de los supervisores son deficientes en cuanto a oportunidad, cantidad y calidad de información, constatándose que las tareas de supervisión no incluyen la verificación de las cantidades de obra ejecutada, lo que constituye una notoria limitación.

En el desarrollo del cronograma de obras mejorativas a cargo del concedente, se registran atrasos altamente significativos, que involucran las etapas de programación, licitación y ejecución; estos atrasos traen aparejados mayores gastos en mantenimiento.

Asimismo, un mayor deterioro de los tramos podría requerir una obra de mayor envergadura a la prevista además de ocasionar un incremento de costos para el usuario, puesto que el desmejoramiento de las condiciones superficiales provoca un aumento de los costos operativos de los vehículos.

Pero la consecuencia más importante de no realizar las inversiones necesarias en el tiempo oportuno, es la degradación de la infraestructura, lo que significa la disminución del valor del patrimonio vial del Estado; con ello se evitaría además, una repercusión negativa en el costo del transporte.

Señala la AGN que se ha observado que el OCCOVI no mide con la periodicidad mínima, el estado del pavimento en la totalidad del corredor, lo que impide evaluar integralmente la evolución de los indicadores y realizar un estricto seguimiento de los parámetros individuales.

La AGN no pudo verificar el criterio de selección de los tramos de rutas a evaluar. La AGN constató que, descontados los tramos en obra al momento de las campañas, las evaluaciones no superaron, en el mejor de los casos, el 44 % de la longitud total del corredor. El auditado ha dejado de evaluar tramos críticos o de baja prestación e induce a sus supervisores a relevar tramos recién repavimentados, de los cuales se espera un comportamiento satisfactorio por un período sustancial.

Si las mediciones son discontinuas, si la selección de los tramos a evaluar no es cuidadosa y se omiten aquellos con un cierto grado de deterioro, es probable que se desarrollen fallas que superen los límites admisibles tiempo antes de ser evaluadas.

Por su parte, los concesionarios no han provisto los equipos de alto rendimiento que optimizarían las campañas de evaluación; los métodos manuales, además de aportar subjetividad a las mediciones (criterio del evaluador), imponen restricciones al paso del tránsito.

En numerosas oportunidades el parámetro de fricción no se ha evaluado, por problemas de disponibilidad o de calibración del aparato específico. A pesar que estos problemas son de vieja data (observados por la AGN desde 1995) se continúa sin garantizar un adecuado seguimiento de parámetros con incidencia directa en la seguridad, ya que la resistencia al deslizamiento es una de las propiedades funcionales más importantes en materia de seguridad.

En relación con la aplicación de penalidades, la AGN observó que la comunicación al concesionario de determinados incumplimientos como paso previo al labrado del acta de constatación, otorga un verdadero "plazo de gracia", dilatando la corrección de las deficiencias constatadas con el consiguiente impacto en la calidad del servicio.

Por otra parte, está suspendido el procedimiento de un significativo número de actuaciones con propuestas de penalidades al CV 5, a la espera del resultado de una pericia técnica. El tema excede la mera aplicación de las sanciones, puesto que la falta de resolución significa que los sectores afectados prestan servicio en condiciones deficitarias desde hace más de tres años.

Debe destacarse que en este sistema el OCCOVI ejerce, además de sus funciones inherentes al seguimiento de los contratos de concesión, un rol determinante en la ejecución de las obras, lo que podría implicar situaciones de controversia en materia de responsabilidades. En el mismo sentido, al cogestionar la explotación del corredor con el concesionario, pierde la necesaria imparcialidad que debe gobernar sus acciones.

Se puede concluir que, promediando el plazo de la concesión, es evidente que este sistema adolece de las mismas dificultades que condicionaron el normal desenvolvimiento de las anteriores concesiones, caracterizadas por los innumerables incumplimientos de

los planes de obras (en ese entonces a cargo de los concesionarios) lo que imposibilitó cumplir los objetivos trazados por el concedente: entre otros, lograr una mejora sostenida de los pavimentos. Sin embargo, al finalizar las concesiones los corredores se entregaron con numerosos tramos en estado deficitario, lo que motivó que el Estado optara por el actual sistema en el que asume la ejecución de las obras para garantizar su éxito. Estas nuevas concesiones, sin embargo, se muestran como un nuevo ciclo de aquéllas.

Informa la AGN que su proyecto de informe, fue puesto en conocimiento del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFI-PyS) y del OCCOVI. Las consideraciones vertidas por el organismo auditado en su respuesta, señala la AGN, no ameritaron realizar modificaciones a su proyecto de informe.

Atento ello la AGN efectuó las siguientes recomendaciones:

Al concedente:

Obras mejorativas: arbitrar los medios y recursos financieros que permitan ejecutar las obras en los tiempos planificados, evitando así mayores costos para los usuarios, caída del nivel de confort y de seguridad y fundamentalmente, la disminución del valor del patrimonio vial del Estado.

Al OCCOVI:

Planes de obra: instar a los concesionarios a presentar la información contenida en los planes de obra en un mismo formato y exponiendo, en forma desagregada para cada una de las rutas que integran el corredor, las cantidades previstas de cada uno de los ítems y subítems, para posibilitar el seguimiento de las tareas comprometidas.

Exigir que en los avances mensuales de obra ejecutada los concesionarios precisen los tramos y sectores en que se han realizado las tareas, e informen sobre las cantidades y montos ejecutados en el período y sus acumulados.

Instar a los concesionarios a que las cantidades y frecuencias previstas en la programación anual de obras se correspondan con las necesidades del corredor y ejecutarlas en consecuencia.

Gestión de control: indicar a los supervisores que sus informes se ajusten al instructivo vigente de manera que relevén todos los ítem de conservación, informando si el concesionario implementa o no el sistema de control de calidad de las obras y que especifiquen los tramos en los que se realizan las tareas y su apreciación sobre el estado general del corredor.

Asimismo, dichos informes deberán ser remitidos a la gerencia técnica en tiempo oportuno, de manera que el área cuente, oportunamente, con los datos necesarios para desplegar la actividad que le incumbe.

La gerencia técnica deberá arbitrar la medición, con métodos propios, del avance de las tareas de conservación, especialmente para validar las cantidades ejecu-

tadas en aquellos tramos en que el concedente no haya ejecutado la obra mejorativa.

Manual de autocontrol de calidad: reconsiderar la admisibilidad de los manuales presentados y exigir que plasmen un verdadero sistema de autocontrol de calidad, conteniendo la metodología, prácticas, secuencias y recursos humanos y materiales para llevarlo a cabo.

Indicadores de estado: cumplir con su obligación de efectuar las evaluaciones de estado anualmente en toda la extensión de los corredores, para realizar el seguimiento integral de la evolución de los indicadores.

Extremar las medidas a su alcance para revertir la deficitaria gestión de vial 5, materializada en el proceso de deterioro experimentado en vastos sectores del corredor.

Exigir a los concesionarios la provisión de los equipos de medición de alto rendimiento de modo tal de acortar notablemente la duración de las campañas y eliminar la subjetividad y las restricciones al tránsito.

Arbitrar los medios necesarios para contar en tiempo y forma con los equipos, a fin de garantizar el conocimiento de las características superficiales de los pavimentos con directa incidencia en la seguridad vial.

Penalizaciones: la gerencia técnica deberá ordenar a sus supervisores, que no concedan plazos de gracia no previstos, pues dilatan la corrección de los incumplimientos detectados.

Instar a vial 5 a corregir en forma urgente las fallas detectadas hasta tanto se determinen las responsabilidades en la materia, para evitar mayor degradación en los sectores afectados.

IV. Expediente O.V.-308/08 - Resolución AGN 149/08

La Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). El objeto de la tarea de la AGN fue examinar la gestión del OCCOVI en el seguimiento del cumplimiento de obligaciones de los concesionarios de la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires, en los aspectos relativos al control de pesos y dimensiones de los vehículos de carga.

La tarea realizada por la AGN arrojó los comentarios y observaciones que a continuación se detallan:

–En los accesos a Buenos Aires no se realizan los controles de carga que exige la normativa permitiendo, aun en los casos en que se comprueba la infracción, la circulación de vehículos con exceso de peso.

–Se observa inacción de las autoridades involucradas en el control, para la fiscalización y dictado de normas aclaratorias.

–El OCCOVI no ha puesto en práctica el cumplimiento de la obligación contractual del control de cargas ratificada por el acuerdo de renegociación de 2005.

–Los concesionarios no cuentan con el equipamiento técnico y las instalaciones adecuadas para realizar las operaciones de control de cargas.

–No consta el análisis efectuado por el OCCOVI a la reserva de derecho de reclamar daños por exceso de peso en vehículos, presentada por los concesionarios.

–El OCCOVI no realiza las evaluaciones de pavimentos con la frecuencia y modalidad impuestas en el contrato.

La AGN informa que por nota 26/08-AG5 (7/5/08) envió su proyecto de informe al OCCOVI a fin que realice las consideraciones que estime convenientes. En respuesta, la AGN recibió la nota OCCOVI 1.246/2008 (9/06/08). Informa la AGN que lo vertido por el auditado en su respuesta no ameritó modificar las observaciones y recomendaciones.

Atento ello la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

–Exigir a los concesionarios que pongan en práctica los controles de carga con el carácter que exige la normativa a fin de preservar el patrimonio vial y disminuir los riesgos de siniestros. Dar debida difusión a los usuarios y de ser necesario, dictar normas complementarias.

–Exigir que los controles se realicen en forma permanente y continua, a fin de que cumplan efectivamente, una función disuasoria.

–Evaluar el estado de los pavimentos conforme lo establecido en los respectivos contratos de concesión.

La AGN concluyó en lo siguiente:

El contrato de concesión de los accesos establece que las empresas concesionarias son responsables de cumplir y hacer cumplir las normas del Reglamento General de Tránsito de Caminos y Calles. Se les encomendó el control de la carga, en el entendimiento que serían las más interesadas en verificar el cumplimiento de la legislación en materia de pesos y dimensiones máximas permitidas, como una forma de resguardar la vida útil de la ruta. La infracción les da derecho a percibir una compensación por el deterioro originado en el exceso de carga; en el caso de cargas indivisibles, se establecerán convenios especiales para fijar mecanismos de retribución.

Por su parte, la Ley de Tránsito, 24.449, exige que el vehículo y lo que transporta tenga las dimensiones, peso y potencia adecuados a la vía que transita fijando restricciones y limitaciones a la circulación; ello en prevención de accidentes y tutela de los usuarios.

Sin embargo, desde el inicio de la concesión (1994) hasta la actualidad no se ha ejercido el control de cargas con el carácter que exige la normativa. En un primer momento, por la demora en aprobar los procedimientos y habilitación de los equipos de pesaje; posteriormente por una cuestión interpretativa de la reglamentación de la Ley de Tránsito (decreto 79/98) y que motivó, que comprobadas las infracciones, se

permitiera a los vehículos seguir circulando con las consecuencias que ello trae aparejado en materia de seguridad vial e infraestructura, además de los resarcimientos por la falta de cobro de las compensaciones que reclaman las concesionarias. Finalmente, saneada la ambigüedad, a partir del acuerdo de renegociación de los contratos (2005), se sigue incumpliendo la obligación de control. En este orden, las concesionarias manifiestan que están a la espera de la autorización para iniciar los procedimientos de control y percibir resarcimientos por daños.

Por último, se agrega a ello, que el OCCOVI no realiza los adecuados controles de pavimento. La simultaneidad de las circunstancias descritas: tránsito de carga en aumento, falta de control de exceso de peso y falta de evaluación de pavimentos con la frecuencia y formalidades establecidas, configura un escenario de alto riesgo para el usuario vial.

V. Expediente O.V.-210/09 - Resolución AGN 149/08

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó un examen en el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI) con el objeto de examinar la gestión ambiental en un acceso a la Ciudad de Buenos Aires y en un corredor concesionado. Período auditado: enero de 2006 a junio de 2008.

De acuerdo al análisis realizado en el informe, la AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

De acuerdo a la legislación que crea el ente y sus ampliatorias, la AGN observó una acumulación de funciones de control y ejecución. A la fecha de la auditoría no contaba con una estructura y personal de planta, por debajo del nivel gerencial, con estabilidad en su cargo que permita cumplir acabadamente con las funciones asignadas.

1. Respecto de la estructura ambiental no existe un área formalmente creada. El personal abocado a las tareas ambientales comparte funciones con otras dependencias debido a la carencia de funcionarios que sufre el órgano. La falta de definición de misiones y funciones en materia ambiental agrava dicha situación e implica la posibilidad de un ejercicio inadecuado de la función a cumplir, al no delimitar con claridad el accionar específico.

2. Respecto del corredor vial 5:

a) La AGN observó en la estación de peaje Molle Yaco (km 1.357, ruta nacional 9) una fosa al costado del camino que es usada como basural.

b) En el tramo de concentración de accidentes la AGN detectó la presencia de animales sueltos, vendedores ambulantes y niños jugando en la zona de banquetas.

c) La AGN observó postes SOS sin funcionar fundamentalmente en zonas con baja cobertura de telefonía celular.

d) La AGN observó un cumplimiento parcial de los planes de forestación que debían realizar los concesionarios.

e) Próximo al acceso de la ciudad de Santiago del Estero la AGN observó un basural de vieja data que a la fecha del informe de la AGN no había sido remediado. Esta situación fue observada y recomendada en la auditoría efectuada por la unidad de auditoría interna en 2006.

3. En lo que respecta al corredor vial 6:

a) La AGN no observó un accionar del órgano de control sobre la carencia de puestos fijos de pesaje que permita controlar el peso y la estiba de las cargas, principalmente en la provincia de Misiones altamente transitada por camiones madereros.

b) El área de descanso del peaje Florencia (km 929,43, ruta nacional 11) se encuentra en estado de semiabandono.

c) El tramo del corredor que circunvala la ciudad de Resistencia está en obra y es inseguro para los usuarios.

4. En general, a lo largo de los corredores recorridos no se observan cortafuegos, pese a que distintas supervisiones detectaron áreas de pastos quemados.

5. La AGN observó en diferentes lugares recorridos –autopista Buenos Aires - La Plata, corredores viales 5 y 6– animales sueltos.

6. Sobre la autopista Buenos Aires - La Plata:

a) En la zona del partido de Quilmes la AGN observó áreas con el alambrado perimetral roto.

b) Respecto del proyecto original de la ruta provincial 36, en lo que respecta a la afectación de recursos hídricos durante la etapa de obra y tal como se expresa en la providencia de fecha 10/10/2006 la AGN no pudo verificar solicitudes de ajustes.

c) La providencia de la Administración General de Vialidad Provincial por la cual informa al contratista EIA (obra de vinculación ruta provincial 36) no cumple con todas las formalidades del acto administrativo, sin que se haya encontrado documentación del audita- do que observe sobre el particular.

7. En el acceso Norte, en zonas de espacios verdes próximas a asentamientos precarios del ramal Tigre la AGN observó acumulación de residuos, utilización de dichos espacios para la venta ambulante y como lugar de exposición de automóviles y muebles.

8. Respecto a la problemática del humo, la AGN constató que la concesionaria no ha capacitado al personal. Esta situación pudo haber sido detectada si el órgano de control hubiese realizado pruebas al respec- to.

La AGN recomienda:

1. Crear el área ambiental y definir las misiones y funciones de dicha dependencia. Arbitrar los mecanismos para cubrir con cargos suficientes y con la

estabilidad propia del empleo público, la estructura ambiental.

2. Corredor vial 5: requerir del concesionario que arbitre las medidas para restaurar la zona afectada y para impedir que esta situación se repita. Intimar al concesionario a realizar las acciones necesarias para controlar el uso de banquetas por niños y vendedores ambulantes. Colaborar en la búsqueda de mecanismos que permitan que los postes SOS funcionen correctamente en todo momento. Intimar a las concesionarias a cumplimentar los planes de forestación, planificados. Exigir a la concesionaria que arbitre los mecanismos necesarios para remediar la utilización del predio como basurero clandestino.

3. Corredor vial 6: intimar a las concesionarias a cumplir las cláusulas contractuales que las habilitan a controlar las cargas en las áreas concesionadas. Exigir a la concesión que cumpla las cláusulas contractuales en cuanto al estado de conservación de las áreas de descanso existentes en la zona de concesión. Acordar con otros organismos nacionales y provinciales medidas de seguridad especialmente en tramos de obra como el observado que circunstancialmente pasa de una jurisdicción a otra (OCCOVI-DNV).

4. Recomendar a los concesionarios que en zonas de sequía y altas temperaturas realicen cortafuegos como medida preventiva.

5. Accionar sobre los concesionarios a fin de lograr un efectivo control de los animales sueltos, requiriendo que se implementen mecanismos de vigilancia activa para evitar el ingreso de animales a la carretera y para el caso de detectarse animales sueltos, mecanismos que permitan gestionar su inmediato retiro por parte de la autoridad competente. Contemplar, como posible solución el alambrado de aquellas zonas con mayor incidencia de esta problemática.

6. Acceso autopista Buenos Aires - La Plata: arbitrar los mecanismos para que la concesionaria mantenga la vigilancia adecuada que impida la rotura de los alambrados perimetrales. Minimizar los riesgos en áreas de inundación ante eventuales fenómenos meteorológicos extremos. Observar y hacer cumplir las formalidades de los actos administrativos.

7. Accionar ante el concesionario para que éste ejerza un mayor control sobre las zonas que habitualmente son intrusadas.

8. Controlar periódicamente el estado de capacitación del personal de las concesionarias para responder ante situaciones de emergencia verificando que se cumple lo establecido en los Manuales de Contingencias y Autocontrol de Calidad.

La AGN concluye que en su mayoría las observaciones planteadas se repiten en los distintos corredores viales y reiteran en el tiempo de acuerdo a lo observado en la documentación presentada por el organismo. Los informes de la unidad de auditoría interna ya habían detectado similares observaciones en el año

2006. No hay evidencia de que el organismo haya implementado mecanismos eficaces y eficientes que permitan remediar los incumplimientos contractuales por parte de los concesionarios. La asignación de mayores responsabilidades a las originales, como las de licitar y controlar obras sin una estructura correspondiente debilita el ambiente de control. Una estructura orgánica apropiada con misiones y funciones claramente definidas cubierta con personal estable, fortalece la independencia de los funcionarios para ejercer las tareas de dicho control dando como consecuencia una eficaz y eficiente gestión.

