

PERÍODO PARLAMENTARIO
2011
ORDEN DEL DÍA N° 159

**COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS**

Impreso el día 15 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 29 de febrero de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones y recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen realizado en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI), con el objeto de examinar la gestión del organismo en el control del cumplimiento de obligaciones contractuales de la empresa Caminos del Valle S.A. concesionaria del corredor vial 29 y otras cuestiones conexas.

1. (5.952-D.-2011.)
2. (404-O.V.-2008.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-404/08, Auditoría General de la Nación comunica resolución 196/08 sobre el incumplimiento de brindar información por parte del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI), dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y O.V.-126/11 Auditoría General de la Nación comunica resolución 82/11, aprobando el informe de auditoría referido a “examinar la gestión del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) en el control del cumplimiento de obligaciones contractuales de la empresa Caminos del Valle S.A. concesionaria del corredor vial 29. Período auditado: Desde la aprobación del acta acuerdo de renegociación en septiembre de 2006 a septiembre 2009; 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: *a)* informe las medidas adoptadas en atención a las observaciones y recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen realizado en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI), con el objeto de examinar la gestión del organismo en el control del cumplimiento de obligaciones contractuales de la empresa Caminos del Valle S.A. concesionaria del corredor vial 29, y *b)* informe las medidas adoptadas para la determinación del perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las situaciones objeto de las aludidas observaciones y para la efectivización de las correspondientes responsabilidades.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

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

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-404/08, Auditoría General de la Nación comunica resolución

196/08 sobre el incumplimiento de brindar información por parte del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI), dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y O.V.-126/11 Auditoría General de la Nación comunica resolución 82/11, aprobando el informe de auditoría referido a “examinar la gestión del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI) en el control del cumplimiento de obligaciones contractuales de la empresa Caminos del Valle S.A. concesionaria del corredor vial 29. Período auditado: Desde la aprobación del acta acuerdo de renegociación en septiembre de 2006 a septiembre 2009; 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 en atención a las observaciones y recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen realizado en el ámbito del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI), con el objeto de examinar la gestión del organismo en el control del cumplimiento de obligaciones contractuales de la empresa Caminos del Valle S.A. concesionaria del corredor vial 29.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

Nicolás A. Fernández.

FUNDAMENTOS

Expediente O.V.-404/08. Resolución AGN 196/08

La Auditoría General de la Nación (AGN) emite el dictamen aprobado por resolución AGN 196/08 del 18/11/08, en los términos del artículo 19 de las normas básicas para el funcionamiento del órgano de control externo y referido al incumplimiento de brindar información por parte del Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI), dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Las normas básicas en sus artículos 18 y 19 establecen:

Artículo 18. Toda vez que la Auditoría General de la Nación solicite informes o necesite practicar *in situ* la verificación de documentos y no pueda acceder a ellos por el silencio o negativa del sector a ser auditado, el responsable de la auditoría encomendada está obligado a:

a) Insistir ante las autoridades del organismo enviando una segunda petición acompañada de la primera, mediando entre ambas siete (7) días corridos.

b) En caso de persistir el silencio o la negativa del requerido, el máximo responsable de la auditoría informará al cuerpo de auditores generales sobre tal situación, a través del funcionario respectivo, una vez transcurridos siete (7) días corridos contados a partir de la insistencia.

La Auditoría General de la Nación queda facultada para ampliar los plazos señalados, por un término que no excederá los quince (15) días corridos, en los casos que la circunstancia lo requiera.

Artículo 19. El cuerpo de auditores generales emitirá un dictamen sobre el informe recibido en existencia del supuesto normado por el artículo anterior, debiendo expedirse en un plazo no mayor a siete (7) días corridos. Dicho dictamen será remitido a la máxima autoridad de la organización de la que se trate, a la Sindicatura General de la Nación y a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

El tema planteado se genera en la falta de respuesta del OCCOVI a la solicitud de información efectuada por la AGN y relacionada con la auditoría de gestión con el objeto de verificar el cumplimiento de obligaciones contractuales del corredor vial 29. Dicha tarea está contemplada en el plan operativo oportunamente aprobado y llevada a cabo bajo la actuación AGN 267/08.

La citada auditoría fue comunicada al auditado el 31/7/08 y se realizó la presentación formal del equipo actuante. Por nota 46/08-A05 del 12/8/08 se efectuó el primer requerimiento de documentación otorgándole un plazo de 15 días corridos para su entrega, conforme las facultades establecidas en el inciso b) del artículo 119 de la ley 24.156.