VI. Expediente O.V.- 57/10 - Resolución AGN 58/10

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó una auditoría con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios de la red vial nacional bajo el decreto 1.007/03, su rentabilidad y la gestión del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) en el control de las mismas. El período auditado abarcó desde el inicio de la concesión, en noviembre de 2003, a octubre de 2007.

A partir de la labor realizada, el órgano de control formuló los siguientes comentarios y observaciones:

1. El incumplimiento del marco regulatorio contractual, por falta de resolución de revisiones tarifarias, deja al servicio sin previsibilidad y origina situaciones litigiosas.

A este respecto la AGN ha señalado que de las once oportunidades en que el parámetro de revisión superó el 5 % en el período noviembre/03-octubre/07, sólo se resolvió la primera con alcance general y se hizo fuera de los plazos establecidos. Agrega que, en efecto, el ajuste que corresponde al primer disparador (febrero/04) se resolvió 16 meses después por resolución MPFIPyS 805/05 con vigencia a partir de 1º/6/05, a esa fecha se había superado el parámetro en tres oportunidades más. No se han obtenido evidencias de que el OCCOVI hubiera evaluado las consecuencias desde el punto de vista económico y jurídico y sobre la calidad del servicio, de la falta de resolución de los casos en que operó el parámetro de revisión.

2. Los ajustes tarifarios superaron la variación del parámetro de revisión, contrariando lo prescrito en el marco regulatorio.

3. La falta de disponibilidad de información confiable y oportuna atentan contra la resolución en tiempo de las revisiones tarifarias.

A partir de esta observación el órgano de control recomienda al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, establecer los plazos en concordancia con la capacidad de gestión de las empresas, del órgano de control y de la disponibilidad de información. Asimismo, tener en cuenta la razonabilidad de los tiempos que requiere la administración a fin de que ésta no caiga en incumplimientos que deriven en perjuicios para el Estado.

4. El sistema de revisión tarifaria resultó incompatible con el cómputo del coeficiente de productividad, ya que el corto período entre revisiones difícilmente genera estímulos para mejorar la eficiencia o permite que ésta pueda ser mensurada.

Con referencia a la incorporación del factor de eficiencia, la AGN recomienda al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios diseñar marcos regulatorios aplicables.

5. El criterio adoptado por el OCCOVI de constatar a través de las sanciones impuestas, el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios previo a reestablecer el equilibrio de la ecuación económico-financiera, no asegura que los compromisos asumidos estuvieran cumplidos ni prueba la razonabilidad entre las inversiones efectivamente realizadas y la utilidad neta de la concesión.

En atención a las observaciones que anteceden la AGN señala como una de las conclusiones del informe que el sistema de concesión de la red vial nacional convocada por decreto 425/03 se organizó a través de un sistema de recursos comunes (caja única) afectado a asegurar las obligaciones del contrato, distribuyéndose mensualmente los ingresos de la concesión entre los distintos concesionarios de acuerdo con su carácter de oneroso o subsidiado. En el período auditado no se resolvieron los ajustes tarifarios conforme el marco regulatorio, dejando al servicio sin previsibilidad y creando situaciones litigiosas. En efecto, de las once oportunidades en que se presentaron las circunstancias de revisión sólo se resolvió la primera con alcance general y fuera de los plazos determinados 61; la siguiente revisión alcanzó únicamente al CV4, reconociéndose hasta el 7º disparo del parámetro de revisión y otros gastos. Las demoras en resolver los ajustes y la inobservancia de condiciones y límites impuestos, en cuanto a que el ajuste tarifario no debía superar la variación del parámetro de revisión, contrarían las cláusulas contractuales.

Independientemente de la falta de resolución de los ajustes en que incurrió la administración, el diseño del marco regulatorio supera su capacidad para resolver los ajustes con la periodicidad en que se han presentado habida cuenta la complejidad de las tareas y comprobaciones que el órgano de control debe llevar a cabo en cada revisión. En el mismo sentido, el marco regulatorio incluye un "coeficiente de productividad del sector" que resulta incompatible con el corto período entre revisiones, recomendándose el diseño de marcos regulatorios que no dejen a la administración en incumplimiento por plazos irrealistas.

Asimismo, se ha observado que el criterio de emplear las multas como elemento de constatación de las inversiones efectivamente realizadas, no resulta apto para comprobar que los concesionarios cumplen con la restricción que impone la legislación, y asegurar que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realiza-

das por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión.

6. El criterio de no computar el tránsito real para reestablecer el equilibrio económico-financiero de los concesionarios –aprobado por resolución MPFIPyS 805/05– no refleja la economía del contrato e impacta negativamente en el resultado de la caja única.

Esta observación concurre a otra de las conclusiones de la AGN de conformidad con la cual en la primera revisión no se computaron los ingresos reales (por aumento de tránsito) para restituir el equilibrio económico-financiero de las ofertas; consiguientemente, el ajuste no refleja la economía contractual y por ende, no verifica la rentabilidad real y su razonabilidad.

7. Al excluir una parte de la traza y la estación de peaje Solís del sistema de concesión, se pierden los beneficios en los resultados del corredor vial 4 –ya que esta concesión pasa de ser onerosa a subvencionada–. Asimismo, se altera el sistema objeto de la licitación convocada por el decreto 425/03.

8. El tratamiento diferenciado otorgado a la revisión tarifaria del corredor vial 1, respecto del corredor vial 4, al considerar los ingresos de la oferta en lugar de la recaudación real, impidió la resolución definitiva de la revisión obligando a un ajuste parcial, dejando pendiente el restablecimiento de la ecuación económico-financiera para otra oportunidad.

En la línea de estas observaciones señala también como una de las conclusiones de su informe la AGN que en el caso del CV1, el empleo del tránsito de oferta en lugar de los reales, dio como resultado que la concesión pasara de onerosa a subsidiada, situación que al no ser consentida por el concesionario, dio lugar a un ajuste “parcial”, a través de un canon mínimo, dejando pendiente de definición el PEF que regirá la concesión.

La aplicación de esas pautas de revisión, junto con la decisión de realizar los ajustes a través de la modificación de canon o subvención (para no trasladarlo directamente a los usuarios), impactó negativamente en el resultado de la caja única.

La modificación del contrato del CV4, originada en la decisión de excluir una parte de la traza, objeto de una iniciativa privada presentada por el concesionario, altera las bases del sistema, perdiéndose los beneficios en los resultados de esta concesión que pasa de ser onerosa a subvencionada.

9. El sistema no puede hacer frente a las obligaciones relacionadas con la caja única durante el último año de concesión.

En atención a esta observación la AGN recomienda al OCCOVI aplicar criterios uniformes en el tratamiento de las revisiones tarifarias teniendo en cuenta que todas las concesiones se rigen bajo el mismo régimen, evitando provocar desigualdad de oportunidad entre los oferentes.

Simultáneamente, sobre la base de esta observación, de las dos que la preceden y de las dos reseñadas en primer lugar más arriba, la AGN recomienda al OCCOVI sujetar las decisiones a la normativa contractual, evitando durante la ejecución del contrato introducir modificaciones que introduzcan incertidumbre en la relación contractual.

Asimismo el órgano de control recomienda al OCCOVI que en el caso de las revisiones tarifarias, las circunstancias para analizar la procedencia de los ajustes deben ser las que se encuentran fijadas en los pliegos, sin generar diferencias en el trato que se brinda a los distintos concesionarios.

En particular sobre lo observado según los numerales 6 y 8 precedentes, la auditoría recomienda al OCCOVI sustentar las revisiones tarifas en evaluaciones que aseguren el equilibrio de la ecuación económico-financiera manteniendo el principio de riesgo empresario y utilidad razonable consagrado en la normativa aplicable; revisar el criterio de no computar los ingresos reales para reestablecer la ecuación económico-financiera de las concesiones y evaluar la procedencia de impulsar el pertinente deslinde de responsabilidades.

10. Las revisiones tarifarias fueron decididas sin llevar a cabo el procedimiento de audiencia o consulta pública.

En atención a esta observación la AGN recomienda al OCCOVI llevar a cabo el procedimiento de audiencia pública previo a resolver la revisión tarifaria teniendo en cuenta que es requisito contractual.

11. Finalizado el cuarto año de concesión, el sistema de contabilidad única previsto en el contrato no había sido puesto en práctica.

Respecto de esta observación la AGN recomienda al OCCOVI actuar con celeridad en la aprobación del sistema de contabilidad única, habida cuenta de que constituye una fuente de información para llevar adelante las tareas de control.

12. No existe un soporte de comunicación adecuado para la difusión masiva de información a los usuarios de la red vial nacional concesionada por decreto 1.007/03.

En atención a esta observación la AGN recomienda al OCCOVI exigir a los concesionarios que brinden un soporte de comunicación adecuado para la difusión masiva de información a los usuarios que incluya información institucional y financiera. Ampliar la información proporcionada en la web OCCOVI ilustrando a los usuarios sobre sus derechos.

13. Se observan falencias en las actividades de supervisión y control del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios y la falta de criterios uniformes frente a los incumplimientos de éstos.

a) En la tramitación de la autorización de empleo de terrenos dentro de la zona de camino para siembra.

De las actuaciones analizadas surge que no se siguen los procedimientos normados, vgr.:

–En algunos casos, es la gerencia económica financiera (GEF) la que precisa las cláusulas del convenio que no se ajustan a la reglamentación y observa la información faltante, condicionando el dictado del acto administrativo de denegación o explotación a su cumplimiento.

–No obstante, el OCCOVI dicta la resolución autorizando el convenio supeditando su validez a que la concesionaria presente la documentación faltante. Ésta no consta agregada en tiempo y forma en las actuaciones.

–El concesionario y el contratista celebran el convenio sin la autorización del OCCOVI, argumentando las demoras de éste en resolver la petición.

–La GEF informa que la falta de información le impide determinar si la solicitud de siembra se encuadra en la cláusula 15.5. del CC. El OCCOVI dicta la resolución autorizando el convenio como contrato aleatorio y un año y dos meses después solicita al concesionario acredite los recaudos que adoptó para cumplir con lo previsto en dicha cláusula.

–Contemporáneamente al dictado de la resolución, los trabajos habían finalizado.

–La resolución autorizatoria se dicta sujetándola a que se envíe el flujo de ingresos, póliza de seguro, cláusula no limitativa de responsabilidad. El concesionario acompaña documentación referida a ingresos brutos y manifiesta no contar con pólizas de seguro ya que las garantías fueron devueltas por haber finalizado la tarea.

b) En el trámite de aprobación de las garantías.

Según lo dispuesto en la cláusula 6.2. del CC y la documentación brindada oportunamente y surge:

–Pólizas sin la correspondiente aprobación por parte del OCCOVI:

–Falta la manifestación de satisfacción del OCCOVI ante el cambio de la compañía aseguradora.

–El monto de la garantía no alcanza el requerido contractualmente:

–Pólizas con cláusulas que someten al asegurado a situación desventajosa. La póliza conmina al asegurado a dar aviso al asegurador de los actos u omisiones del concesionario que a su juicio den lugar a la indemnización estipulada en esta póliza dentro de un plazo estricto de cinco días de haber tomado conocimiento de aquéllos, con arreglo a las disposiciones legales o contractuales pertinentes, e iniciará simultáneamente todas las acciones legales que le competan contra el concesionario, so pena de caducidad de los derechos indemnizatorios emergentes de la póliza.

c) En el trámite de aprobación de los seguros.

En relación a la documentación brindada oportunamente correspondiente a CV3, CV4 y CV5 y conforme lo prescrito en la cláusula 17 del CC, surge:

–Falta constancia de la vigencia de seguros.

–No consta la aceptación del OCCOVI al cambio de compañía aseguradora ni razones de la reducción del monto asegurado.

–Presentan un certificado de cobertura en lugar de la póliza.

d) En la gestión del inventario.

El numeral 14.1. del contrato prevé que el 1-11-03 se labra acta dejando constancia de que concedente y concesionaria han iniciado el proceso de inventario que se desarrollará en los siguientes 60 días hábiles, con sujeción a las instrucciones que imparta el órgano de control.

–Los inventarios originales que debían elaborarse a partir de la toma de posesión y dentro de los 60 días hábiles posteriores no han sido aprobados por el OCCOVI.

–El OCCOVI no exigió un formato especial para hacer los inventarios e informó que el procedimiento para la toma de inventario no se encontraba aún normado aunque se encontraba en estudio, para su eventual aplicación.

No contar con un inventario inicial fehaciente impide que sea actualizado como lo prevé el Contrato.

En referencia a esta observación la AGN recomienda al OCCOVI, frente a los incumplimientos de los concesionarios como los observados en vinculación a los trámites de autorización de empleo de terrenos dentro de la zona de camino para siembra, garantías, seguros e inventarios, aplicar criterios uniformes, ajustándose a la normativa vigente. Asimismo, le recomienda uniformar las presentaciones y procedimientos de análisis del inventario vial, efectuando las tareas de control correspondientes para que dichos instrumentos sean de utilidad.

El proyecto de informe elaborado por la AGN fue enviado en vista al OCCOVI y a la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) a los efectos de que realicen sus aclaraciones o comentarios.

En respuesta, la DNV remitió el expediente por donde tramitaron las aclaraciones formuladas por las áreas con competencia. Posteriormente, estando el informe en trámite de aprobación envió una nota ampliadora de la anterior. Ambos descargos fueron agregados como anexos al informe producido por la AGN, agregándose también el análisis de los referidos instrumentos que efectuó el órgano de control, el cual introdujo asimismo modificaciones en los comentarios de la observación más arriba citada bajo el numeral 7, y adecuó la redacción de la observación precedentemente consignada como número 6 y la exposición del otro de los anexos del informe. Adicionalmente, a este respecto la AGN informa que ha tomado nota de aquellos aspectos que el auditado informa se han subsanado con posterioridad al cierre de las tareas de campo, las que serán verificadas en oportunidad de nuevas auditorías.

Dadas las irregularidades planteadas, y conforme la resolución de la Auditoría General de la Nación citada, vemos la necesidad de colaborar con las actuaciones acompañando la resolución e informe dictados en este sentido, conforme las facultades reguladas en la resolución 1/06 de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, del 2 de marzo de 2006, en el artículo 1° que establece que “los informes de auditoría aprobados por resolución de Auditoría General de la Nación serán remitidos a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas quien emitirá dictamen, recomendando a las Cámaras del Honorable Congreso [...] d) Otros destinos que resuelva la comisión”, todo esto con relación a los expedientes 15.734/08, 1.217/09 y 1.212/09, obrantes en el Juzgado Nacional de Primera Instancia Criminal y Correccional N° 10, Secretaría N° 19.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Romero. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-656/04, sobre el estudio especial referido a indicadores de desempeño de los corredores viales concesionados; O.V.-102/06, referido a examen de gestión del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) con motivo de la extinción de las concesiones de los corredores viales nacionales por vencimiento del plazo contractual, y descargo del organismo auditado; O.V.-168/06, sobre el informe de auditoría realizado en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) referido a concesión de los corredores viales licitados bajo el decreto 425/03; O.V.-508/06, sobre verificar el cumplimiento por parte de Caminos de Río Uruguay S.A., de las obligaciones contractuales - gestión del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI); O.V.-47/08 y O.V.-308/08, sobre informes de auditoría respecto de examinar la gestión del OCCOVI en el control de calidad de la prestación de las concesiones viales adjudicadas por decreto 1007/03 y en el seguimiento del cumplimiento de obligaciones de los concesionarios de la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires en los aspectos relativos al control de pesos y dimensiones de los vehículos de carga, respectivamente; O.V.-210/09, sobre la auditoría de control de gestión ambiental realizado en el OCCOVI y O.V.-57/10, referido a la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios de la red vial nacional bajo decreto 1.007/03, su rentabilidad y la gestión del OC-

COVI en el control de las mismas y, por las razones expuestas en sus fundamentos y consideraciones, 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 solicitando informe sobre las medidas adoptadas en relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI).

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

Sala de la comisión, 27 de mayo de 2010.

Nicolás A. Fernández. – José M. Mayans. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – María L. Leguizamón.

FUNDAMENTOS

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) procedió al estudio de distintos expedientes referidos a informes producidos por la Auditoría General de la Nación (AGN) respecto del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI).

I. Antecedentes: La CPMRC examinó oportunamente los expedientes 656/04; 102/06 y 168/06 que constituyen sendos antecedentes de aspectos relativos al órgano al que se refiere el presente.

Expediente O.V.-656/04 - Resolución AGN 210/04

En cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118, inciso b), de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación realizó un estudio especial en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) referido a indicadores de desempeño de los corredores viales concesionados. Dicho estudio se insertó en lo dispuesto en el punto 2 del anexo I de la resolución conjunta 1/04 de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras de este Honorable Congreso.

1. Aclaraciones previas

El desempeño de los concesionarios y del programa de concesión vial fue descripto y evaluado en base a indicadores cualitativos y cuantitativos considerados relevantes, que abarcaron desde el inicio de la concesión hasta su extinción.

En general, la información con que ha contado el organismo regulador proviene de los propios concesionarios sin los controles y validaciones necesarios para garantizar la calidad de la misma. Cabe aclarar, asimismo, que la información suministrada se refirió

en algunos casos al año de la concesión, es decir, al período noviembre a octubre y en otros, al año calendario.

2. Desarrollo

2.1. Introducción

A fines de 1989 se inició la implementación del sistema de concesión de aproximadamente 8.900 km de carreteras interurbanas existentes, para su reparación, mejoramiento y conservación de rutina, bajo la forma de obra pública por peaje. El traspaso de las rutas interurbanas a la gestión privada se fundamentó en la imposibilidad del Estado de financiar inversiones necesarias para reparar y conservar los caminos. El bajo crecimiento de la oferta vial mostraba, en particular a partir de la década del 80, los efectos de esa falta de financiamiento.

Para la concesión por peaje, la red nacional fue dividida en 20 corredores viales que abarcan 14 provincias. A excepción del corredor vial 6 (ruta 188 San Nicolás - Realicó) para el que se previó un subsidio como forma de financiamiento, las concesiones fueron adjudicadas bajo la forma onerosa, es decir, a través del pago de un canon por el uso de la infraestructura existente. Precisamente, el canon ofertado fue uno de los elementos de competencia para decidir la adjudicación.

Al inicio de la concesión, el tránsito medio diario anual (TMDA) de la mayoría de los corredores se ubicaba en los 2.500 vehículos/día, aunque en tres casos (corredores 6, subsidiado; 8 y 11) el TMDA era inferior a los 1.500 vehículos. Precisamente este último valor era considerado el límite de la factibilidad económica financiera.

El proceso de licitación y adjudicación se realizó previo a la convertibilidad, en un contexto de estancamiento económico, alta inflación e incertidumbre y estrechez del crédito público y privado.

2.2. La reforma vial

El régimen de la concesión vial se rige por las leyes 17.520 y 23.696 y sus reglamentarios. Dentro de estos últimos, y en lo que hace específicamente al estudio de la AGN, resalta el denominado Programa de Re-conversión Vial que estableció que los tramos a mejorar, reparar, construir, ampliar, remodelar, conservar y mantener, podrían ser atendidos: *a)* por concesión de obra pública; *b)* con fondos públicos específicos, y *c)* transferidos a las provincias. A su vez, las inversiones se atenderían con capital de riesgo de los concesionarios; por pago diferido; fondos públicos específicos y préstamos de organismos multilaterales de crédito bancario o con fondos por cobro de cánones. Se estableció que "no existirán garantías de tránsito mínimo ni avales del sector público".

La primera etapa del programa (1989-1992) correspondió a la concesión por peaje de las rutas nacionales interurbanas para la reparación y mantenimiento

rutinario posterior. La mayoría de estos contratos se extinguieron en octubre de 2003.

2.3. La concesión de obra pública

El sistema de peaje tiene su origen en el año 1967 con la ley 17.520 que permite la construcción, conservación y explotación de obras y servicios por capitales públicos o privados con la posterior aplicación de tarifas de peaje a los usuarios. En un principio, su aplicación se limitó a grandes obras de infraestructura vial. Con la modificación de la Ley de Obra Pública, 17.520, introducida por la ley 23.696 y su decreto reglamentario 1.105/89, se admiten, por un lado, el cobro de peaje en obras ya existentes y por otro, el cobro previo como fuente de financiación.

2.4. Financiamiento de la red vial nacional

2.4.1. Financiamiento con impuestos específicos

Si bien la ley 17.520 admitía la circulación con pago de peaje, normalmente los servicios de infraestructura vial fueron provistos por el gobierno y financiados por los usuarios a través del impuesto a los combustibles.

El 1932 con la sanción de la Ley Nacional de Vialidad se crea el Fondo Nacional de Vialidad, que se fue modificando con el transcurso de los años, hasta que en 1967 se dicta la Ley de Impuesto a los Combustibles (17.597) que grava todos los combustibles líquidos y el gas natural, con asignaciones específicas para obras de infraestructura vial y energética. Posteriormente hubo modificaciones en la distribución del impuesto, con la creación de otros fondos específicos (FONIT, Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte) y parte de la recaudación fue asignada a otros destinos, a tal punto que a mediados de los 80, el 65 % de los fondos era derivado a Rentas Generales.

2.4.2. El sistema de peaje como fuente de financiamiento

La aplicación del sistema de peaje no tuvo por objeto racionalizar la demanda de la vía y evitar la congestión, sino financiar las inversiones.

Cabe señalar que en 1990 se modificó el régimen del impuesto a los combustibles con el dictado de la ley 23.966, se eliminaron los fondos específicos y se desgravaron algunos combustibles.

Si bien el financiamiento de la red vial a través de un impuesto a los combustibles asegura que los vehículos paguen, al menos una parte del costo de las facilidades, no permite discriminar los costos imputables a usuarios de distintos tipos de vehículos; ni tampoco entre usuarios urbanos e interurbanos. Bajo el sistema de impuestos específicos, los usuarios de las carreteras pavimentadas recibieron un subsidio de los usuarios de caminos mejorados, de ripio y de tierra y los usuarios de automóviles livianos subsidiaron el tránsito pesado.

El sistema de peaje permite por medio de la implementación de tarifas diferenciales reducir los subsidios

cruzados. Sin embargo, su aplicación presenta restricciones, ya que el sistema es adecuado para usuarios de corredores específicos y es eficiente en carreteras de tránsito medio y alto.

2.5. Marco regulatorio de las concesiones viales

La ley 17.520 establece dos principios:

a) Que el nivel medio de las tarifas no podrá exceder al valor económico medio del servicio ofrecido, esto es, que las tarifas viales deben guardar relación con los ahorros de costos de los usuarios por efecto de las mejoras en las condiciones del servicio.

b) En caso de que los ingresos del concesionario resulten superiores a los previstos deberán precisarse las obligaciones de reinversión del concesionario o de participación del Estado.

El Plan de Reconversión Vial fijó como objetivo de la concesión obtener el mejoramiento de las rutas viales y la incorporación de obras complementarias. A su vez, los ingresos que produciría el sistema, a través del canon, permitirían atender los gastos de construcción, mantenimiento y conservación de otros tramos de la red vial nacional.

Entre las condiciones licitatorias figuran: a) 12 años de concesión (de noviembre de 1990 a octubre de 2002); b) un sistema abierto de peaje con actualizaciones mensuales; c) el concedente determinó las distintas obras a ejecutar durante la concesión. El proyecto de obras es presentado por el oferente y debía comprender: realización de trabajos iniciales; trabajos de conservación de rutina; obras prioritarias; obras de conservación mejorativa; obras complementarias.

2.5.1. Características de las concesiones

Los corredores fueron definidos en los pliegos con una longitud variable, entre 247 km y 946 km y con un TMDA que oscilaba entre un mínimo de 1.100 vehículos y un máximo de 8.400. En total fueron adjudicados 18 corredores (decreto 2.039/90) a 13 grupos concesionarios integrados por 38 firmas, todas de capital nacional. Sin embargo, teniendo en cuenta la composición accionaria de los distintos concesionarios, resulta que más del 70 % de la red vial medida en kilómetros fue adjudicada a 6 empresas controlantes, las que poseen más del 50 % del capital accionario del consorcio. El canon debía pagarse en forma mensual con fórmulas de actualización idénticas a las del peaje.

2.5.2. Reformulación del marco legal

Tres meses después de puesto en funcionamiento el sistema de peaje y como resultado del incremento tarifario por efecto de la indexación, sumado a la falta de consenso del sistema, se suspendió el cobro de la tarifa.

En abril de 1991 fue reformulado el modelo de concesiones interurbanas (decreto 527/91) con el fundamento de que el sistema vulneraría la razonable

relación que debe existir entre las inversiones efectivamente realizadas y la utilidad neta. Las principales reformulaciones de los contratos fueron:

–La tarifa a aplicar sería equivalente a u\$s 1 cada 100 km, la que podría ser reducida por el Ministerio de Economía en un 50 %.

–Se dejó sin efecto el régimen oneroso de la concesión y se estableció un subsidio para todas las concesiones con fondos provenientes de la cuota parte asignada a la DNV en el impuesto a los combustibles.

El sistema de peajes funcionó bajo el decreto 527/91 entre abril de 1991 y septiembre de 1992 cuando culminó la primera renegociación con el dictado del decreto 1.817/92. Este decreto constituye el nuevo marco contractual que rigió las concesiones viales hasta 2001, según lo siguiente:

–Cesó el carácter oneroso de la concesión. A septiembre de 1992 implicaba la renuncia a unos u\$s 502 millones anuales por el canon.

–Mantiene el riesgo empresarial ínsito en el contrato no garantizando tránsito alguno.

–Se extiende el plazo de la concesión por un año.

–Se modifica el plan de obras.

–Fija un esquema tarifario con ajustes anuales y un sistema de “compensación indemnizatoria”.

–Establece ajustes anuales para tarifas y compensación basada en la evolución de la LIBOR disminuida en un 20 %.

Al aplicar una tasa de interés como método de actualización de tarifas, éstas aumentan siempre, aun en el caso de disminución de los costos.

La denominada “compensación indemnizatoria” fue fijada en forma mensual y por empresa concesionaria, a partir del 1° de mayo de 1992 y hasta la extinción de la concesión, sin precisiones sobre el cálculo del subsidio.

Durante los años que siguieron a la reformulación contractual se sucedieron nuevas divergencias entre concedente y concesionarios. El primer ajuste tarifario del 1/8/93 fue suspendido, fundado en los incrementos del tránsito pasante respecto a los previstos en la renegociación.

2.5.3. Nuevas modificaciones contractuales

Respecto a la postergación del aumento tarifario se estableció:

a) Si los ingresos fueran superiores a lo previsto, la diferencia se afectaría a la realización de obras.

b) En caso contrario sería reconocida la diferencia a favor del concesionario.

Las actualizaciones tarifarias de 1994 y 1995 no fueron trasladadas a los usuarios, reconociéndose a favor de los concesionarios un aumento en la compensación indemnizatoria.

Las instancias culminaron en 1995 con el decreto 489/95 a fin de modificar los contratos de concesión fundado en que el incremento del tránsito requeriría de obras de ampliación. Esta vía sólo se aplicó al CV 18 (rutas 12, 14 y 193), cuyo plazo de concesión fue ampliado en quince años, renunciando al cobro de la subvención.

En 1995 el concedente solicitó a los concesionarios la revisión de los contratos. Posteriormente se reconoció una deuda a favor de los concesionarios, a diciembre de 1996, de \$ 70.083.753,47 (compensación indemnizatoria más intereses). Pero es recién por decreto 92/01 que se aprueban las actas acuerdo de adecuación de los contratos, que contemplan:

- a) El reconocimiento de deudas y su forma de pago por parte del concedente.
- b) La eliminación de la actualización por LIBOR.
- c) La reprogramación de las obras.

2.5.4. *Subsidios al transporte e impuesto al gasoil*

En 1999 el Estado nacional decidió tomar a su cargo una parte de la tarifa de peaje de los vehículos que transportaban productos agrícolas, mediante el llamado Régimen de Subsidio Temporario para el Transporte, consistente en una bonificación de la tarifa de peaje para vehículos de carga. A su vez, para tratar de neutralizar el aumento del impuesto al gasoil, se dispusieron rebajas en las tarifas del peaje según la categoría del vehículo, lo que se financia con la "tasa sobre el gasoil". Los montos recaudados son transferidos al fideicomiso creado ad hoc con una duración de 30 años. Los pagos de los saldos adeudados se hicieron a través del fideicomiso, agregándose nuevas compensaciones por rebajas del peaje en 2001/2003. La forma de pago mensual de los montos adeudados fue observada por la AGN, ya que impidió al concedente resarcirse de los incumplimientos de los concesionarios a la extinción de la concesión.

2.6. *Tarifas de peaje*

Se adoptó un sistema de peaje abierto donde el usuario abona la tarifa con independencia del kilometraje recorrido. El valor del peaje fue definido, para cada corredor, bajo una "tarifa básica" aplicable al vehículo categoría 1 (automóvil). A su vez, los vehículos se categorizan según el número de ejes y altura. Para la actualización de la tarifa se utilizaría una fórmula polinómica (30 % precios minoristas, 40 % precios mayoristas y 30 % tipo de cambio) con actualizaciones mensuales y automáticas. Entre noviembre de 1990 y marzo de 1991 dicho índice subió 69 %. A febrero de 1991 la tarifa básica en dólares era de u\$s 2. Se decidió entonces iniciar un proceso de renegociación y fijar la tarifa básica en un dólar cada 100 km. Los acuerdos convalidaron las tarifas vigentes y fijaron un sendero de precios hasta 1994, con actualizaciones anuales del 80 % de

la LIBOR. Sin embargo, estas correcciones fueron renegociadas anualmente.

A partir de 1999 comienzan a aplicarse descuentos sobre las tarifas, según la categoría de vehículos. Para las categorías 4 a 6 diferían según se tratara de vehículos sin credencial, con credencial de carga o con credencial de pasajeros. Posteriormente, para los vehículos categoría 4, transporte automotor de carácter interjurisdiccional, registrados y que exhiban la tarjeta de control, el peaje sería de cero pesos (\$ 0).

Luego, los acuerdos sobre tarifas y las cuotas mensuales de las compensaciones que regirían hasta el final de la concesión, reemplazaban a partir de noviembre de 2000, el ajuste por la LIBOR, a partir de una fórmula polinómica con el índice del costo de la construcción y el de precios al consumidor nivel general.

La Ley de Emergencia Pública (ley 25.561) dejó sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar y las cláusulas indexatorias, estableciendo las tarifas en pesos.

2.6.1. *Evolución de la tarifa*

El estudio realizado por la AGN en este aspecto da cuenta de lo siguiente:

–Las tarifas no son homogéneas para cada 100 kilómetros entre los distintos corredores.

–Los porcentajes de aumentos previstos para 1993/1994 difieren según el corredor.

–Entre abril de 1991 y mayo 1999 la tarifa básica promedio para todos los concesionarios para 100 km aumentó un 59,2 %. Durante ese lapso el índice de precios mayorista creció un 11 %.

–A partir de 1993 aparecen dos niveles tarifarios: el que se reconoce a la concesión y el que abona el usuario.

–Con la aplicación del régimen de subsidios al transporte las estructuras tarifarias también comenzaron a diferenciarse y la tarifa básica dejó de ser representativa.

Este conjunto de situaciones se tradujo en lo siguiente: a) aparición de subsidios cruzados; b) impidió que los usuarios percibieran el verdadero valor del servicio y pagaron sólo una parte de la tarifa; c) demandaron crecientes recursos presupuestarios.

2.7. *Desempeño de la concesión*

2.7.1. *Evolución del tránsito*

El análisis refleja lo siguiente:

–El tránsito creció hasta el año 8, se mantuvo en niveles levemente inferiores en los 3 años siguientes, cayó en el año 12 y volvió a crecer en el año 13, último de la concesión.

–El tránsito medio diario anual (TMDA) promedio de los corredores pasó de 2.973 vehículos en el año 2 a 3.990 en el año 13 (34 % de aumento) y alcanzó un máximo en el año 8 de 4.087 vehículos.

–Más del 70 % del tránsito pasante corresponde a vehículos categorías 1 y 2, es decir, los más livianos, y que imponen menores costos en desgaste de la calzada.

–Medido en Unidades Técnicas Equivalentes (UTEq), la evolución del tránsito promedio para todos los concesionarios muestra un crecimiento del 36 %, entre el año 2 y el año 13. Las UTEq expresan el tránsito en unidades homogéneas reduciendo los vehículos en términos de vehículos livianos.

2.7.2. Recaudación e ingresos de la concesión

Recaudación por peaje. Tarifa media del usuario:

La recaudación en cabina por kilómetro, que se obtiene dividiendo año a año la recaudación por peaje en cabina por los kilómetros de la red concesionada, muestra un crecimiento sostenido hasta el año 8, un descenso a partir del año 9, más evidente en el año 12, para recuperarse en el último año de concesión.

Evolución del tránsito y la recaudación - Índices

Año	Recaudación en cabina	Tránsito en UTEq	Recaudación por UTEq
1	37	36	103
2	100	100	100
3	123	114	108
4	152	122	124
5	155	122	127
6	169	122	139
7	190	136	147
8	212	148	156
9	205	143	157
10	171	143	131
11	147	143	113
12	97	132	80
13	108	148	79

Un indicador de la tarifa media abonada por los usuarios es la relación recaudación en cabina por kilómetro concesionado por unidad de tránsito (UTEq),

que resulta de dividir año a año la recaudación por el tránsito, por los kilómetros concesionados.

Tarifa media del usuario

Año de concesión	Tarifa media por UTEq cada 100 km	Evolución índice
1	0,0196	103
2	0,0190	100
3	0,0205	108
4	0,0236	124
5	0,0241	127
6	0,0263	139
7	0,0279	147
8	0,0297	156
9	0,0298	157
10	0,0248	131
11	0,0214	113
12	0,0152	80
13	0,0150	79

Dado que los usuarios fueron subsidiados por los regímenes implementados a partir de 1999 (subsidio agrícola, transporte de carga y pasajeros, descuentos

por aumento gasoil), otra parte de la tarifa fue percibida por los concesionarios a través de aportes estatales por compensaciones.

Recaudación en concepto de peaje período 1999-2003

Año	Compensación por tarifa		Recaudado en cabina		Total
	\$	%	\$	%	
9	1.936.452	0,6	341.459.730	99,4	343.396.182
10	49.687.284	14,8	285.103.474	85,2	334.790.758
11	125.205.675	33,8	245.193.714	66,2	370.399.389
12	190.411.897	54,3	160.548.351	45,7	350.960.248
13	214.722.033	54,5	179.069.359	45,5	393.791.392

Tarifa media de la concesión. Ingreso medio del concesionario:

Los ingresos de los concesionarios se integraron además, con las compensaciones indemnizatorias reconocidas por el decreto 1.817/92, subsidios provinciales por obras de interés local no previstas en los contratos, subsidios por obras adicionales, y otros ingresos menores.

La composición de ingresos de las concesiones viales muestra el impacto del decreto 92/01 dada la alta participación de las compensaciones y subsidios al transporte de los últimos tres años.

Además, la evolución de los ingresos totales de la concesión no tiene correlato con la evolución del tránsito. Mientras que éste aumentó un 36 % entre el año 2 y el 13, los ingresos medidos en moneda corriente se duplicaron.

La conclusión es que los ingresos de los concesionarios no estuvieron asociados al tránsito ni a la oferta de los servicios prestados a los usuarios como surge de los fundamentos esgrimidos para no autorizar aumentos tarifarios, sino más bien, fueron el resultado obtenido en las renegociaciones.

Ingreso de la concesión (\$ corrientes y %)

Año	Peaje	%	Compensaciones y subsidios	%	Total ingresos
1	61.915.532	78	17.841.259	22	79.756.790
2	168.579.592	75	55.069.267	25	223.648.859
3	207.937.218	75	69.998.802	25	277.936.020
4	253.501.989	81	57.664.699	19	311.166.687
5	258.125.574	78	74.203.689	22	332.329.263
6	282.388.326	91	29.139.259	9	311.527.585
7	316.812.644	80	81.467.654	20	398.280.298
8	354.137.219	81	80.484.808	19	434.622.027
9	343.811.007	80	86.248.220	20	430.059.227
10	286.671.542	77	84.605.780	23	371.277.322
11	246.484.284	32	514.146.100	68	760.630.384
12	166.370.395	32	360.588.012	68	526.958.407
13	179.069.359	40	270.472.433	60	449.541.792

2.7.3. Índices de confort y estado de la calzada

El cumplimiento de los parámetros de calidad es uno de los elementos esenciales de la regulación de estas concesiones. El índice de estado (IE) es indicativo del estado del pavimento a la fecha de evaluación, y puede variar entre 1 y 10.