El OCCOVI solicitó a la AGN le informe el alcance del objeto de auditoría, precisando el aspecto contractual del contrato de concesión del corredor vial 29 a auditar, copia del programa de acción anual AGN 2008 aprobado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, donde conste el proyecto en cuestión; características de la formación técnica y experiencia profesional de quienes integran el equipo de auditoría actuante, del supervisor y jefe de equipo, con sus respectivos currículum vitae (notas OCCOVI 1.738, 1.842 y 2.160, de fechas 29/7/08, 20/8/08 y 18/9/08, respectivamente).

El 5/9/08 la AGN remite nota a la directora ejecutiva del OCCOVI haciéndole saber que los términos en que se expresa su misiva resultan inaceptables, en la medida que importan un grave avasallamiento de las jerarquías de este órgano de control, arrogándose facultades que en ningún modo le corresponden, intimándosela a que en el término de 5 días corridos cumpla con lo solicitado.

Ante la ausencia de respuesta a la requisitoria en fecha 17/9/08 se reiteró la solicitud con mención expresa de los artículos 18 y 19 de las normas básicas de la AGN, aprobadas por las Comisión Parlamentaria Mixta

Revisora de Cuentas y las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, otorgándosele un último plazo de 7 días corridos, cuyo vencimiento operó el 25/9/08. La AGN señala que la requisitoria resulta fundamental para iniciar las tareas de auditoría, elaborar la planificación específica y definir las estrategias que orientaran su ejecución.

La AGN concluye expresando que el Colegio de Auditores procederá, de considerarlo pertinente, a dar traslado del presente dictamen a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, a la Sindicatura General de la Nación y al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en cumplimiento del artículo 19 de las normas básicas citadas.

Posteriormente, y tal como surge del análisis del expediente que a continuación se desarrolla, la AGN pudo realizar la auditoría de gestión con el objeto de verificar el cumplimiento de obligaciones contractuales del corredor vial 29.

Expediente O.V.-126/11. Resolución AGN 82/11

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), con el objeto de examinar la gestión del OCCOVI en el control del cumplimiento de obligaciones contractuales de la empresa Caminos del Valle S.A. concesionaria del corredor vial 29.

La auditoría corresponde al período que abarca desde la aprobación del acta acuerdo de renegociación en septiembre de 2006 a septiembre 2009.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 1º/7/2008 al 30/12/2009, recibiendo información en enero/2010.

En el apartado “Aclaraciones previas” la AGN realiza consideraciones respecto de los siguientes aspectos:

1. El contrato de concesión.

Informa que en el año 1993 se adjudicó por el régimen de concesión por peaje a título gratuito –en los términos de la ley 17.520 y 23.966–, la mejora, ampliación, administración del corredor vial 29 - Sistema Vial Interurbano Cipolletti-Neuquén de la Red Vial Nacional, por el término de 18 años contados a partir del 1º/5/1995 y hasta el 30 /4/2013. La empresa Caminos del Valle S.A. (conformada por Contreras Hnos. S.A., Burggwart y Cía, Esuco S.A., Kank y Costilla S.A.) resultó adjudicataria, conforme decreto 427 del 27/3/95.

Señala que conforme el contrato original, el corredor vial 29 comprende:

1. Nuevo acceso Este a Neuquén. Tramo: rotonda Cipolletti-rotonda Primeros Pobladores (long. aprox. 1,80km), que incluye el puente sobre la ruta nacional 22.

2. Ruta nacional 22 (variantes). Tramo: futura rotonda Oeste, circunvalación de Cipolletti (km).

3. Futura rotonda cruce con camino Loma de la Lata (long. aprox. 9,60km).

4. Avenida circunvalación Cipolletti. Tramo: rotonda Este de empalme con ruta nacional 22 (km 0)-rotonda Oeste de empalme con ruta nacional 151 (long. aprox. 9,10km).

5. Ruta nacional 22 (actual). Tramo: futura rotonda Este, circunvalación de Cipolletti, progresiva 1212,40 -rotonda Primeros Pobladores, progresiva 1217,60 (long. aprox. 5.20 km).

6. Ruta nacional 151. Tramo: rotonda Cipolletti (km 0)-futura rotonda Oeste, circunvalación de Cipolletti, progresiva 3,00 (long. aprox. 3.00 km).

Asimismo, la AGN informa que los compromisos de inversión se agrupaban en:

Obras Iniciales	Rotonda Cipolletti - Rotonda Primeros Pobladores (Neuquén), incluyendo el puente sobre el río Neuquén y otro sobre Arroyo Los Milicos. Remodelación y repavimentación de la ruta 22 entre Futura Rotonda Este Circunvalación de Cipolletti - Rotonda Primeros Pobladores
Obras Prioritarias	Proyecto y construcción de la Variante de la Ruta N° 22, incluyendo: 1. el puente (Rincón de Emilio) cuya iniciación no podrá producirse con posterioridad al mes 19 de iniciada la Concesión (21/10/96), y su terminación dentro de los 12 meses subsiguientes. 2. Rotonda Oeste de circunvalación de Cipolletti y rotonda intersección con RPN°7, y camino entre rotondas, cuya terminación y habilitación no deberá producirse con posterioridad al mes 42 de iniciada la concesión (nov./98).
Obras Diferidas	Avda.de circunvalación de Cipolletti Remodelación y repavimentación de la ruta N°22 Remodelación y repavimentación de la ruta N°151 desde su inicio hasta la futura rotonda intersección con la RPN°7 - futura rotonda cruce camino a Loma la Lata.
Otras Obras	Incluye obras rutinarias para mantener el corredor en perfecto estado de conservación (conservación de desagües y alcantarillas iluminación, corte de pastos, limpieza general, señalamiento, etc) y las de conservación y mantenimiento del pavimento.

El cobro de peaje se produciría una vez finalizadas las obras iniciales e instalada una de las dos estaciones de peaje proyectadas, siendo la fecha prevista para ello el 1°/11/1996 pero por las demoras en ejecutar las obras el cobro comenzó el 16/3/1997.

La AGN continúa informando que las obras prioritarias, conocidas como Tercer Puente, comprendían la construcción del puente y caminos de acceso con ejecución prevista en el período 1°/11/96 al 31/10/97; y que las obras diferidas son las que debían ejecutarse en las secciones definidas en los pliegos técnicos particulares (PTP) y para los cuales el oferente debía consignar el período de ejecución dentro del plazo de concesión. Agrega que conforme el contrato, la inversión se concentraba al inicio de la concesión, generando flujos de fondos negativos los tres primeros años. A partir de 2005 (10° año de la concesión) se esperaba alcanzar un flujo de fondos acumulado neto positivo.

Integraba la oferta, el plan económico financiero (PEF) de la concesión, reflejo de la corriente de ingresos esperados y de los gastos acordes con el compromiso de inversión. La Tasa Interna de Retorno (TIR) se fijó en 12,69% (calculada en pesos constantes de septiembre/1993) con un valor actual neto (VAN) \$ 1.940.539 siendo la tarifa básica ofertada de \$ 1

(\$0,50 para cada una de las dos estaciones de peaje previstas). Ésta podía ser modificada por el concedente cuando obraran razones de interés general, en la medida que no se alterare la ecuación económica financiera de la concesión. Teniendo en cuenta la hipótesis de tránsito esperado efectuada por el concesionario en su oferta, los ingresos por peaje para todo el período de concesión se estimaron en \$ 124 millones (a valores de oferta c/IVA).

Señala la AGN que desde el inicio de la concesión el tránsito real superó la estimación de la oferta. El tránsito medio diario anual (TMDA) pasó de 29.500 vehículos en 1998 a 40.800 en 2008 por el impacto del crecimiento productivo de la zona y el aumento demográfico de las áreas urbanas en las ciudades de Cipolletti y Neuquén.

Informa, asimismo, que en el año 1997 el Estado nacional acordó con el concesionario la incorporación de obras no incluidas inicialmente en el contrato (obras iniciales adicionales y obras adicionales conexas) solicitadas por las municipalidades de Neuquén y Cipolletti; modificándose, además, la ubicación proyectada originalmente del Tercer Puente y se convino el adelantamiento de obras diferidas, conforme se señala a continuación:

<i>Obras Diferidas Adelantadas</i> \$600.000	<i>Canalizador Av. Toschi y RN N° 22</i> <i>Canalizador Av.L de la Torre y RN N° 22</i> <i>Canalizador Av.M.Moreno y RN N° 151</i>
<i>Obras Adicionales Iniciales</i> \$301.979	<i>Modificación Rotonda Pros.Pobladores</i>
<i>Obras Adicionales Conexas</i> \$479.889	<i>Edificio de Bromatología (Neuquén)</i> <i>Colectora Sur Cipolletti</i>

La empresa debía evaluar el impacto que tales modificaciones producirían en el PEF de la concesión, correspondiendo elevar al concedente un nuevo esquema tarifario para su aprobación, lo que nunca fue materializado.

En el marco del proceso de renegociación dispuesto por la ley 25.561, el OCCOVI informó a la UNIREN el grado de cumplimiento contractual al 31/8/04.