El índice de serviciabilidad presente (ISP) asume valores entre 0 y 5 y se define en base a una "escala de opinión del usuario", que permite traducir los valores del ISP en la percepción del usuario sobre el estado de los caminos.

El nivel de exigencia fijado contractualmente resulta bajo, por cuanto un IE igual a 6, a partir del cuarto año, supone un pavimento en estado regular y un valor de 2,8 para el ISP significa la percepción del usuario medio de un pavimento en estado regular.

Los niveles de calidad alcanzados demostrarían que los índices se habrían ubicado algo por arriba del mínimo exigido. Igualmente, las mediciones deben tomarse, a la luz de las observaciones efectuadas por la AGN en distintas auditorías, con cierta reserva.

2.7.4. *Inversiones pendientes de ejecución*

La programación de las obras adicionales incorporadas en las actas acuerdo del decreto 92/01 fueron delegadas en el OCCOVI. Próximo a la finalización de los contratos, la reprogramación fue extendida a las obras complementarias y mejorativas pendientes de ejecución. El compromiso de inversión para esta última etapa ascendía a unos \$ 821 millones, equivalentes a \$ 92.300 por kilómetro concesionado. El concedente se comprometió a pagar a los concesionarios unos 922 millones.

Hasta el año 11 de la concesión, las concesionarias habrían invertido unos \$ 1.300 millones, por lo que el compromiso para los dos últimos años representaba el 63 % de la inversión realizada en todos esos años. Respecto de estos compromisos de inversión, para todos los concesionarios quedó sin ejecutar un 59 %.

2.7.5. *Penalidades*

Un indicador de efectividad para medir la actuación del organismo de control en la aplicación de penalidades, consiste en relacionar el número de penalidades tramitadas con las efectivamente resueltas. Según la información brindada por el OCCOVI, de un listado de 1.328 expedientes por los que se tramitaron penalidades, desde el inicio de la concesión hasta el año 2001, sólo tuvieron resolución 28, lo que representa el 2,1 %.

2.7.6. *Análisis de rentabilidad*

La rentabilidad sobre el patrimonio neto tal como surge de los balances de los concesionarios ha alcanzado para el sector en promedio valores positivos para los nueve años que van desde 1993 a 2001. La evolución de la rentabilidad ha sido muy dispar entre los distintos concesionarios, lo que impide realizar generalizaciones, presenta una elevada dispersión y variabilidad. Las características estructurales de diseño y gestión de las concesiones y las sucesivas renegociaciones y alteraciones drásticas de los parámetros fundamentales están en el origen de aquella dispersión y variabilidad.

3. *Conclusiones*

El marco regulatorio –Ley de Concesión de Obra Pública, Ley de Reforma del Estado y Plan de Reconversión Vial– establece una serie de pautas de las cuales no surge con claridad un criterio único. En su análisis aparecen conceptos que mezclan regulación por ingreso máximo, por tasa de retorno y regulación por calidad.

El contexto macroeconómico en que se desarrollaron las concesiones culminaron en sucesivas renegociaciones contractuales.

El diseño de la política tarifaria contemplaba ajustes automáticos y periódicos, pero no incorporaba un mecanismo transparente que permitiera a las concesionarias capturar los beneficios por mejoras en la

eficiencia. Es decir, no hubo incentivos para mejorar la gestión y minimizar costos. En el transcurso de la concesión el sistema tarifario perdió transparencia y razonabilidad.

Otro aspecto a destacar es que tanto la ley 17.520 como la más reciente, concibieron la tarifa como medio para proveer financiamiento para enfrentar las necesidades de inversión. El sistema que fue originalmente establecido para generar fondos para el resto de la red vial nacional por el pago de un canon y liberar, al mismo tiempo, recursos para posibilitar el financiamiento del resto del sistema, terminó recibiendo aportes presupuestarios y de todos los contribuyentes, usuarios o no de la red concesionada.

En definitiva, las deficiencias en el marco normativo, la falta de aplicación de las normas regulatorias (incluyendo los controles a cargo del organismo regulador) y las asimetrías informativas llevaron a que la concesión no responda a criterios de racionalidad económica redundando en un alto costo para la sociedad.

Expediente O.V.-102/06. Resolución AGN 4/06

En cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118 inciso b) de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación realizó una auditoría en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) cuyo objeto fue examinar su gestión con motivo de la extinción de las concesiones de los corredores viales nacionales por vencimiento del plazo contractual que operó el 31 de octubre de 2003.

El examen comprendió el análisis de las tareas previas, concomitantes y posteriores al traspaso de los bienes muebles e inmuebles y de los cargos formulados por el organismo de control con motivo de los incumplimientos en materia de obras y bienes transferidos de los 17 corredores viales cuya concesión expiró.

1. Los comentarios y observaciones formulados a raíz de dicha tarea fueron:

1.1. Integridad de los bienes transferidos. Los procedimientos implementados no garantizan la integridad de los bienes que debieron transferirse al Estado al final de la concesión.

1.1.1. Los organismos con competencia en el control de los corredores viales no efectuaron, a lo largo de la concesión, actualizaciones ni controles sobre los inventarios existentes.

Téngase presente que: 1) en 13 años se produjeron cambios tecnológicos y modificaciones en los bienes; 2) es un principio de sana administración mantener el inventario actualizado.

1.1.2. No surge en forma fehaciente el criterio empleado para determinar cuando un bien concurría directamente a satisfacer necesidades de la explotación.

No fue posible determinar la pertinencia de los criterios seguidos; se presentaron situaciones contradic-

torias frente a un mismo bien (ausencia de barreras) o discutibles por los concesionarios por entender que no conformaban el supuesto previsto por la norma (generadores de energía eléctrica). En los casos de bienes en mal estado (matafuegos), no hubo uniformidad de criterios (para la DNV debían inventariarse, no así para el OCCOVI).

1.2. Situación de los bienes inmuebles.

1.2.1. No se ha verificado el cumplimiento de la obligación de pago de impuestos, tasas y servicios al momento de la recepción de los bienes inmuebles dados en comodato, desconociéndose si existen deudas en tal concepto y el monto a que ascienden las mismas. Ello impide, de corresponder, incluir dichos montos en la liquidación final.

Consultados la DNV y el OCCOVI, el primero responde que ello hace a la gestión del OCCOVI, mientras que éste entiende que es de competencia de la DNV.

1.2.2. No existe constancia de que se hayan tomado medidas frente a la existencia de bienes inmuebles encontrados en deficiente estado de mantenimiento o conservación, ni de que se haya evaluado el perjuicio resultante.

A pesar de que la DNV manifestó que el OCCOVI no le informó de situaciones anómalas (inmuebles intrusados o dañados) en el inventario tenido a la vista figuran fotos de los inmuebles que presentan deterioros (a veces plasmadas en las "Planillas de inventarios de bienes muebles e inmuebles") o de inmuebles tapiados donde no era posible determinar el estado de su interior.

1.3. La liquidación final.

1.3.1. La liquidación final de las concesiones ha estado paralizada. A la fecha del presente informe aún se encuentra pendiente, habiéndose incumplido el plazo fijado por el pliego de condiciones generales para su realización.

A agosto de 2005 la liquidación aún estaba pendiente en virtud del cuestionamiento del representante alerno del Ministerio de Planificación —a días de vencer el plazo— sobre la viabilidad jurídica de la liquidación de los contratos que motivó el dictamen PTN 92/04 (25/2/04) aconsejando analizar la procedencia de iniciar la acción de lesividad respecto del decreto 92/01. Las consultas y dictámenes que se hicieron prácticamente paralizaron el proceso de liquidación.

En junio de 2005 la DGAJ-MEyP y la PTN cambian de posición respecto de la procedencia de tal acción, con fundamento en la ley 26.028, de impuesto al gasoil. Entiende la PTN que los cuestionamientos al decreto 92/01 (legalidad de actualización de tarifas de peajes y subsidios por aplicación de la tasa LIBOR vigente la Ley de Convertibilidad, cuyas deudas este decreto reconoce) se encontrarían salvados por: a) la ratificación que la ley 26.028 efectúa al decreto 976/01, el cual considera una derivación parcial del

contenido del decreto N° 92/01 y b) porque el impuesto creado tiene como afectación específica hacer efectivas las compensaciones tarifarias (dictamen 235 del 19/7/05).

No se comprende la vinculación entre el cuestionado método de actualización tarifaria del decreto 1.817/92 (tasa LIBOR vigente la Ley de Convertibilidad) y la forma de financiamiento de lo adeudado a raíz de dicha actualización mediante los fondos de la tasa de gasoil creada por el decreto 976/01 ahora convertida en impuesto por ley 26.028.

1.3.2. No se ha determinado cuál es la autoridad con competencia para efectuar la liquidación final. Tal demora va en detrimento de un avance en el análisis de los reclamos existentes entre las partes, cuya dilucidación resulta fundamental para el cierre de los contratos de concesión.

Dado que el llamado a una nueva licitación tornó improcedente entablar negociaciones con los concesionarios salientes, se determinó que la liquidación final debía ser efectuada por el OCCOVI. No obstante, la UNIREN siguió entendiendo en la liquidación. Luego, en otro pronunciamiento la DGAJ-MEyP sostuvo que no existiría óbice alguno para la prosecución del proceso de liquidación final en el ámbito de la UNIREN.

1.3.3. La metodología de cálculo de saldos de los contratos de concesión elaborada por la UNIREN se aparta de las pautas contractuales conteniendo errores sustanciales que invalidan los resultados. Asimismo, el cálculo no demuestra el eventual perjuicio de la emergencia que diera origen a la competencia de la UNIREN.

El 6/10/03 el OCCOVI remitió a la UNIREN la valuación de los incumplimientos contractuales de las empresas concesionarias cuyos contratos finalizaron el 31/10/03. Según esos cálculos el Estado nacional resultaba acreedor por \$ 824.699.322.

El 17/10/03 el representante adjunto del Ministerio de Planificación comunicó el estado de situación en que se encontraban cuatro corredores, adjudicatarios del nuevo proceso de licitación, resumiendo los análisis llevados a cabo dentro de la unidad y el cálculo a que arribó. Los resultados discrepan con los anteriores. La SOP, por su parte, resaltó que al 29/4/04 no había podido concluirse el procedimiento de liquidación, desconociéndose el eventual resultado positivo o negativo de las liquidaciones singulares.

1.3.4. No se pudo validar la información que sirvió de sustento a la UNIREN para arribar a los saldos de los contratos cuyas concesiones se extinguieron en octubre de 2003.

La UNIREN no contestó el requerimiento de información, lo que motivó la comunicación a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. El 21/10/05 la UNIREN remitió su respuesta aunque sin ajustarse estrictamente a lo solicitado.

1.3.5. No es fiable la información que servirá de sustento al momento de la liquidación final, para determinar el grado de incumplimientos existentes.

En la información brindada a la UNIREN:

a) Se consigna como monto de inversión prevista la última reprogramación de obras, aprobadas por el OCCOVI con base en la resolución SOP 190/01;

b) Sólo se incluyen las obras reprogramadas;

c) En obras adicionales el defecto de inversión es impactado por un coeficiente menor que la unidad cuyo origen y procedencia no se explica en la documental;

d) El mismo OCCOVI ha reconocido que no cuenta con toda la información para ejercer el control, en particular, la previa a su creación. Ello imposibilita conocer fehacientemente el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales y aumenta el riesgo de una liquidación de cierre que no condiga con lo acontecido.

1.3.6. La información remitida a la UNIREN no se ajustó a los parámetros por ella explicitados.

A raíz de lo señalado surge la imposibilidad que el OCCOVI informe conforme lo requerido por la UNIREN. El ente regulador sólo cuenta con las declaraciones de inversión de los concesionarios, sin abrir juicio sobre la razonabilidad del gasto. En materia de obras, sólo informa a la UNIREN las obligatorias a partir de las actas acuerdo, y nada dice de las obligaciones vigentes con anterioridad, ni sobre su cumplimiento. Además, enuncia genéricamente los documentos más relevantes que cambiaron el contrato inicial, omitiendo los acuerdos puestos en práctica, sin refrendo del Ejecutivo.

1.3.7. El monto de las fianzas sólo alcanzó al 31,9 % de lo valorizado en concepto de incumplimientos contractuales.

Ello surge de la relación deuda (valorizada por el OCCOVI en concepto de obras no realizadas y penalidades pendientes) divididas las fianzas vigentes. No hay constancia que se verificara la solvencia de las aseguradoras contratadas, a fin de proteger los intereses del Estado. El OCCOVI se limitó a efectuar una reserva de derechos, notificando a los ex concesionarios y a sus compañías aseguradoras que no habían dado cumplimiento a la totalidad de sus obligaciones, pudiendo resultar deudoras de una liquidación final.

2. A partir de lo expuesto se formularon las siguientes recomendaciones:

2.1. Al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

2.1.1. Definir el órgano competente para efectuar la liquidación de los contratos de concesión de los corredores viales (decreto 2.039/90)

2.1.2. Dar curso al proceso de liquidación y en aquellos casos en que considere evidente que se encuentran reunidos los extremos, evaluar la posibilidad

de ejecutar la garantía para no producir mayores perjuicios al Estado. De no cubrir las mismas el total de incumplimientos existentes, iniciar las acciones correspondientes por la diferencia.

2.1.3. Informar al Registro Nacional de Constructores de Obra Pública, Registro de Proveedores del Estado –SIPRO– u otros pertinentes los incumplimientos contractuales incurridos, a fin de ser utilizados como antecedentes en nuevas contrataciones.

2.1.4. Comunicar a la Dirección Nacional de Vialidad los resultados arribados en la liquidación y cierre de los contratos de concesión otorgados bajo el decreto 2.039/90.

2.2. Al OCCOVI.

2.2.1. Dictar los actos administrativos correspondientes que establezcan los incumplimientos existentes al final de la concesión.

2.2.2. Tomar las medidas conducentes para que la empresa COVIVO UTE, asegurada por FATA Cía de Seguros, con autorización revocada, haga frente a sus incumplimientos.

2.2.3. Hasta tanto se produzca la liquidación, informar periódicamente a las compañías aseguradoras que se mantiene la reserva de derechos del Estado nacional de impulsar el procedimiento de ejecución de garantías para el caso que las ex empresas concesionarias resulten deudoras.

2.2.4. Fortalecer el sistema de control con el fin de resguardar debidamente los derechos del Estado y de los usuarios.

2.2.5. Monitorear en forma periódica el estado de solvencia de las compañías aseguradoras a fin de asegurarse que se podrá hacer frente a las garantías.

2.3. A la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos.

2.3.1. Evaluar las observaciones del presente informe respecto de la metodología de cálculo de la situación contractual de las concesionarias ante el cierre de los contratos.

El proyecto de informe fue remitido al OCCOVI, al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la DNV y a la UNIREN, a los fines de que se formularan las observaciones y comentarios que se estimasen pertinentes. Recibida la respuesta proporcionada por el OCCOVI, la DNV y la UNIREN al proyecto de informe, la AGN procedió a su examen, concluyendo en que no correspondía introducir modificaciones al proyecto de informe, con excepción de la incorporación de una recomendación, en atención a lo manifestado por la DNV.

Expediente O.V.-168/06 - Resolución AGN 83/06

En cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118, inciso b), de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación realizó un estudio especial en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) re-

ferido a “Concesión de los Corredores Viales licitados bajo el decreto 425/03”.

Las tareas de campo se desarrollaron en el período comprendido entre el 15 de septiembre de 2004 y el 30 de julio de 2005.

El examen realizado por la AGN abarcó el proceso licitatorio y su adecuación a la normativa vigente y a los principios de igualdad y concurrencia, diseño del pliego, procedimiento de selección, criterio de elegibilidad y análisis de las principales características del contrato de concesión.

1. A partir de esa tarea se realizaron los siguientes comentarios y observaciones:

1.1. El diseño del pliego de condiciones generales sujetó el criterio de selección del concesionario a la mejor oferta económica, entendido como el mejor saldo de caja única, sin que se efectuara una valoración de los requisitos exigidos en las etapas anteriores tendiente a configurar el criterio de oferta más conveniente.

La existencia de etapas múltiples en la licitación no aseguró la selección de la mejor oferta. Si bien el sobre B exigía la presentación de los requisitos y antecedentes técnicos, económicos y financieros de cada uno de los postulantes, no se previeron comparaciones cualitativas entre los distintos postulantes. Ello se tradujo en que a la apertura del sobre D participaron todos en un pie de igualdad, sin existir ponderación alguna respecto de las etapas anteriores.

1.2. El diseño de la normativa licitatoria no se condice con los principios de concurrencia e igualdad que debe regir todo proceso de selección, ya que permitió modificaciones a los pliegos y al texto del contrato durante el desarrollo del proceso. Consecuentemente, los postulantes desconocieron los términos del texto definitivo que regiría la contratación, como es el caso del canon mínimo o la subvención máxima exigida para cada corredor.

El principio de concurrencia supone asegurar una participación competitiva que posibilite al Estado seleccionar la mejor oferta. Por ello es necesario que la normativa licitatoria sea conocida por todos antes de iniciarse el proceso, para una mayor eficiencia y transparencia de la selección y de la realización de las ofertas. Sin embargo, el texto definitivo de los pliegos fue aprobado después de varias modificaciones introducidas con posterioridad a la presentación del sobre B y de la calificación de los postulantes, situación observada por la SIGEN.

1.3. Al momento de la adjudicación no se evaluó el cumplimiento del requisito de elegibilidad exigido por el pliego de condiciones generales y el decreto 1.023/01, respecto de todos los oferentes.

La evaluación en forma previa a la adjudicación y respecto de la totalidad de postulantes y la calidad de los mismos se limitó al requerimiento que se efectuó al representante alterno del Ministerio de Planifica-

ción Federal, Inversión Pública y Servicios ante la UNIREN sobre algunos concesionarios de los contratos que se extinguían, oferentes, a su vez, en el nuevo proceso de selección. Nada consta respecto de otros oferentes que se encontraban en idénticas condiciones o que eran concesionarios de otros servicios públicos.

1.4. La comisión de concesiones reconoció indebidamente competencia al representante alterno del MPFIPyS ante la UNIREN para pronunciarse respecto de la situación que revestían determinados concesionarios y aceptó como válido lo manifestado sobre el grado de cumplimiento de obligaciones contractuales no obstante discrepar con la información del OCCOVI.

1.5. La comisión de concesiones aceptó por válido lo manifestado por el representante alterno del MPFIPyS ante la UNIREN sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales de algunos concesionarios viales, sin solicitar aclaraciones sobre los fundamentos de las conclusiones arribadas, no obstante las diferencias significativas con lo sostenido por el OCCOVI. Sostiene el representante alterno que las empresas concesionarias “registran un grado de cumplimiento aceptable de sus obligaciones” y que “resultan acreedoras del Estado nacional”. Por el contrario, la SIGEN ha sostenido que los concesionarios “registran incumplimientos en obras adicionales, complementarias y mejorativas que en muchos casos son del 100 %”. Asimismo, en un informe referido al tema en cuestión la AGN había observado que: a) la metodología de cálculo para la liquidación de los contratos de concesión elaborada por la UNIREN se aparta de las pautas contractuales conteniendo errores sustanciales que invalidan los resultados; b) no se pudo validar la información que sirvió de sustento a la UNIREN para arribar a los saldos de los contratos cuyas concesiones se extinguieron en octubre de 2003.

1.6. Se han realizado correcciones a los planes económicos financieros (PEF) presentados por algunos oferentes, con posterioridad a la adjudicación y encontrándose vigente el contrato de concesión. Las mismas alcanzan a cuatro de los seis corredores viales adjudicados y se originan en errores en las presentaciones en parámetros de cumplimiento obligatorio. Las modificaciones implican alteraciones de las condiciones ofertadas vulnerando el principio de igualdad y concurrencia.

Las proyecciones contenidas en los PEF eran de responsabilidad de los oferentes basados en sus propias estimaciones sobre tránsito, costos y gastos previstos para la presentación del servicio y demás obligaciones comprometidas, pero su formulación debía ajustarse a parámetros objetivos de cumplimiento obligatorio tales como la correlación de los datos considerados, la correcta determinación de las obligaciones impositivas y la sujeción al tope establecido en el pliego para la tasa interna de retorno (TIR) del proyecto, fijada en un máximo del 15 %.

El procedimiento de análisis y validación fue realizado con posterioridad a la adjudicación, estando vigentes los contratos. En esa oportunidad se detectaron errores e inconsistencias en los planes presentados por algunas empresas en aspectos de cumplimiento exigible, por lo que se les solicitó las pertinentes rectificaciones, las que fueron acordadas con los concesionarios. Dichas rectificaciones, contrario a lo que sostiene el OCCOVI implicaron modificaciones de las ofertas provocando un desequilibrio económico financiero que podría haber dejado fuera de aceptación las ofertas, alterando por lo tanto lo decidido en la adjudicación.

1.7. Se observa que la resolución OCCOVI 23/04 que aprueba los Planes Económico Financieros de los concesionarios contiene datos inconsistentes con el porcentaje de subvención sobre los peajes neto de IVA ofertado, en el caso Emcovial S.A. concesionaria del corredor vial 6. La resolución no fundamenta además el impacto que produce en el usuario la disminución de los montos comprometidos a invertir en concepto de conservación y mantenimiento, a raíz de la modificación de la oferta de dicho concesionario.

2. A partir de lo que antecede se efectuaron las siguientes recomendaciones:

2.1. Al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la Secretaría de Obras Públicas.

2.1.1. Propiciar la reglamentación del decreto 1.023/01, en particular su artículo 16. Hasta tanto, emplear el Registro de Contratistas del Estado para asentar los antecedentes de las personas físicas o jurídicas de manera tal que sirvan como base de datos en futuras contrataciones.

2.2. Al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la Secretaría de Obras Públicas y al OCCOVI.

2.2.1. Tener en cuenta las observaciones efectuadas frente a futuros procesos de selección.

2.2.2. Sujetarse a la normativa licitatoria evitando introducir modificaciones que lesionen el principio de igualdad y concurrencia durante la ejecución de los respectivos contratos.

2.3. Al OCCOVI.

2.3.1 Revisar la resolución OCCOVI 23/04, anexo VI, corredor vial 6, plan económico financiero definitivo Emcovial S.A., a efectos de realizar las rectificaciones necesarias conforme las inconsistencias señaladas.

El proyecto de informe de auditoría fue remitido al OCCOVI, al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y a la Secretaría de Obras Públicas para que formulen las observaciones y/o comentarios pertinentes.

En respuesta al proyecto de informe, el OCCOVI envió sus consideraciones mediante nota 3.501/05.

Analizado el descargo del organismo, la AGN efectúa un nuevo análisis de la observación 1.6. y sobre esa base modifica los comentarios referidos específicamente al CV 6, aunque sin afectar la observación general.

Asimismo, se modifica la observación 1.7. por la siguiente: "Se observa que la resolución OCCOVI 23/04 que aprueba los PEF de los concesionarios contiene datos inconsistentes con el porcentaje de subvención sobre los peajes neto de IVA, en el caso de la concesionaria Emcovial S.A. concesionaria del corredor vial 6 y no fundamenta el impacto de la disminución de los montos de conservación y mantenimiento, en el usuario".

También, la recomendación 2.3.1. queda redactada de la siguiente manera: "Revisar la resolución OCCOVI 23/04, anexo VI, corredor vial 6, plan económico financiero definitivo Emcovial S.A., a efectos de realizar las rectificaciones necesarias conforme las inconsistencias señaladas en la observación 1.7.".

II. Expediente O.V.- 508/06 - Resolución 211/06

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Órgano de Control de Concesiones Viales, con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de Caminos del Río Uruguay S.A., de las obligaciones contractuales - gestión del OCCOVI.

Período auditado: obras, desde 1997 hasta diciembre de 2004; condiciones técnicas exigibles desde octubre de 1998 (fecha de la última evaluación realizada por el órgano de control y no incluida en anterior informe de auditoría) hasta noviembre de 2005; seguridad, desde 1990 a 2005, penalidades, desde 1996 hasta diciembre de 2004.

En el apartado 4. "Comentarios y observaciones" la AGN señala lo siguiente:

4.1. Obras

1. No se ha obtenido evidencia que el OCCOVI cuente con la documentación necesaria para cumplir con las funciones de control del cumplimiento de las obligaciones contractuales en materia de obras.

La documentación vinculada al control de las obligaciones contractuales en materia de obras consiste en los planes de trabajo de la concesionaria aprobados por el OCCOVI y los informes de avance bimestrales que presente la concesionaria. De la comparación entre ambos informes, surge el grado de cumplimiento.

Respecto a los planes de trabajo (anuales), el organismo cuenta sólo con dos aprobados, correspondientes a los años 11 y 12 de la concesión y en cuanto a los informes bimestrales no fueron suministrados.

Se ha verificado que el OCCOVI no cuenta con los programas anuales de obras correspondientes a los años 1996 a 2000, pese a que el decreto 87/01 previó con la creación del OCCOVI, la transferencia de las competencias, recursos humanos y materiales de su

antecesor, el OCCV. Los programas anuales de obras de 2001 y 2002 se encuentran aprobados y los de 2003 y 2004 y primer semestre del 2005 fueron presentados por la concesionaria en forma semestral y no están aprobados.

4.1.1. *Planes de trabajo aprobados*

2. La modificación al grupo de obras aprobada por resolución OCCOVI 359/01 para el plan de trabajos de los años 11 y 12 de la concesión carece de sustento. Asimismo, contraría los fundamentos de la resolución MIV 342/01 que pone en práctica, por cuanto los cambios en las obras no coadyuvan a mejorar la seguridad y transitabilidad del corredor.

En la adecuación se introdujeron obras nuevas (artículo 2°) y se redujeron y reprogramaron otras (artículo 3°); las primeras responden a un cronograma que abarca los años 11 al 18 de la concesión; algunas tienen precios definitivos y otras, estimados. Los precios estimados debían ser reemplazados por definitivos, previo proyecto ejecutivo del concesionario.

Las obras reducidas y reprogramadas responden al plan de trabajos conforme a la reformulación de 1996 y podían ser modificadas en el supuesto que los precios definitivos de las primeras fueran diferentes de los estimados (conf. artículo 4°). Es decir, operaban como una suerte de compensación.

Cabe señalar que la resolución MIV 342/01 (26/9/01) que aprueba la adecuación se fundamentó en la necesidad de garantizar mejores condiciones de transitabilidad y seguridad del corredor habida cuenta del incremento de los niveles de circulación y desplazamiento de los usuarios que reconoce.

En orden a poner en práctica esta modificación contractual, el 4/10/01, es decir, a días de aprobada la adecuación, CRUSA presentó los planes de trabajo para los años 11 y 12 de la concesión los que fueron aprobados por resolución OCCOVI 359 del 4/12/01. Ésta validó los precios estimados en la adecuación y sin embargo, aprobó modificaciones al grupo de las obras que en este contexto no encuentra fundamento por apartarse de los extremos que la norma previó para introducir cambios.

La resolución OCCOVI 359/01 contraría la fundamentación (necesidad de mejorar la transitabilidad y seguridad del corredor) de la resolución MIV 342/01 reconociendo por su parte, que la modificación originará una ganancia financiera para el concesionario.

3. El OCCOVI no aprobó los planes de trabajo para los años 13 y 14 de la concesión resultando que el proceso de control de obras queda dissociado.

El 9/10/02, CRUSA presentó un plan de trabajos tentativo y provisorio para los primeros seis meses del año 13, aclarando "...durante el mes de abril presentó una propuesta destinada a superar la emergencia que incluyen una modificación y corrimiento de las obras establecidas en la adecuación" aprobada por la resolución MIV 342/01.

El 3/4/03, continuando con el trámite y con el mismo criterio, adjuntó un plan de trabajos tentativo y provisorio para el segundo semestre del año 13. A la fecha ambas presentaciones no tienen aprobación del OCCOVI.

La concesionaria expresa que "...de dicha renegociación surgirá un nuevo plan de trabajos hasta el final de la concesión por lo que hasta que no concluya este proceso no podemos presentar un plan definitivo..." (nota CRUSA presentación plan de obras primer semestre 2004).

No existiendo planes de obra aprobados, no resulta factible comprobar su cumplimiento, es decir, cualquier procedimiento de control se dispersa.

Teniendo en cuenta que desde 2001 a la fecha, y excepto por un período de seis meses (septiembre/01 a marzo/02), este contrato ha estado sujeto a renegociación se concluye entonces que no se ejercieron controles efectivos.

Téngase presente lo prescripto por la resolución ME 308/02 en el artículo 2° en cuanto a que "las autoridades de aplicación de los contratos de concesión o licencia de servicios públicos sujetos al proceso de renegociación, como los respectivos órganos de control, continúan ejerciendo sus atribuciones y facultades, conforme lo establecido en las normas que definen su competencia y los marcos regulatorios correspondientes, sin perjuicio de lo dispuesto por la ley 25.561, los decretos 293/02, 370/02 y 1.090/02 y sus normas complementarias y reglamentarias".

4.1.2. *Informes bimestrales*

4. No se obtuvieron evidencias que el organismo de control contara con los informes bimestrales de avance de los trabajos que debía elaborar el concesionario conforme lo exige el contrato de concesión.

Requeridos al OCCOVI los informes bimestrales (conf. artículo 13.3 de la reformulación: "La concesionaria ejercerá el control de las obras por medios propios [...] y elaborará un informe bimestral de avance de los trabajos") proporcionó planillas de medición de los trabajos ejecutados, referidas a las obras incluidas en la reformulación e informes mensuales de progreso de algunas de las obras incluidas en la adecuación.

Las planillas de medición contienen unidades de medida (tn, m², etcétera) y trabajos ejecutados (cantidad de tn, de m², etcétera); se trata de dos planillas mensuales desde marzo de 2001 hasta agosto de 2005.

Por su parte, como los planes de trabajo y las planillas de medición no están expresados en la misma unidad de medida, no fue factible cotejar ambas fuentes de información para verificar el real avance de las obras.

Respecto a las obras incorporadas en la adecuación, el OCCOVI proporcionó informes mensuales de progreso, a saber:

–13 informes mensuales de la obra N-1-113 (certificados 1 al 13 - terminada).

–3 informes mensuales de la obra N-1-5 (certificados 1 a 3 - sin terminar)

–Sobre los informes de las obras N-3 y N-4 14 el OCCOVI informó que están archivados por tratarse de obras finalizadas.

4.1.3. Incumplimientos

Del relevamiento de los 7 expedientes de penalización por incumplimiento en obras (todos incluidos en el anexo III de la carta de entendimiento 2005) que se consignan a continuación, se han obtenido los siguientes hallazgos:

–Se observan demoras en el labrado de las actas de constatación.

–La supervisión no mantiene un criterio uniforme al momento de girar las actas de constatación, incumpliendo con los plazos exigidos en el régimen de sanciones e infracciones.

–No existe un criterio uniforme para computar el momento en que comienza a contarse la demora en el inicio de las obras.

–La gerencia técnica no retuvo las actuaciones, a la espera que el concesionario acredite la finalización del incumplimiento (7 expedientes).

–No consta la acreditación del concesionario que haya cesado el incumplimiento (7 expedientes).

–La gerencia económico financiera adopta como fecha de terminación del incumplimiento –para calcular el monto de las penalidades–, la del memorando por el cual la GT le giró el expediente a pesar que éste informa que “la obra no se encuentra finalizada aún”. (7 expedientes).

–Se observa discrepancia entre la gerencia técnica y la gerencia económica financiera sobre el encuadre normativo (vgr. numeral y apartado) que corresponde aplicar para caracterizar los incumplimientos.

–En determinados casos, la gerencia económico financiera no se ciñó a la caracterización del área técnica, resultando en una disminución de los montos de las multas.

–Es incorrecta la fecha adoptada como de inicio de la mora en un caso.

–En otro caso (expediente 1.219/02), los informes mensuales de la concesionaria no concuerdan con lo informado por la Supervisión sobre el avance de la obra N-1, intersección RN 14 y RP 16. Surge de dichos informes que la obra no presentó ningún avance en los 18 meses que van de diciembre/01 (informe 3) y julio/03 (informe 4) en tanto el supervisor había informado el reinicio de las obras (memorando del 17/4/02).

4.2. Condiciones técnicas exigibles

4.2.1. Cumplimiento de las condiciones para la calzada de rodamiento

5. El concesionario ha incumplido las exigencias en las condiciones técnicas de la calzada de rodamiento, principalmente los parámetros ahuellamiento y fisuración.

Para analizar en qué grado el concesionario cumplió con las condiciones y tolerancias relativas al mantenimiento de la calzada, se relevaron las evaluaciones efectuadas por el órgano de control, constatándose la existencia de un número importante de tramos que incumplen los parámetros fijados desde el inicio del período bajo análisis (octubre/98) hasta el año 2002 inclusive. A partir de 2003 los incumplimientos se reducen en forma considerable.

La obra N-1, autovía Ceibas-Gualeguaychú, está integrada por 5 obras de las cuales 3 debían iniciarse en los años 11 y 12 de la concesión.

4.2.2. Control del cumplimiento de las condiciones de mantenimiento

4.2.2.1. Cantidad y frecuencia de las evaluaciones realizadas por el órgano de control

6. El órgano de control no ha realizado las evaluaciones de los parámetros de rugosidad y fricción con la frecuencia mínima establecida en el contrato (numeral 3 del anexo II, Cap. I de la reformulación 1996).

El incumplimiento fue señalado por la AGN en informes anteriores y, sin embargo, no fue subsanado. Además, debe resaltarse que en algunos casos, la fecha efectiva de medición resulta ser posterior a la fecha en que se caratula la evaluación. Así, la medición efectuada entre los meses de enero-febrero de 2005 fueron caratulados como “Evaluación de estado noviembre-diciembre de 2004”.

Evaluaciones de estado:

Los parámetros de rugosidad y fricción no fueron medidos con la frecuencia mínima establecida (al menos una vez al año, número 3, anexo II, capítulo I de la reformulación), resaltándose la falta de medición durante 2004 en el resto de los parámetros.

4.2.2.2. Incumplimientos detectados AGN - Incumplimientos detectados OCCOVI

7. Se han detectado errores en los procedimientos de control de las condiciones exigibles de las calzadas: en algunos casos, los incumplimientos detectados por el OCCOVI no fueron plasmados en actas de constatación; en otros, no correspondía labrar el acta. Como resultado de los controles efectuados, la AGN observa que:

–No hay constancias de que se haya labrado acta de constatación en:

1) Tramo homogéneo entre progresivas 89-99 de la ruta 12, lado derecho: supera el límite y tolerancia establecidos para el parámetro ahuellamiento;

2) Progresivas 93, 140, 151 de la ruta 12 y 356 de la ruta 14: no cumplen las exigencias de fisuración;

–No correspondía labrar acta de constatación:

3) Tramos homogéneos entre progresivas 84 y 102 y 456 y 469 de la ruta 14: no obstante que las mediciones de ahuellamiento superan el límite de 12 mm establecidos, la cantidad de las mediciones efectuadas están dentro de la tolerancia (es decir, la cantidad de mediciones por encima de 12 mm no excede el 20 % del total). Consiguientemente no correspondía sanción.

4.2.2.3. Reducción de condiciones exigibles

8. No obstante que la reducción de las exigencias de la calzada (IE) tuvo como objetivo permitir el financiamiento de obras entre las que se encuentra la autovía Ceibas-Gualeguaychú, la misma no fue concluida, perjudicando directamente a los usuarios. La adecuación (2001) redujo las exigencias del IE para compensar entre otras, la realización de la obra autovía Ceibas-Gualeguaychú. La reducción implica una disminución en la calidad de la calzada en detrimento de la seguridad y por ende, en perjuicio del usuario.

Se observa que, a pesar de cumplir con la nueva exigencia (IE 6), 11 tramos están por debajo de los exigidos inicialmente conforme anexo II, capítulo I del acta acuerdo de 1996, esto es IE 7.

Cabe señalar que según la DNV, un valor de IE entre 10 y 7 indica un estado bueno del pavimento; un valor entre 7 y 5 un estado regular, para el cual sería conveniente realizar un estudio para determinar la conveniencia de encarar oportunamente las fallas con tareas de mantenimiento y/o la próxima construcción de un refuerzo o de una mejora, de modo de evitar su rápida destrucción, mientras que con un valor del orden de 5 o menor, estaríamos ante el caso de un pavimento sumamente fallado que requiere atención en forma urgente.