De ello, surge que las obras iniciales y las diferidas adelantadas se encontraban ejecutadas al 100%; de las prioritarias, estaba en etapa de ejecución la obra "Tercer Puente sobre Río Neuquén" con un avance del 43,96% y una inversión acumulada al 31/8/04 de \$ 1.062.573,15 sobre un total de \$ 2.417.136,38 (ambos, s/IVA, a valores PEF); la construcción de la rotonda Oeste de circunvalación de Cipolletti no se había iniciado exhibiendo una demora de 6 años. Las obras diferidas aún no se habían ejecutado (a esa fecha debían estar prácticamente concluidas); de las obras adicionales conexas se había ejecutado el edificio de

bromatología; y de la obra "Colectora Sur Cipolletti", quedaba pendiente de ejecución un porcentaje estimado del 71%.

Según dicho "Informe de estado de Obras e Inversiones al 31/8/04", sobre inversiones previstas en \$ 17.989.638,33 (s/IVA) a valores de la resolución SOP 80/97, se encontraban pendientes de ejecución \$ 10.564.435,51.

Con relación a las obras de mantenimiento, señala que la falta de ejecución de las obras motivó que la cantidad de obra a conservar y mantener no pudiera realizarse sobre toda la longitud del corredor como estaba previsto en el pliego, incidiendo por ende, en el costo de obras rutinarias. Agrega que, a su vez, el hecho que se instalara sólo una de las dos cabinas de peaje repercute en los gastos de explotación previstos en el PEF original.

Informa que los ingresos de la concesión provienen del cobro de peaje y de una partida mensual del Fondo

Fiduciario decreto 976/01, siendo la tarifa básica (categoría 1) de 0,65\$ (c/IVA).

2. La renegociación del contrato: acta acuerdo aprobada por decreto 1.301/06.

Informa el órgano de control externo que en razón de la renegociación integral del contrato –aprobada por decreto 1.301/06 del 28/9/06– se modificó el plan de inversiones, y el criterio de actualización tarifaria.

Plan de inversiones comprometidas.

Al analizar la marcha de la concesión la UNIREN señala que “el cumplimiento del contrato por la concesionaria ha sido irregular, por causas en principio no imputables a la misma”. Agrega que “el impacto de la emergencia sobre la economía del concesionario operó básicamente a través de modificaciones de precios asociadas a sus gastos de operación, mantenimiento e inversiones y de la pérdida de sus fuentes normales de financiamiento”. Ello minimizaba el flujo esperado de fondos libres del PEF “tornando ilusorio el recupero en obra de los valores no invertidos por el concesionario... Sobre este punto, no es vano señalar que pese a que el concesionario no es responsable por las demoras ocurridas corresponde capturar a favor del Estado concedente no sólo el beneficio financiero de las obras en mora, sino también impedir que los dineros aportados por la comunidad se volatilicen como consecuencia del proceso inflacionario”.

En este marco, la UNIREN recompuso el equilibrio de la ecuación económica financiera de la concesión apoyándose en el PEF original, reexpresando los valores originales (se modificaron los ingresos hasta el año 2004 en función del tránsito real y se actualizaron los gastos en función de índices elaborados por la UNIREN, deduciendo las obras atrasadas). Sobre la base de mantener inalteradas las tarifas a ese momento, el acuerdo de renegociación fijó:

1. Obligaciones del concesionario:

a) Finalizar el Tercer Puente sobre el río Neuquén (en ejecución en ese momento), y

b) Ejecutar obras a determinar oportunamente por el OCCOVI (“Obras a definir”) por un valor de \$3.080.506 (a valores de contrato c/IVA) o su equivalente de \$7.410.170 c/IVA, en pesos constantes de diciembre/04.

2. A cargo del Estado nacional quedaron otras obras en correspondencia con el avance de la construcción del Tercer Puente y en concordancia con las que se le encomienda realizar al concesionario en virtud del inciso b) anterior.

Agrega la AGN que, de tal modo, la UNIREN señala que “la reducción de las obras a realizar por el concesionario, con más aquellas a determinar por el OCCOVI con más el agregado de algunas obras menores hace que la TIR del PEF de Caminos del Valle S.A. alcance el 11,36% con un VAN de \$852.379”. Aclara que la diferencia entre la TIR original (12,69%) y la que se alcanza con el acuerdo “es parte del esfuerzo que

realiza la concesionaria a la superación de los hechos generados por la emergencia económica”.

Sigue su informe señalando que, al respecto, el plan de inversiones para toda la concesión, expresado en valores de oferta se redujo de \$15.070.861,58 a \$13.168.133 (ambos s/IVA); generándose flujos acumulados positivos a partir del 6° año de concesión (según PEF aprobado por decreto 1.301/06).