Finalmente cabe consignar que la obra autovía Ceibas-Gualeguaychú no fue concluida y de acuerdo a los antecedentes de la renegociación que se está llevando a cabo (2005), está excluida.

4.2.2.4. Incumplimientos

9. El OCCOVI aplica incorrectamente la normativa en materia de penalidades.

En relación a los siguientes conceptos:

1) Tiempo que demora en labrar las actas de constatación.

2) Período a penalizar.

3) Criterios que sustentan las áreas técnicas.

4) Plasmar en las actas de constatación datos que no resultan fidedignos.

5) Falta de celeridad que imprime a la tramitación de las penalidades.

4.3. Penalidades

10. No se ha acreditado debidamente que los incumplimientos en que incurre la concesionaria sean

consecuencia de la emergencia económica, ni se ha agotado la vía administrativa conforme la resolución ME 308/02. No obstante las actuaciones se incluyen en la renegociación.

La gerencia económico financiera y gerencia de asuntos jurídicos discrepan en sus respectivos análisis sobre considerar o no los incumplimientos de CRUSA como una consecuencia de la emergencia económica.

Así, la primera considera que no existe relación de causalidad entre los incumplimientos penalizados y la ley 25.561, en tanto que la GAJ recomienda la remisión a la UNIREN para ser incluidos en la renegociación sin haber sido agotada la vía administrativa ni haberse acreditado la relación del incumplimiento con la emergencia económica (conf. artículo 5°, resolución 308/02).

Se observa que por su parte, la gerencia técnica y la gerencia económico financiera se ajustan a las previsiones de la resolución 308/02 respecto a que, si el incumplimiento no es consecuencia de las medidas de la ley de emergencia y no está debidamente justificado por descargo o prueba ordinaria de la concesionaria, será de aplicación el procedimiento ordinario. Si bien los informes de estas áreas no son obligatorios, el jurídico debe tener en cuenta el del área técnica por su especificidad.

Por su parte, la gerencia de asuntos jurídicos no fundamenta debidamente su dictamen, limitándose a sustentarlo en cuestiones formales basadas en los principios de eficacia, celeridad, sencillez, economía procesal y simplicidad técnica.

El concesionario no acredita razonablemente en sus presentaciones que el incumplimiento sea derivado de la emergencia tal como lo requiere la norma expresamente, circunstancia destacada en todos los informes producidos por la gerencia económico-financiera.

Para este supuesto la norma prevé que se continúe el trámite ordinario que le confiere su poder de policía y no será incluido en el proceso de renegociación, previsión normativa con la que tampoco se da cumplimiento.

11. El OCCOVI no cumple el procedimiento administrativo estipulado para la aplicación de sanciones previsto por la resolución 134/01, observándose que no se adoptan los recaudos necesarios para dar validez al procedimiento sancionatorio.

El acta de constatación constituye un elemento esencial que hace a la validez y eficacia tanto de los hechos que describe como del procedimiento aplicable. En relación a los primeros y por imperio de la norma el acta otorga presunción de veracidad y sólo podrá ser desvirtuado mediante prueba en contrario (capítulo II del anexo II del acta acuerdo de reformulación contractual del corredor 18 aprobado por decreto 1.019/96).

Los hechos descriptos en el acta de constatación por el supervisor del OCCOVI, cumplidas las corres-

pondientes formalidades, dan inicio al procedimiento sancionatorio a través de la formación del respectivo expediente, el que además de constituir prueba escrita, se lo presume documento auténtico mientras no se pruebe lo contrario. Las actuaciones administrativas hacen fe de su otorgamiento, de la fecha, y de las declaraciones del funcionario que las suscribe.

Se ha verificado del análisis de los expedientes que las actas de constatación no cumplen con las formas establecidas en el artículo 21:

–El OCCOVI, a través de sus inspectores, demora excesivamente en verificar los respectivos incumplimientos, lo que implica que el acta no describe medidas preventivas y/o correctivas ni fija plazo de intimación para la subsanación como hubiera correspondido de haberse labrado el acta de inmediato.

–Se labra el acta registrando datos y fechas que no surgen de verificaciones y/o documentos que consten en las actuaciones y que lo acrediten fehacientemente; de donde, prima facie, resultan ser producto de la apreciación del inspector. Téngase presente que el acta de constatación sirve de base para determinar el período penalizable.

–La gerencia técnica no retiene en todos los casos de incumplimiento, el expediente a la espera que el concesionario acredite la subsanación del mismo a fin de poder determinar el lapso de la penalidad y por el contrario, lo gira a la gerencia económica financiera.

–Se sanciona únicamente el incumplimiento quedando pendiente y sin penalizar, el tiempo de demora de reparación.

Lo señalado redundaría en un perjuicio para el usuario toda vez que no se emplea la herramienta disuasoria prevista en la normativa y además, priva al Estado de ingresos conforme lo ha dejado sentado la PTN al señalar: “Uno de los fines primordiales del Estado es perseguir el cobro de sus ingresos legítimos, entre los que sin duda se encuentran los provenientes del sistema sancionatorio” (dictamen 240:180).

12. La tramitación de un mismo incumplimiento a través de distintas actuaciones administrativas dificulta el seguimiento y control de la concesión.

–Expediente DNV 3.828/00 y DNV 4.040/00, corte de pastos. Como se señaló anteriormente, el primero tramita un incumplimiento (corte de pasto) verificado en el período 10-3-00 al 31-3-00 y el segundo, en el período 1-4-00 al 30-4-00 (por el mismo concepto e idénticas progresivas). Hay una continuidad en el incumplimiento que no tendría que dar lugar a la apertura de una nueva actuación administrativa con todo el dispendio administrativo que ello implica: intervención de las áreas técnicas y legales, dictado de dos actos administrativos, facturación, sustanciación de vía recursiva.

Se verifica que se labraron sendas actas de constatación por idéntico incumplimiento en los meses de marzo y abril de 2000. Lo observado dificulta o impide

de un acabado control de la gestión del organismo en el procedimiento de aplicación de penalidades.

Asimismo no se produjo el agotamiento de la instancia. Se observan excesivas demoras en el procedimiento, por ejemplo, el trámite de notificación se concreta por cédula 5 meses después que el concesionario presentara el recurso de reconsideración (cuando debe considerárselo notificado con el pedido de vista).

13. El OCCOVI incurre en demoras excesivas en la tramitación de las actuaciones de penalidades.

–Expediente DNV-6.576/1995, quema intencional de pasto. La multa se percibe 7 años después de haberse cometido el incumplimiento. El 25/9/95 se produce el hecho que origina las actuaciones, labrándose la correspondiente acta de constatación. La resolución 16/96 (18/4/96) impuso una multa (100 litros de gasoil) cuyo pago se acreditó recién el 10/5/03, a valores históricos.

–Expediente 5.705/02, evaluación de estado: calzada, ahuellamiento. No se agotó la instancia administrativa y se verifican excesivas demoras en el procedimiento, sin que conste en las actuaciones el cobro de la multa.

–Expediente 4.040/00, deficiencias e incumplimientos en el corte de pastos y malezas. La notificación se realizó 5 meses después de haber presentado el concesionario el recurso de reconsideración cuando debió considerárselo notificado con el pedido de vista.

–Expediente DNV-00316/01, deficiencias: señalamiento vertical y aéreo. El área legal consideró su remisión a la UNIREN no obstante que la gerencia económica financiera informara que no estaba acreditada la relación con la emergencia económica.

El recurso de reconsideración interpuesto no se resolvió, verificándose excesiva demora en el trámite administrativo.

–Expediente 6.441/95, ahuellamiento, fisuración. CRUSA recurre después de 5 años de haberse notificado de la resolución que ataca, argumentando que no fue notificada, no obstante estar ello acreditado en las actuaciones, según consta a fs. 29 del expediente de marras. El recurso se sustancia y es rechazado el 4/12/03. Luego el OCCOVI lo remite a UNIREN para ser incluido en la renegociación.

4.4. Seguridad

14. El OCCOVI no realiza acciones tendientes a determinar las causales de los accidentes de tránsito o incidentes ocurridos en el corredor ni a disminuir su incidencia.

Ante el conocimiento del elevado índice de accidentes en el corredor se solicitó información acerca de los acaecidos desde el inicio de la concesión.

Compete al Estado velar por la integridad de sus habitantes, responsabilidad que no se ve disminuida por la delegación en la prestación del servicio público vial. En virtud de ello debe determinar si las causa-

les de los accidentes ocurridos devienen de incumplimientos contractuales o de causas ajenas a la concesión pero propias a las características del corredor. No puede obviarse que el corredor en análisis conforma “la ruta del Mercosur”. En todos los casos, el Estado debe buscar soluciones tendientes a revertir la situación descripta.

No surge que el OCCOVI haya realizado estudios tendientes a analizar las causales de los accidentes ni que se dispusieran acciones tendientes a su disminución, tal lo manifestado en su respuesta a la requisitoria: “no tramita expedientes cuya información esté relacionada con registros de accidentes y/o incidentes ocurridos durante la concesión de ninguno de sus corredores” (nota OCCOVI 3.126/2005).

Cabe señalar que el decreto 1.414/05 (aprueba la estructura organizativa del OCCOVI modificando el decreto 87/2001) prevé entre otras acciones, definir prioridades en obras de seguridad vial y que es objetivo de la entidad ejecutar el control de la prestación de los servicios al usuario con el nivel de eficiencia y seguridad que correspondan (conf. política presupuestaria de la entidad).

El informe fue puesto en conocimiento del OCCOVI y en respuesta se recibieron las notas OCCOVI 2.114/06 y 2.286/06.

En el apartado 6, “Recomendaciones”, la AGN señala lo siguiente:

1) Agotar los procedimientos a fin de obtener la documentación relativa a los planes de obra correspondiente al período 1996-2000 (observación 1).

2) Hasta tanto se apruebe la renegociación en curso, aprobar los planes de obra conforme lo prevé la reformulación en el numeral 2.2. del título “Incumplimientos de las obligaciones de la concesionaria - Penalidades”, capítulo II del anexo II (observación 3).

3) Exigir al concesionario la presentación de los informes de avance de los trabajos de obra. Procurar que la información se encuentre sistematizada de manera de poder cotejar el real avance de las mismas (observación 4).

4) Respetar los pasos y requisitos que prevén los procedimientos normados en materia de sanciones –resolución 134/01– a fin de que lo actuado constituya prueba fehaciente, inobjetable y transparente de la gestión del OCCOVI en la aplicación de penalidades (observaciones 9 y 11).

5) Exigir del concesionario el cumplimiento de las condiciones técnicas de la calzada (parámetros de ahuellamiento y fisuración, rugosidad y fricción) y realizar las evaluaciones con la frecuencia mínima establecida en el contrato de concesión (observaciones 5 y 6).

6) Referido a los incumplimientos a incluir en la renegociación, agotar la instancia administrativa y evaluar debidamente la relación del incumplimiento con

la emergencia económica, conforme lo prevé el artículo 5° de la resolución 308/202 (observación 10).

7) Tramitar las penalidades por un mismo incumplimiento en una sola actuación administrativa en cumplimiento de la LPA y su decreto reglamentario, evitando así el dispendio de recursos (observaciones 12 y 13).

8) No hacer lugar a recursos interpuestos fuera del término de ley (observación 13).

9) Analizar las causales de los accidentes ocurridos en el corredor a fin de poder definir prioridades en obras de seguridad vial conforme las misiones encomendadas por el decreto 1.414/05 (observación 14).

En el apartado 7, “Conclusiones”, la AGN efectúa los siguientes comentarios:

En los hechos, el control del cumplimiento de las obras se encuentra debilitado.

La renegociación habilitada por el decreto 293/02 no obsta a que el organismo de control continúe ejerciendo sus atribuciones y facultades –conforme el marco regulatorio–, en cumplimiento a lo dispuesto por la resolución MEI 308/02.

La carta de entendimiento firmada en mayo de 2005 ha incluido incumplimientos anteriores a la emergencia económica contrariando la normativa (decreto 1.090/02). Con fundamento en meros aspectos formales de celeridad, simplicidad y economía procesal se han remitido actuaciones a consideración de la UNIREN para incluir en la renegociación, a pesar que las áreas técnicas del OCCOVI informaran que los incumplimientos no se vinculan con la emergencia económica.

Falta documentación técnica necesaria para llevar adelante el seguimiento y control de las obras en lo referente a calidad y cantidad. La existente se encuentra dispersa y la información no está sistematizada, lo que impide hacer estas tareas con eficacia.

No se ha ejercido una adecuada supervisión, inspección y seguimiento del cumplimiento del contrato de concesión a fin de asegurar la calidad y una adecuada prestación de los servicios tendiente a proteger a los usuarios.

Por su parte, el procedimiento sancionatorio no respeta las formalidades que deben guardarse como recaudo para su validez. La falta de apego a las formas establecidas quita transparencia y genera incertidumbre en la aplicación de penalidades.

III. Expediente O.V.-47/08 - Resolución AGN 47/08

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), con el objeto de examinar la gestión del organismo en el control de calidad de la prestación de las concesiones viales adjudicadas por decreto 1.007/03.

El período auditado comprendió desde el inicio de la concesión (1° de noviembre de 2003), habiendo

la AGN realizado las tareas de campo entre el 10 de mayo y el 28 de diciembre de 2006.

Como conclusión de su examen la AGN expresa lo siguiente:

En julio de 2003 se resolvió que los 13 corredores de la red vial nacional, que habían sido concesionados bajo el decreto 2.039/90 y cuyos contratos expiraban en octubre de 2003, serían nuevamente licitados (decreto 425/03).

Las concesiones fueron adjudicadas por un plazo de cinco años (vencimiento en 2008) mediante el decreto 1.007/03 bajo un nuevo modelo regulatorio que se distingue por ser un sistema de cogestión: se delegó en el concesionario el mantenimiento y conservación de las rutas (esto es, mantener el corredor en determinado nivel de calidad), en tanto que las inversiones en obras mejorativas quedaron a cargo del Estado nacional.

Al momento de la adjudicación, cada corredor presentaba tramos con diferentes estados de mantenimiento, en función de los cuales fueron clasificados en tramos A (sólo se realizarían tareas de mantenimiento y conservación a cargo exclusivo del concesionario), y tramos B, que presentaban un mayor deterioro por lo que requerirán de una obra mejorativa, a cargo del concedente. Es de señalar que durante el proceso de *data room* se recategorizaron los tramos (A y B), reduciéndose significativamente la longitud de aquellos en los cuales la gestión de calidad recae exclusivamente en el concesionario (tramos A) y además disminuyó el nivel de exigencias para deformaciones longitudinales en desmedro de las condiciones de transitabilidad.

La AGN no ha podido determinar el criterio finalmente empleado para la recategorización, ya que existen tramos que presentando estado deficitario se adjudicaron como tramos A; en tanto, pasaron a ser tramos B otros, con estado superficial bueno o muy bueno. Por su parte, se han programado para el primer año de concesión obras mejorativas en tramos con buenos parámetros superficiales y para el fin de la concesión obras en tramos con valores límite.

El nuevo sistema contempla que las obras mejorativas serán programadas y ejecutadas por el concedente, mediante un contratista seleccionado en una licitación pública.

En consecuencia, la gestión del concedente influye notoriamente en la calidad del corredor, puesto que la mejora en las condiciones de transitabilidad vendrá únicamente con las obras; por el contrario, la demora en ejecutarlas en un tramo de avanzado deterioro impactará negativamente en su calidad de prestación, aun cuando se realicen en él tareas de mantenimiento intensivo.

Los planes de obra presentados por el concesionario no contienen las cantidades previstas para las distintas tareas de mantenimiento, hecho que dificulta, cuando no imposibilita, el seguimiento de las obligaciones. Además, las tareas previstas son insuficientes para el grado de deterioro existente en los corredores. Esto

evidencia un desconocimiento del estado y su evolución, factores indispensables para una adecuada gestión de conservación.

En el caso del corredor 5, se destina a tareas de conservación y mantenimiento más del triple del monto presupuestado. No obstante, la calidad de prestación ha decaído, señal de que se debe cambiar rápidamente la estrategia de conservación.

Se ha producido una marcada brecha entre los montos planificados y denunciados como ejecutados, y una fuerte distorsión en la incidencia relativa de cada ítem, destacándose corte de pastos y malezas, limpieza y mantenimiento de bosquesillos, que llega a representar el 63 % del gasto en mantenimiento, mientras que los ítems de mantenimiento de la carpeta asfáltica representan sólo el 9 %.

Los manuales de autocontrol de calidad presentados por los concesionarios no reflejan un verdadero sistema de autocontrol, no contienen la metodología, prácticas, secuencias y recursos materiales y humanos necesarios para llevarlo a cabo.

Con relación a la gestión de control, los informes de los supervisores son deficientes en cuanto a oportunidad, cantidad y calidad de información, constatándose que las tareas de supervisión no incluyen la verificación de las cantidades de obra ejecutada, lo que constituye una notoria limitación.

En el desarrollo del cronograma de obras mejorativas a cargo del concedente, se registran atrasos altamente significativos, que involucran las etapas de programación, licitación y ejecución; estos atrasos traen aparejados mayores gastos en mantenimiento.

Asimismo, un mayor deterioro de los tramos podría requerir una obra de mayor envergadura a la prevista además de ocasionar un incremento de costos para el usuario, puesto que el desmejoramiento de las condiciones superficiales provoca un aumento de los costos operativos de los vehículos.

Pero la consecuencia más importante de no realizar las inversiones necesarias en el tiempo oportuno, es la degradación de la infraestructura, lo que significa la disminución del valor del patrimonio vial del Estado; con ello se evitaría además, una repercusión negativa en el costo del transporte.

Señala la AGN que se ha observado que el OCCOVI no mide con la periodicidad mínima, el estado del pavimento en la totalidad del corredor, lo que impide evaluar integralmente la evolución de los indicadores y realizar un estricto seguimiento de los parámetros individuales.

La AGN no pudo verificar el criterio de selección de los tramos de rutas a evaluar. La AGN constató que, descontados los tramos en obra al momento de las campañas, las evaluaciones no superaron, en el mejor de los casos, el 44 % de la longitud total del corredor. El auditado ha dejado de evaluar tramos críticos o de baja prestación e induce a sus supervisores

a relevar tramos recién repavimentados, de los cuales se espera un comportamiento satisfactorio por un período sustancial.

Si las mediciones son discontinuas, si la selección de los tramos a evaluar no es cuidadosa y se omiten aquellos con un cierto grado de deterioro, es probable que se desarrollen fallas que superen los límites admisibles tiempo antes de ser evaluadas.

Por su parte, los concesionarios no han provisto los equipos de alto rendimiento que optimizarían las campañas de evaluación; los métodos manuales, además de aportar subjetividad a las mediciones (criterio del evaluador), imponen restricciones al paso del tránsito.

En numerosas oportunidades el parámetro de fricción no se ha evaluado, por problemas de disponibilidad o de calibración del aparato específico. A pesar que estos problemas son de vieja data (observados por la AGN desde 1995) se continúa sin garantizar un adecuado seguimiento de parámetros con incidencia directa en la seguridad, ya que la resistencia al deslizamiento es una de las propiedades funcionales más importantes en materia de seguridad.

En relación con la aplicación de penalidades, la AGN observó que la comunicación al concesionario de determinados incumplimientos como paso previo al labrado del acta de constatación, otorga un verdadero "plazo de gracia", dilatando la corrección de las deficiencias constatadas con el consiguiente impacto en la calidad del servicio.

Por otra parte, está suspendido el procedimiento de un significativo número de actuaciones con propuestas de penalidades al CV 5, a la espera del resultado de una pericia técnica. El tema excede la mera aplicación de las sanciones, puesto que la falta de resolución significa que los sectores afectados prestan servicio en condiciones deficitarias desde hace más de tres años.

Debe destacarse que en este sistema el OCCOVI ejerce, además de sus funciones inherentes al seguimiento de los contratos de concesión, un rol determinante en la ejecución de las obras, lo que podría implicar situaciones de controversia en materia de responsabilidades. En el mismo sentido, al cogestionar la explotación del corredor con el concesionario, pierde la necesaria imparcialidad que debe gobernar sus acciones.

Se puede concluir que, promediando el plazo de la concesión, es evidente que este sistema adolece de las mismas dificultades que condicionaron el normal desenvolvimiento de las anteriores concesiones, caracterizadas por los innumerables incumplimientos de los planes de obras (en ese entonces a cargo de los concesionarios) lo que imposibilitó cumplir los objetivos trazados por el concedente: entre otros, lograr una mejora sostenida de los pavimentos. Sin embargo, al finalizar las concesiones los corredores se entregaron con numerosos tramos en estado deficitario, lo que motivó que el Estado optara por el actual sistema en

el que asume la ejecución de las obras para garantizar su éxito. Estas nuevas concesiones, sin embargo, se muestran como un nuevo ciclo de aquéllas.

Informa la AGN que su proyecto de Informe, fue puesto en conocimiento del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFI-PyS) y del OCCOVI. Las consideraciones vertidas por el organismo auditado en su respuesta, señala la AGN, no ameritaron realizar modificaciones a su proyecto de informe.

Atento ello la AGN efectuó las siguientes recomendaciones:

Al concedente:

Obras mejorativas: arbitrar los medios y recursos financieros que permitan ejecutar las obras en los tiempos planificados, evitando así mayores costos para los usuarios, caída del nivel de confort y de seguridad y fundamentalmente, la disminución del valor del patrimonio vial del Estado.

Al OCCOVI:

Planes de obra: instar a los concesionarios a presentar la información contenida en los planes de obra en un mismo formato y exponiendo, en forma desagregada para cada una de las rutas que integran el corredor, las cantidades previstas de cada uno de los ítems y subítems, para posibilitar el seguimiento de las tareas comprometidas.

Exigir que en los avances mensuales de obra ejecutada los concesionarios precisen los tramos y sectores en que se han realizado las tareas, e informen sobre las cantidades y montos ejecutados en el período y sus acumulados.

Instar a los concesionarios a que las cantidades y frecuencias previstas en la programación anual de obras se correspondan con las necesidades del corredor y ejecutarlas en consecuencia.

Gestión de control: indicar a los supervisores que sus informes se ajusten al instructivo vigente de manera que releven todos los ítems de conservación, informando si el concesionario implementa o no el sistema de control de calidad de las obras y que especifiquen los tramos en los que se realizan las tareas y su apreciación sobre el estado general del corredor.

Asimismo, dichos informes deberán ser remitidos a la gerencia técnica en tiempo oportuno, de manera que el área cuente, oportunamente, con los datos necesarios para desplegar la actividad que le incumbe.

La gerencia técnica deberá arbitrar la medición, con métodos propios, del avance de las tareas de conservación, especialmente para validar las cantidades ejecutadas en aquellos tramos en que el concedente no haya ejecutado la obra mejorativa.

Manual de autocontrol de calidad: reconsiderar la admisibilidad de los manuales presentados y exigir que plasmen un verdadero sistema de autocontrol de calidad, conteniendo la metodología, prácticas, se-

cuencias y recursos humanos y materiales para llevarlo a cabo.

Indicadores de estado: cumplir con su obligación de efectuar las evaluaciones de estado anualmente en toda la extensión de los corredores, para realizar el seguimiento integral de la evolución de los indicadores.

Extremar las medidas a su alcance para revertir la deficitaria gestión de vial 5, materializada en el proceso de deterioro experimentado en vastos sectores del corredor.

Exigir a los concesionarios la provisión de los equipos de medición de alto rendimiento de modo tal de acortar notablemente la duración de las campañas y eliminar la subjetividad y las restricciones al tránsito.

Arbitrar los medios necesarios para contar en tiempo y forma con los equipos, a fin de garantizar el conocimiento de las características superficiales de los pavimentos con directa incidencia en la seguridad vial.

Penalidades: la gerencia técnica deberá ordenar a sus supervisores, que no concedan plazos de gracia no previstos, pues dilatan la corrección de los incumplimientos detectados.

Instar a vial 5 a corregir en forma urgente las fallas detectadas hasta tanto se determinen las responsabilidades en la materia, para evitar mayor degradación en los sectores afectados.

IV. Expediente O.V.-308/08 - Resolución AGN 149/08

La Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). El objeto de la tarea de la AGN fue examinar la gestión del OCCOVI en el seguimiento del cumplimiento de obligaciones de los concesionarios de la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires, en los aspectos relativos al control de pesos y dimensiones de los vehículos de carga.

La tarea realizada por la AGN arrojó los comentarios y observaciones que a continuación se detallan:

–En los accesos a Buenos Aires no se realizan los controles de carga que exige la normativa permitiendo, aun en los casos en que se comprueba la infracción, la circulación de vehículos con exceso de peso.

–Se observa inacción de las autoridades involucradas en el control, para la fiscalización y dictado de normas aclaratorias.

–El OCCOVI no ha puesto en práctica el cumplimiento de la obligación contractual del control de cargas ratificada por el acuerdo de renegociación de 2005.

–Los concesionarios no cuentan con el equipamiento técnico y las instalaciones adecuadas para realizar las operaciones de control de cargas.

–No consta el análisis efectuado por el OCCOVI a la reserva de derecho de reclamar daños por exceso de peso en vehículos, presentada por los concesionarios.

–El OCCOVI no realiza las evaluaciones de pavimentos con la frecuencia y modalidad impuestas en el contrato.

La AGN informa que por nota 26/08-AG5 (7/5/08) envió su proyecto de informe al OCCOVI a fin de que realice las consideraciones que estime convenientes. En respuesta, la AGN recibió la nota OCCOVI 1.246/2008 (9/06/08). Informa la AGN que lo vertido por el auditado en su respuesta no ameritó modificar las observaciones y recomendaciones.

Atento ello la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

–Exigir a los concesionarios que pongan en práctica los controles de carga con el carácter que exige la normativa a fin de preservar el patrimonio vial y disminuir los riesgos de siniestros. Dar debida difusión a los usuarios y de ser necesario, dictar normas complementarias.

–Exigir que los controles se realicen en forma permanente y continua, a fin de que cumplan efectivamente una función disuasoria.

–Evaluar el estado de los pavimentos conforme lo establecido en los respectivos contratos de concesión.

La AGN concluyó en lo siguiente:

El contrato de concesión de los accesos establece que las empresas concesionarias son responsables de cumplir y hacer cumplir las normas del Reglamento General de Tránsito de Caminos y Calles. Se les encomendó el control de la carga, en el entendimiento que serían las más interesadas en verificar el cumplimiento de la legislación en materia de pesos y dimensiones máximas permitidas, como una forma de resguardar la vida útil de la ruta. La infracción les da derecho a percibir una compensación por el deterioro originado en el exceso de carga; en el caso de cargas indivisibles, se establecerán convenios especiales para fijar mecanismos de retribución.

Por su parte, la Ley de Tránsito, 24.449, exige que el vehículo y lo que transporta tenga las dimensiones, peso y potencia adecuados a la vía que transita fijando restricciones y limitaciones a la circulación; ello en prevención de accidentes y tutela de los usuarios.

Sin embargo, desde el inicio de la concesión (1994) hasta la actualidad no se ha ejercido el control de cargas con el carácter que exige la normativa. En un primer momento, por la demora en aprobar los procedimientos y habilitación de los equipos de pesaje; posteriormente por una cuestión interpretativa de la reglamentación de la Ley de Tránsito (decreto 79/98) y que motivó, que comprobadas las infracciones, se permitiera a los vehículos seguir circulando con las consecuencias que ello trae aparejado en materia de seguridad vial e infraestructura, además de los resarcimientos por la falta de cobro de las compensaciones que reclaman las concesionarias. Finalmente, saneada la ambigüedad, a partir del acuerdo de renegociación de los contratos (2005), se sigue incumpliendo la obli-

gación de control. En este orden, las concesionarias manifiestan que están a la espera de la autorización para iniciar los procedimientos de control y percibir resarcimientos por daños.

Por último, se agrega a ello, que el OCCOVI no realiza los adecuados controles de pavimento. La simultaneidad de las circunstancias descritas: tránsito de carga en aumento, falta de control de exceso de peso y falta de evaluación de pavimentos con la frecuencia y formalidades establecidas, configura un escenario de alto riesgo para el usuario vial.

V. Expediente O.V.-210/09 - Resolución AGN 149/08

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó un examen en el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI) con el objeto de examinar la gestión ambiental en un acceso a la Ciudad de Buenos Aires y en un corredor concesionado. Período auditado: enero de 2006 a junio de 2008.

De acuerdo al análisis realizado en el informe, la AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

De acuerdo a la legislación que crea el ente y sus ampliatorias, la AGN observó una acumulación de funciones de control y ejecución. A la fecha de la auditoría no contaba con una estructura y personal de planta, por debajo del nivel gerencial, con estabilidad en su cargo que permita cumplir acabadamente con las funciones asignadas.

1. Respecto de la estructura ambiental no existe un área formalmente creada. El personal abocado a las tareas ambientales comparte funciones con otras dependencias debido a la carencia de funcionarios que sufre el órgano. La falta de definición de misiones y funciones en materia ambiental agrava dicha situación e implica la posibilidad de un ejercicio inadecuado de la función a cumplir, al no delimitar con claridad el accionar específico.

2. Respecto del corredor vial 5:

a) La AGN observó en la estación de peaje Molle Yaco (km 1.357 ruta nacional 9) una fosa al costado del camino que es usada como basural.

b) En el tramo de concentración de accidentes la AGN detectó la presencia de animales sueltos, vendedores ambulantes y niños jugando en la zona de banquetas.

c) La AGN observó postes SOS sin funcionar fundamentalmente en zonas con baja cobertura de telefonía celular.

d) La AGN observó un cumplimiento parcial de los planes de forestación que debían realizar los concesionarios.

e) Próximo al acceso de la ciudad de Santiago del Estero la AGN observó un basural de vieja data que a la fecha del informe de la AGN no había sido remediado. Esta situación fue observada y recomendada en la

auditoría efectuada por la unidad de auditoría interna en 2006.

3. En lo que respecta al corredor vial 6:

a) La AGN no observó un accionar del órgano de control sobre la carencia de puestos fijos de pesaje que permita controlar el peso y la estiba de las cargas, principalmente en la provincia de Misiones altamente transitada por camiones madereros.

b) El área de descanso del peaje Florencia (km 929,43 ruta nacional 11) se encuentra en estado de semiabandono.

c) El tramo del corredor que circunvala la ciudad de Resistencia está en obra y es inseguro para los usuarios.

4. En general, a lo largo de los corredores recorridos no se observan cortafuegos, pese a que distintas supervisiones detectaron áreas de pastos quemados.

5. La AGN observó en diferentes lugares recorridos –autopista Buenos Aires - La Plata, corredores viales 5 y 6– animales sueltos.

6. Sobre la Autopista Buenos Aires - La Plata:

a) En la zona del partido de Quilmes la AGN observó áreas con el alambrado perimetral roto.

b) Respecto del proyecto original de la ruta provincial 36, en lo que respecta a la afectación de recursos hídricos durante la etapa de obra y tal como se expresa en la Providencia de fecha 10/10/2006 la AGN no pudo verificar solicitudes de ajustes.

c) La providencia de la Administración General de Vialidad Provincial por la cual informa al contratista EIA (obra de vinculación ruta provincial 36) no cumple con todas las formalidades del acto administrativo, sin que se haya encontrado documentación del auditor que observe sobre el particular.

7. En el acceso Norte, en zonas de espacios verdes próximas a asentamientos precarios del ramal Tigre la AGN observó acumulación de residuos, utilización de dichos espacios para la venta ambulante y como lugar de exposición de automóviles y muebles.

8. Respecto a la problemática del humo, la AGN constató que la concesionaria no ha capacitado al personal. Esta situación pudo haber sido detectada si el órgano de control hubiese realizado pruebas al respecto.

La AGN recomienda:

1. Crear el área ambiental y definir las misiones y funciones de dicha dependencia. Arbitrar los mecanismos para cubrir con cargos suficientes y con la estabilidad propia del empleo público, la estructura ambiental.

2. Corredor vial 5: requerir del concesionario que arbitre las medidas para restaurar la zona afectada y para impedir que esta situación se repita. Intimar al concesionario a realizar las acciones necesarias para controlar el uso de banquetas por niños y vendedores

ambulantes. Colaborar en la búsqueda de mecanismos que permitan que los postes SOS funcionen correctamente en todo momento. Intimar a las concesionarias a cumplimentar los planes de forestación planificados. Exigir a la concesionaria que arbitre los mecanismos necesarios para remediar la utilización del predio como basurero clandestino.

3. Corredor vial 6: intimar a las concesionarias a cumplir las cláusulas contractuales que las habilitan a controlar las cargas en las áreas concesionadas. Exigir a la concesión que cumpla las cláusulas contractuales en cuanto al estado de conservación de las áreas de descanso existentes en la zona de concesión. Acordar con otros organismos nacionales y provinciales medidas de seguridad especialmente en tramos de obra como el observado que circunstancialmente pasa de una jurisdicción a otra (OCCOVI-DNV).

4. Recomendar a los concesionarios que en zonas de sequía y altas temperaturas realicen cortafuegos como medida preventiva.

5. Accionar sobre los concesionarios a fin de lograr un efectivo control de los animales sueltos, requiriendo que se implementen mecanismos de vigilancia activa para evitar el ingreso de animales a la carretera y para el caso de detectarse animales sueltos, mecanismos que permitan gestionar su inmediato retiro por parte de la autoridad competente. Contemplar, como posible solución el alambrado de aquellas zonas con mayor incidencia de esta problemática.

6. Acceso autopista Buenos Aires - La Plata: arbitrar los mecanismos para que la concesionaria mantenga la vigilancia adecuada que impida la rotura de los alambrados perimetrales. Minimizar los riesgos en áreas de inundación ante eventuales fenómenos meteorológicos extremos. Observar y hacer cumplir las formalidades de los actos administrativos.

7. Accionar ante el concesionario para que éste ejerza un mayor control sobre las zonas que habitualmente son intrusadas.

8. Controlar periódicamente el estado de capacitación del personal de las concesionarias para responder ante situaciones de emergencia verificando que se cumple lo establecido en los Manuales de Contingencias y Autocontrol de Calidad.

La AGN concluye que en su mayoría las observaciones planteadas se repiten en los distintos corredores viales y reiteran en el tiempo de acuerdo a lo observado en la documentación presentada por el organismo. Los informes de la unidad de auditoría interna ya habían detectado similares observaciones en el año 2006. No hay evidencia de que el organismo haya implementado mecanismos eficaces y eficientes que permitan remediar los incumplimientos contractuales por parte de los concesionarios. La asignación de mayores responsabilidades a las originales, como las de licitar y controlar obras sin una estructura correspondiente debilita el ambiente de control. Una estructura orgánica apropiada con misiones y funciones claramente

definidas cubierta con personal estable, fortalece la independencia de los funcionarios para ejercer las tareas de dicho control dando como consecuencia una eficaz y eficiente gestión.

VI. Expediente O.V.- 57/10 - Resolución AGN 58/10

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó una auditoría con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios de la red vial nacional bajo el decreto 1.007/03, su rentabilidad y la gestión del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) en el control de las mismas. El período auditado abarcó desde el inicio de la concesión, en noviembre de 2003, a octubre de 2007.

A partir de la labor realizada, el órgano de control formuló los siguientes comentarios y observaciones:

1. El incumplimiento del marco regulatorio contractual, por falta de resolución de revisiones tarifarias, deja al servicio sin previsibilidad y origina situaciones litigiosas.

A este respecto la AGN ha señalado que de las once oportunidades en que el parámetro de revisión superó el 5 % en el período noviembre/03-octubre/07, sólo se resolvió la 1ª con alcance general y se hizo fuera de los plazos establecidos. Agrega que, en efecto, el ajuste que corresponde al primer disparador (febrero/04) se resolvió 16 meses después por resolución MPFI-PyS 805/05 con vigencia a partir de 1º/6/05, a esa fecha se había superado el parámetro en tres oportunidades más. No se han obtenido evidencias de que el OCCOVI hubiera evaluado las consecuencias desde el punto de vista económico y jurídico y sobre la calidad del servicio, de la falta de resolución de los casos en que operó el parámetro de revisión.

2. Los ajustes tarifarios superaron la variación del parámetro de revisión, contrariando lo prescrito en el marco regulatorio.

3. La falta de disponibilidad de información confiable y oportuna atentan contra la resolución en tiempo de las revisiones tarifarias.