Destaca la AGN que en materia de gastos de rutina dicho PEF no recrea el escenario real deduciendo la menor longitud respecto de la prevista originalmente, pasible de ser atendida con tareas de mantenimiento y conservación por el concesionario.

Actualización tarifaria.

Expresa la AGN que se prevé que las variaciones de precios que se produzcan en los costos relacionados con la operación, mantenimiento e inversiones de la concesión –a partir de la suscripción del acuerdo– serán consideradas en relación a la incidencia que tengan dentro del PEF y en la TIR, calculada en pesos constantes de septiembre de 1993, estableciéndose, una revisión periódica de la tarifa “que otorgue previsibilidad a la concesión y mantenga en equilibrio la ecuación contractual”.

De tal manera, se determinó que a partir del 1°/7/06 el concesionario podrá solicitar al OCCOVI una redeterminación tarifaria en caso de presentarse una variación superior al 5% en el valor medio del índice de precios internos al por mayor (IPIM) y el índice de la apertura mano de obra del índice de costo de la construcción (ICC), ambos publicados por el INDEC. Para la primera revisión el acta prevé tomar como base diciembre/2004 y para las posteriores, la producida desde la última revisión. Consiguientemente, a la fecha de aprobación del acta acuerdo –septiembre 2006–, el parámetro de revisión llevaba acumulado una variación del 34,65% respecto de diciembre/04. Durante el período auditado estas circunstancias de revisión se presentaron 6 veces más, dando lugar a las correspondientes presentaciones de la concesionaria.

Continúa informando que el concesionario calculará la incidencia de dicha variación en los costos relacionados con la operación, mantenimiento e inversiones incluidas en el PEF de la concesión, elevando la solicitud de redeterminación tarifaria al OCCOVI; quien analizará su pertinencia y elevará su propuesta a la autoridad de aplicación del acuerdo, siendo ésta la encargada de someterlo a consideración del PEN. Asimismo, el acta fijó plazos a la administración para expedirse sobre su procedencia: 30 días para el OCCOVI, y 120 días como máximo para el PEN.

Informa la AGN que bajo expediente OCCOVI 8858/06 tramita un proyecto de decreto propiciando un aumento tarifario del 106,9%, a aplicar a partir de octubre/08, el que no había sido refrendado al término de las tareas de campo del organismo de control.

La cláusula séptima del acta acuerdo establece que a partir de la firma del mismo, el concesionario boni-

ficará a los usuarios del corredor que adquieran anticipadamente 20 pases por la cabina de peaje, 2 pases gratuitos. “La incidencia de la presente bonificación, ha sido estimada provisoriamente en el 2 % de los ingresos previstos en el PEF.”

Aclara la AGN que son normas específicas de aplicación al contrato la ley 17.520 con las modificaciones de las leyes 23.696 y 25.561. Conforme a ello, el nivel medio de las tarifas no podrá exceder al valor económico medio del servicio ofrecido, y la eventual rentabilidad no deberá exceder una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión.

Destaca que es responsabilidad del órgano de control, específicamente de la gerencia administrativo-jurídico-contable (OCCOVI), “efectuar el seguimiento de la rentabilidad de las concesiones, verificando la razonable relación entre las inversiones realizadas y la utilidad neta obtenida” y “confeccionar los proyectos de cuadros tarifarios, proponer su aprobación y verificar la publicidad de los mismos”. (Conf. decreto 1.414/05.)

2.1. Obra Tercer Puente.

Entre las obras prioritarias, el puente sobre el Río Neuquén (a ejecutarse en el período 1º/11/96 al 31/10/97), debía construirse con las siguientes características:

- a) Longitud: la que resulte de los estudios hidrológicos e hidráulicos, previamente aprobados por el concedente, mínimo 400 m.
- b) Ancho de calzada: 8,50 m.
- c) Veredas peatonales: 1,80 m c/u.
- d) Barreras de seguridad.

Informa que atento los problemas suscitados por el emplazamiento, se resolvió modificar la localización y trasladarlo aguas arriba, lo cual ocasionó un ajuste del valor de la obra que de \$ 2.417.136,38 a valor de oferta pasó a \$ 2.308.965,26 (conf. resolución SOP 80/97) (ambos s/IVA), e implicando demoras en su inicio, el que se efectivizó el 31/10/02.

El PEF del acta acuerdo incorpora la ejecución de esta obra desagregada en tres años (años 9, 10 y 11 de concesión). El monto consignado en el año 9 (mayo/03-abril/04) no condice con el grado de avance de la obra informado por el OCCOVI a la UNIREN a esa fecha. Según señala el organismo de control, la obra se encontraba subvaluada.

Indica que a marzo de 2009 la obra del puente registraba un avance de 90,16%, alcanzado en abril de 2006. Según los informes de supervisión de la obra, se concluyeron los trabajos correspondientes a la superestructura del puente, restando ejecutar hormigón armado para losas de aproximación, juntas de dilatación, baranda peatonal metálica pintada y colocada, carpeta de desgaste de concreto asfáltico, enrocado de conos y estribos, escaleras de desagüe, iluminación, señalización vertical y señalización horizontal. Por otra

parte, la falta de ejecución de los caminos de acceso —que a partir de la renegociación quedaron a cargo del concedente— impide la habilitación al uso.

2.2 Obra rehabilitación y mejora en avenida de circunvalación de Cipolletti.

Informa que, en lo referente a la determinación de obras a cargo del concesionario (\$ 3.080.506 c/IVA, a valores de contrato o su equivalente \$ 7.410.170 c/IVA en pesos constantes de diciembre/04) que el OCCOVI debía decidir, se convino —entre OCCOVI, municipalidad de Cipolletti y concesionaria— ejecutar una serie de mejoras en la avenida de circunvalación de esa ciudad.

Al respecto, en el mes de octubre de 2005 estando en curso la renegociación, el OCCOVI solicitó a la concesionaria la ejecución de una serie de estudios y ensayos para mejorar la seguridad del tránsito en la traza urbana de la avenida de circunvalación, con carácter de urgente, a fin de que ésta elaborara el proyecto ejecutivo. Este fue presentado en agosto/2006 con un “Presupuesto total de las obras” - “Agosto 2006” de \$ 6.927.381,54 discriminado en IV etapas. Según la presentación, la obra tenía inicio previsto el 1º/10/06 (año 12 de concesión) y finalización 30/4/08 (año 13 de concesión).

Señala que el OCCOVI efectuó observaciones técnicas, pedido de aclaraciones y/o ampliaciones —entre ellos, lo concerniente a cálculos métricos—, dando lugar a correcciones y consiguiente ajuste por parte de la empresa. Así, en la presentación de noviembre/06 la concesionaria adjunta el proyecto ejecutivo definitivo que resulta de todas las modificaciones y ajustes realizados, para conformar las sugerencias recibidas con relación al proyecto de obra.

El 30/11/06, la concesionaria se dirige al OCCOVI por nota 189/06 en virtud de haberse producido el supuesto previsto en la cláusula 8ª solicitando la aprobación de la redeterminación tarifaria; señalando que por aplicación de los índices de actualización las obras a definir por el OCCOVI pasan de \$ 7.410.171 a \$ 9.550.596 (de abril/06).

Por nota 1.912/06 (6/12/06), la concesionaria presentó la última versión del proyecto ejecutivo con los cálculos y presupuesto actualizados al año 12 por aplicación de la cláusula 8ª. El presupuesto asciende a \$ 8.450.161,82.

El proyecto fue aprobado por resolución OCCOVI 831/06 (15/12/06).

Hace notar la AGN que la obra integraba el plan contractual original con fecha prevista de inicio el 1º/5/02 y plazo de ejecución de 12 meses, y un monto de \$ 2.235.778,87 s/IVA a valor de oferta.

El PTP, a su vez, fijaba condiciones geométricas y estructurales mínimas de diseño tales como: anchos de calzadas y coronamiento; tipos, espesores y anchos de banquetas; ensanches, espesor mínimo de mezcla

de concreto asfáltico 0,07m y módulo resiliente SN min.= 3,80.

2.3. Obras a cargo del concedente.

De las obras que en virtud de la renegociación quedaron a cargo del concedente sólo tuvieron principio de ejecución dos obras; de las cuales una de ellas (licitación 40/06) estaba interrumpida y la otra, se encontraba en ejecución, a la fecha que la AGN realizara las tareas de campo.

3. Las obligaciones subsistentes del contrato original.

3.1. Mantenimiento.

En su informe la AGN expresa que el pliego de condiciones particulares (PCP) –título III, acápite 6– prevé que al finalizar el 3° año y hasta el inicio de los dos últimos años de concesión, el IE de la calzada deberá ser igual o superior a 6 y el ISP igual o superior a 2,8, siendo ambas condiciones de cumplimiento simultáneo. Dichos índices no podrán descender en ningún momento de la concesión. Además, al inicio del último año de concesión el IE no podrá ser inferior a 7,5 valor que deberá mantener hasta la finalización de la concesión. De esta forma, se obliga a la concesionaria a realizar inversiones durante la última etapa del plazo contractual.