A partir de esta observación el órgano de control recomienda al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, establecer los plazos en concordancia con la capacidad de gestión de las empresas, del órgano de control y de la disponibilidad de información. Asimismo, tener en cuenta la razonabilidad de los tiempos que requiere la administración a fin de que ésta no caiga en incumplimientos que deriven en perjuicios para el Estado.

4. El sistema de revisión tarifaria resultó incompatible con el cómputo del coeficiente de productividad, ya que el corto período entre revisiones difícilmente genera estímulos para mejorar la eficiencia o permite que ésta pueda ser mensurada.

Con referencia a la incorporación del factor de eficiencia, la AGN recomienda al Ministerio de Planifi-

cación Federal, Inversión Pública y Servicios diseñar marcos regulatorios aplicables.

5. El criterio adoptado por el OCCOVI de constatar a través de las sanciones impuestas, el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios previo a reestablecer el equilibrio de la ecuación económico financiero, no asegura que los compromisos asumidos estuvieran cumplidos ni prueba la razonabilidad entre las inversiones efectivamente realizadas y la utilidad neta de la concesión.

En atención a las observaciones que anteceden la AGN señala como una de las conclusiones del informe que el sistema de concesión de la red vial nacional convocada por decreto 425/03 se organizó a través de un sistema de recursos comunes (caja única) afectado a asegurar las obligaciones del contrato, distribuyéndose mensualmente los ingresos de la concesión entre los distintos concesionarios de acuerdo con su carácter de oneroso o subsidiado. En el período auditado no se resolvieron los ajustes tarifarios conforme el marco regulatorio, dejando al servicio sin previsibilidad y creando situaciones litigiosas. En efecto, de las once oportunidades en que se presentaron las circunstancias de revisión sólo se resolvió la primera con alcance general y fuera de los plazos determinados, 61; la siguiente revisión alcanzó únicamente al CV4, reconociéndose hasta el 7° disparo del parámetro de revisión y otros gastos. Las demoras en resolver los ajustes y la inobservancia de condiciones y límites impuestos, en cuanto a que el ajuste tarifario no debía superar la variación del parámetro de revisión, contrarían las cláusulas contractuales.

Independientemente de la falta de resolución de los ajustes en que incurrió la administración, el diseño del marco regulatorio supera su capacidad para resolver los ajustes con la periodicidad en que se han presentado habida cuenta la complejidad de las tareas y comprobaciones que el órgano de control debe llevar a cabo en cada revisión. En el mismo sentido, el marco regulatorio incluye un “coeficiente de productividad del sector” que resulta incompatible con el corto período entre revisiones, recomendándose el diseño de marcos regulatorios que no dejen a la administración en incumplimiento por plazos irreales.

Asimismo, se ha observado que el criterio de emplear las multas como elemento de constatación de las inversiones efectivamente realizadas, no resulta apto para comprobar que los concesionarios cumplen con la restricción que impone la legislación, y asegurar que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión.

6. El criterio de no computar el tránsito real para reestablecer el equilibrio económico financiero de los concesionarios –aprobado por resolución MPFIPyS 805/05– no refleja la economía del contrato e impacta negativamente en el resultado de la caja única.

Esta observación concurre a otra de las conclusiones de la AGN de conformidad con la cual en la primera revisión no se computaron los ingresos reales (por aumento de tránsito) para restituir el equilibrio económico financiero de las ofertas; consiguientemente, el ajuste no refleja la economía contractual y por ende, no verifica la rentabilidad real y su razonabilidad.

7. Al excluir una parte de la traza y la estación de peaje Solís del sistema de concesión, se pierden los beneficios en los resultados del corredor vial 4 –ya que esta concesión pasa de ser onerosa a subvencionada. Asimismo, se altera el sistema objeto de la licitación convocada por el decreto 425/03.

8. El tratamiento diferenciado otorgado a la revisión tarifaria del corredor vial 1, respecto del corredor vial 4, al considerar los ingresos de la oferta en lugar de la recaudación real, impidió la resolución definitiva de la revisión obligando a un ajuste parcial, dejando pendiente el restablecimiento de la ecuación económica financiera para otra oportunidad.

En la línea de estas observaciones señala también como una de las conclusiones de su informe la AGN que en el caso del CV1, el empleo del tránsito de oferta en lugar de los reales, dio como resultado que la concesión pasara de onerosa a subsidiada, situación que al no ser consentida por el concesionario, dio lugar a un ajuste “parcial”, a través de un canon mínimo, dejando pendiente de definición el PEF que regirá la concesión.

La aplicación de esas pautas de revisión, junto con la decisión de realizar los ajustes a través de la modificación de canon o subvención (para no trasladarlo directamente a los usuarios), impactó negativamente en el resultado de la caja única.

La modificación del contrato del CV4, originada en la decisión de excluir una parte de la traza, objeto de una iniciativa privada presentada por el concesionario, altera las bases del sistema, perdiéndose los beneficios en los resultados de esta concesión que pasa de ser onerosa a subvencionada.

9. El sistema no puede hacer frente a las obligaciones relacionadas con la caja única durante el último año de concesión.

En atención a esta observación la AGN recomienda al OCCOVI aplicar criterios uniformes en el tratamiento de las revisiones tarifarias teniendo en cuenta que todas las concesiones se rigen bajo el mismo régimen, evitando provocar desigualdad de oportunidad entre los oferentes.

Simultáneamente, sobre la base de esta observación, de las dos que la preceden y de las dos reseñadas en primer lugar más arriba, la AGN recomienda al OCCOVI sujetar las decisiones a la normativa contractual, evitando durante la ejecución del contrato introducir modificaciones que introduzcan incertidumbre en la relación contractual.

Asimismo el órgano de control recomienda al OCCOVI que en el caso de las revisiones tarifarias, las circunstancias para analizar la procedencia de los ajustes deben ser las que se encuentran fijadas en los pliegos, sin generar diferencias en el trato que se brinda a los distintos concesionarios.

En particular sobre lo observado según los numerales 6 y 8 precedentes, la auditoría recomienda al OCCOVI sustentar las revisiones de tarifas en evaluaciones que aseguren el equilibrio de la ecuación económica financiera manteniendo el principio de riesgo empresario y utilidad razonable consagrado en la normativa aplicable; revisar el criterio de no computar los ingresos reales para restablecer la ecuación económica financiera de las concesiones y evaluar la procedencia de impulsar el pertinente deslinde de responsabilidades.

10. Las revisiones tarifarias fueron decididas sin llevar a cabo el procedimiento de audiencia o consulta pública.

En atención a esta observación la AGN recomienda al OCCOVI llevar a cabo el procedimiento de audiencia pública previo a resolver la revisión tarifaria teniendo en cuenta que es requisito contractual.

11. Finalizado el cuarto año de concesión, el sistema de contabilidad única previsto en el contrato no había sido puesto en práctica.

Respecto de esta observación la AGN recomienda al OCCOVI actuar con celeridad en la aprobación del sistema de contabilidad única, habida cuenta de que constituye una fuente de información para llevar adelante las tareas de control.

12. No existe un soporte de comunicación adecuado para la difusión masiva de información a los usuarios de la red vial nacional concesionada por decreto 1.007/03.

En atención a esta observación la AGN recomienda al OCCOVI exigir a los concesionarios que brinden un soporte de comunicación adecuado para la difusión masiva de información a los usuarios que incluya información institucional y financiera. Ampliar la información proporcionada en la web OCCOVI ilustrando a los usuarios sobre sus derechos.

13. Se observan falencias en las actividades de supervisión y control del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios y la falta de criterios uniformes frente a los incumplimientos de éstos.

a) En la tramitación de la autorización de empleo de terrenos dentro de la zona de camino para siembra.

De las actuaciones analizadas surge que no se siguen los procedimientos normados, vgr.:

–En algunos casos, es la gerencia económico-financiera (GEF) la que precisa las cláusulas del convenio que no se ajustan a la reglamentación y observa la información faltante, condicionando el dictado del acto administrativo de denegación o explotación a su cumplimiento.

–No obstante, el OCCOVI dicta la resolución autorizando el convenio supeditando su validez a que la concesionaria presente la documentación faltante. Ésta no consta agregada en tiempo y forma en las actuaciones.

–El concesionario y el contratista celebran el convenio sin la autorización del OCCOVI, argumentando las demoras de éste en resolver la petición.

–La GEF informa que la falta de información le impide determinar si la solicitud de siembra se encuadra en la cláusula 15.5. del CC. El OCCOVI dicta la resolución autorizando el convenio como contrato aleatorio y un año y dos meses después solicita al concesionario acredite los recaudos que adoptó para cumplir con lo previsto en dicha cláusula.

–Contemporáneamente al dictado de la resolución, los trabajos habían finalizado.

–La resolución autorizatoria se dicta sujetándola a que se envíe el flujo de ingresos, póliza de seguro, cláusula no limitativa de responsabilidad. El concesionario acompaña documentación referida a ingresos brutos y manifiesta no contar con pólizas de seguro ya que las garantías fueron devueltas por haber finalizado la tarea.

b) En el trámite de aprobación de las garantías.

Según lo dispuesto en la cláusula 6.2. del CC y la documentación brindada oportunamente y surge:

–Pólizas sin la correspondiente aprobación por parte del OCCOVI.

–Falta la manifestación de satisfacción del OCCOVI ante el cambio de la compañía aseguradora.

–El monto de la garantía no alcanza el requerido contractualmente.

–Pólizas con cláusulas que someten al asegurado a situación desventajosa. La póliza conmina al asegurado a dar aviso al asegurador de los actos u omisiones del concesionario que, a su juicio, den lugar a la indemnización estipulada en esta póliza dentro de un plazo estricto de cinco días de haber tomado conocimiento de aquéllos, con arreglo a las disposiciones legales o contractuales pertinentes, e iniciará simultáneamente todas las acciones legales que le competan contra el concesionario, so pena de caducidad de los derechos indemnizatorios emergentes de la póliza.

c) En el trámite de aprobación de los seguros.

En relación a la documentación brindada oportunamente correspondiente a CV3, CV4 y CV5 y conforme lo prescrito en la cláusula 17 del CC, surge:

–Falta constancia de la vigencia de seguros.

–No consta la aceptación del OCCOVI al cambio de compañía aseguradora ni razones de la reducción del monto asegurado.

–Presentan un certificado de cobertura en lugar de la póliza.

d) En la gestión del inventario.

El numeral 14.1. del contrato prevé que el 1-11-03 se libra acta dejando constancia de que concedente y concesionaria han iniciado el proceso de inventario que se desarrollará en los siguientes 60 días hábiles, con sujeción a las instrucciones que imparta el órgano de control.

—Los inventarios originales que debían elaborarse a partir de la toma de posesión y dentro de los 60 días hábiles posteriores no han sido aprobados por el OCCOVI.

—El OCCOVI no exigió un formato especial para hacer los inventarios e informó que el procedimiento para la toma de inventario no se encontraba aún normado aunque se encontraba en estudio, para su eventual aplicación.

No contar con un inventario inicial fehaciente impide que sea actualizado como lo prevé el Contrato.

En referencia a esta observación la AGN recomienda al OCCOVI, frente a los incumplimientos de los concesionarios como los observados en vinculación a los trámites de autorización de empleo de terrenos dentro de la zona de camino para siembra, garantías, seguros e inventarios, aplicar criterios uniformes, ajustándose a la normativa vigente. Asimismo, le recomienda uniformar las presentaciones y procedimientos de análisis del inventario vial, efectuando las tareas de control correspondientes para que dichos instrumentos sean de utilidad.

El proyecto de informe elaborado por la AGN fue enviado en vista al OCCOVI y a la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) a los efectos de que realicen sus aclaraciones o comentarios.

En respuesta, la DNV remitió el expediente por donde tramitaron las aclaraciones formuladas por las áreas con competencia. Posteriormente, estando el informe en trámite de aprobación envió una nota ampliadora de la anterior. Ambos descargos fueron agregados como anexos al informe producido por la AGN, agregándose también el análisis de los referidos instrumentos que efectuó el órgano de control, el cual introdujo asimismo modificaciones en los comentarios de la observación más arriba citada bajo el numeral 7. y adecuó la redacción de la observación precedentemente consignada como número 6 y la exposición del otro de los anexos del informe. Adicionalmente, a este respecto la AGN informa que ha tomado nota de aquellos aspectos que el auditado informa se han subsanado con posterioridad al cierre de las tareas de campo, las que serán verificadas en oportunidad de nuevas auditorías.

VII. Consideraciones finales

Los firmantes del presente dictamen deben aclarar la razón por la que no comparten la remisión a la Justicia de lo obrado en la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la administración pública nacional, que realiza el dictamen de mayoría.

En primer lugar, creemos que esta remisión echa por tierra una pacífica posición de la comisión desde su conformación hasta la fecha, que consiste en el necesario pedido de informes al Poder Ejecutivo nacional, con el agregado, en casos específicos, del pedido de deslindes de responsabilidades.

Quienes suscribimos el presente dictamen entendemos que la intervención de la Justicia, de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y de la Oficina Anticorrupción, es un paso que debe darse posteriormente a la respuesta del organismo auditado, y queda en cabeza del organismo y de la Justicia misma, en el supuesto de que efectivamente se detectara la comisión de ilícitos.

No creemos que se pueda abrir una vía de examen paralela a la de la comisión, puesto que en la misma existe un proceso administrativo donde está auditando, y no está concluida dicha instancia.

Incluir a la Justicia en mitad de un proceso administrativo propio y pertinente de la comisión es un hecho que puede aparejar complicaciones, así como malentendidos que la institucionalidad obliga evitar.

Es necesario que se concluya la cuestión administrativa, ya que de ella pueden desprenderse elementos por los cuales esta comisión y el Congreso de la Nación deban darle intervención a la Justicia. No obstante lo dicho, el camino paralelo y concomitante es un prejuzgamiento peligroso.

Dicha peligrosidad se encuentra, sobre todo, en la interpretación que puedan realizar los órganos jurisdiccionales de la remisión que pretende el Dictamen de mayoría.

En primer lugar, debe destacarse que dicha remisión no se realiza en carácter de denuncia (hecho que podrían llevar a cabo los señores legisladores per se, sin inconveniente alguno). En este sentido, al no tener la remisión carácter de denuncia, sino de mera comunicación, puede llegar a interpretarse como una injerencia del Poder Legislativo en cuestiones de índole estrictamente judicial.

Debe recordarse que esta comisión, cada vez que la Justicia ha solicitado comunicaciones sobre las auditorías que se llevan a cabo y sobre los informes de la Auditoría General de la Nación, no ha tenido inconvenientes en realizar dichas comunicaciones, pero siempre a solicitud del órgano jurisdiccional.

Diferente es la cuestión que nos ocupa, donde el Congreso de la Nación comunicaría a la Justicia, sin carácter de denuncia, un informe de la Auditoría General de la Nación donde no se encuentra el respectivo descargo del organismo auditado. Podría entenderse que se está tratando de marcar al órgano jurisdiccional interviniente el camino de la investigación que debe realizar, lo que resulta a todas luces violatorio del sistema republicano de gobierno y de la división de poderes.

Debe destacarse asimismo que haciendo una remisión a la Justicia de un procedimiento no concluido, estamos actuando como fedatarios de un informe sobre el cual no tenemos constancia de su veracidad. En relación a ello, muchos informes del Colegio de Auditores, no por malintencionados, a veces son revertidos porque el organismo auditado da explicaciones fundadas de los elementos por los cuales se llevaron a cabo determinados procedimientos. Por ello resulta cuando menos importante, que para realizar la remisión a la Justicia puedan tenerse a la vista las explicaciones que los organismos auditados hagan de las diferentes observaciones.

Finalizando, debemos recordar que el sistema de auditoría no es un control represivo; a través del mismo no se persigue imponer sanción alguna, sino que es una técnica en la cual se aplican la ciencia y arte del profesional o de los profesionales actuantes.

En las observaciones y comentarios de la auditoría se identifican las deficiencias, los desvíos detectados y su relevancia institucional y jurídica, los que dan paso a las recomendaciones. El auditor, al concluir su trabajo, relata hechos, procedimientos aplicados, y determina las anomalías halladas, evalúa, opina, manifiesta su parecer acerca del cumplimiento legal, la conformidad de los estados financieros a los principios de contabilidad generalmente aceptados (según el tipo de auditoría que se practique) en el marco del objeto de auditoría y del ámbito institucional en el cual se llevó a cabo, etcétera. Aquél expresa en su informe qué vio, cómo lo analizó, qué irregularidades encontró y qué recomienda corregir. Este último aspecto, dentro de la estructura del informe, está expresado en las denominadas recomendaciones. Ellas, que han de relacionarse directamente con las observaciones y comentarios, indican las acciones que debe adoptar el auditado y las correcciones y/o modificaciones que debe llevar a

cabo (conf. Ivanega, Miriam M.; “El control público y los servicios públicos”; *La Ley*, 2007-C-1226).

En consecuencia, las observaciones y recomendaciones no pueden consistir en “generalidades” que impidan al auditado conocer en forma certera si debe modificar un procedimiento, un sistema de registro, aumentar el personal, etcétera. Las recomendaciones, al ser consecuencia de un juicio de valor, deben ser concretas, relevantes, convincentes en el fondo y en la forma, expresadas en sentido positivo y constructivo. Pierde sentido la elaboración de recomendaciones, si ellas traducen un simple formulismo lingüístico, repetitivo, que no transmite, con certeza, la necesidad de que el auditado las implemente. Su relevancia radica en que están dirigidas a indicar al controlado los mecanismos y medidas que deben adoptarse o corregirse si esto no se expresa en forma comprensible, el objetivo del control –en el caso de la auditoría– fracasa, ya que el controlado no podrá modificar su accionar.

Es por ello que, ante el informe de auditoría, resulta imprescindible conocer el descargo del organismo auditado. En caso contrario no sólo estaríamos violentando el sistema de división de poderes, sino también el principio legal de la legítima defensa, puesto que quienes resultan auditados son prejuizados antes de efectuar el descargo correspondiente.

Nicolás A. Fernández. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – María L. Leguizamón.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 3.841-D.-2010, 656-O.V.-2004, 102-O.V.-2006, 168-O.V.-2006, 508-O.V.-2006, 47-O.V.-2008, 308-O.V.-2008, 210-O.V.-2009 y 57-O.V.-2010.