El pliego fija también los valores que deberán guardar los parámetros individuales de rugosidad, ahuellamiento, fisuración y desprendimientos.

Por otra parte, el concesionario está obligado a realizar, como mínimo, una repavimentación con concreto asfáltico de espesor no inferior a 0,05 m, por el sistema convencional o mediante la técnica del reciclado, en la totalidad del corredor asignado.

Señala la AGN que otras condiciones complementarias exigibles para las calzadas, son:

a) fricción: MU mínimo promedio de 0,40 por kilómetro medido con equipo desde el 3° año y hasta el final;

b) los bordes bien conformados, sin hundimientos;

c) capacidad estructural de los pavimentos: se deberá evaluar a partir del 3° año y al menos bianualmente. Debe cubrir las necesidades estructurales demandadas por el tránsito circulante durante toda la concesión y los 2 años posteriores. El concesionario está obligado a efectuar las tareas de refuerzo necesarias para el logro de este objetivo.

3.2. Control de cargas.

En este punto, la AGN informa que en virtud de lo dispuesto por decreto 1.446/90, el contrato original estableció que la empresa concesionaria debía efectuar el control de peso de las unidades mediante controles de carga durante las 24 horas del día en ambas direcciones; llevar un registro mensual de todas las operaciones de cargas y dimensiones, y otro, con el detalle de las infracciones. En caso de deterioro por exceso de carga, la empresa tenía derecho a recibir una compensación. Esta obligación no fue modificada por el acta acuerdo.

Para cumplir con la normativa, la concesionaria tercerizó el control de cargas, el que se realiza con la asistencia de la policía provincial, tal como está contemplado en la ley de tránsito.

Los informes mensuales de la supervisión adjuntan los resultados del control de cargas que se viene realizando, resumiendo la cantidad de pesadas y el número de actas de infracción, indicando la estación de cargas, su ubicación y tipo de balanza utilizada y adjuntando además, el detalle mensual de cada una de las infracciones (número de acta; día y hora; configuración de ejes del vehículo infractor; exceso de peso registrado en cada grupo de ejes y el total). Se incluyen en la tabla los datos de canon y excesos en dimensiones lineales (alto, ancho y largo).

Señala la AGN que el OCCOVI –en el marco de una auditoría específica de control de cargas– indicó que “la función de ejecutar el control de cargas y de percibir el canon compensatorio se vieron impedidos por el dictado del decreto 79/98, funciones que le fueron reasignadas en los acuerdos de renegociación contractual”. En este sentido, la AGN hace notar que lo señalado no se compadece con lo constatado en el CV 29, evidenciando falta de criterio uniforme y equitativo del órgano regulador frente a iguales obligaciones y bajo una misma normativa.

3.3. La aplicación de penalidades.

Informa la AGN que mediante el acta acuerdo se determinó que los incumplimientos que tuvieran origen en la situación de emergencia de 2002 no serían pasibles de penalidades, por lo que debían dejarse sin efecto los procesos en curso como así también las penalidades impuestas, éstas taxativamente detalladas.

Los incumplimientos previos a enero de 2002; los originados a partir de esa fecha hasta la entrada en vigencia del acta acuerdo que no resultaren directamente de la situación de emergencia, y los que se produzcan con posterioridad a su entrada en vigencia, recibirían el tratamiento previsto en el contrato de concesión.

Según la información del OCCOVI existían 36 expedientes de penalidades.

A lo fines de la aplicación de sanciones el OCCOVI dictó el reglamento de actuación del Órgano de Control de Concesiones Viales en materia sancionatoria para los corredores viales nacionales, el cual remite a disposiciones del reglamento de infracciones y sanciones aprobado por resolución MEyOSP 1.151/99 pero exclusivamente en lo relativo a designación de instructor sumariante y sólo para algunos incumplimientos; no quedando incluidos los que se refieren a deficiencia en el estado de la calzada o banquetas; parámetros del índice de estado o banquetas pavimentadas.

Agrega que el acta acuerdo modificó la unidad de penalización que pasó de u\$s0,50 a \$0,75.

4. La denuncia de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

Con fecha 12/3/09, la FIA denunció penalmente a funcionarios de la UNIREN intervinientes en el procedimiento de renegociación del CV29; la que se encuentra radicada en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal 11, Secretaría 21.

5. Finalización de la concesión.

La AGN continúa su exposición señalando que la empresa Caminos del Valle S.A. informó que efectuó una presentación ante la DNV describiendo la grave situación financiera originada en la falta de aplicación de la cláusula 8ª del acuerdo de renegociación contractual (adecuación tarifaria), situación que haría imposible su funcionamiento a corto plazo. Agrega que, a su vez, en la entrevista con representantes de la empresa manifestaron la intención de dar por finalizada la concesión afirmando encontrarse en tratativas con el Estado nacional para rescindir el contrato por mutuo acuerdo.

Asimismo, señala que los pliegos prevén distintas modalidades de finalización de la concesión, correspondiendo a cada figura un criterio de cálculo de saldos comprometidos:

- Incumplimiento del ente concesionario.
- Mutuo acuerdo.
- Rescate.
- Incumplimiento del concedente.

Por otra parte, la AGN informa que el intendente de Cipolletti por carta documento dirigida al OCCOVI hace responsable al organismo de control de la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos por el concedente en materia de obras como de los que debía controlar respecto de las obligaciones a cargo de la empresa Caminos del Valle S.A.

En tal sentido, entiende que la magnitud de los incumplimientos daría lugar a la rescisión del contrato por culpa de la empresa Caminos del Valle S.A.

Sobre la eventual finalización del contrato el OCCOVI manifestó que no constaba presentación por el tema.

Agrega la AGN que según constancias obrantes en el expediente OCCOVI 8.858/06 se han realizado cálculos de los montos involucrados sobre una “propuesta de rescisión por mutuo acuerdo-cálculo estimado juntamente con la concesionaria”.

Continúa diciendo que a través de las áreas técnicas del OCCOVI se tomó conocimiento que se estaría tramitando la eventual rescisión del contrato.

6. El órgano de control.

Informa que por decreto 87/01 se creó el OCCOVI como ente descentralizado con autarquía económica y financiera dependiente de la SOP, con el objetivo de “ejercer la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los contratos de concesión de redes... a fin de asegurar la calidad y adecuada prestación de los servicios y la protección de los usuarios y los bienes públicos del Estado”, delegándose

con posterioridad al mismo organismo las facultades y obligaciones para la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios que revistan el carácter de obra pública dentro de la jurisdicción de los contratos de concesión (decreto 1.915 del 28/12/04), modificándose consecuentemente, el presupuesto de gastos y la estructura funcional (ésta fue aprobada por decreto 1.414/05).

Dichas facultades fueron derogadas por decreto 1.020/09 (30/7/09), disponiéndose además, la transferencia del OCCOVI al ámbito de la DNV como órgano desconcentrado; designando a este último como autoridad de aplicación de los contratos de concesiones viales y facultándolo a aprobar las políticas y lineamientos a aplicar por el OCCOVI en carácter de superior jerárquico. El citado decreto prevé que el OCCOVI mantenga los objetivos, funciones y demás cuestiones que hagan a su continuidad jurídica (conf. artículo 2º).

En el marco de sus funciones específicas, las leyes de presupuesto fijan entre las políticas presupuestarias del OCCOVI: “Proseguir ejecutando el control financiero de los contratos de concesión, controlando su cumplimiento en las diferentes etapas de construcción, explotación y conservación de las obras, desde el punto de vista económico-financiero, impositivo y previsional, con especial atención al seguimiento de la sanidad de las concesiones”.

Por disposición 36/06 (9/6/06) de la Subsecretaría de Coordinación y Gestión del MPFIPyS, se creó el Programa de Mejora Continua en la Gestión, a fin de optimizar la gestión de los planes, proyectos y programas que se desarrollan en la órbita del ministerio elaborando e implementando instrumentos que permitan elevar los niveles de coherencia y complementariedad de los fines y objetivos de política, en busca de un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Entre los fundamentos que llevaron a su dictado se destacan:

–Dar cumplimiento a las demandas de los organismos de control mediante la creación de procesos y sistemas que posibiliten mayores niveles de eficiencia en la gestión.

–Incrementar los mecanismos de transparencia de los actos de gobierno, contando con herramientas informáticas adecuadas que permitan obtener información suficiente, accesible, oportuna, veraz y que simultáneamente satisfagan los requerimientos de la totalidad de los sectores interesados en disponer de ella para la toma de decisiones.

7. Incumplimiento del OCCOVI de brindar información. Resolución AGN 196/08.

La resolución fue dictada conforme las normas básicas para el funcionamiento de la AGN poniendo en conocimiento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, de la SIGEN, del MPFyPS y de Jefatura de Gabinete el Dictamen emitido referido al incumplimiento de brindar información.

En el apartado “Comentarios y observaciones”, la AGN efectúa las siguientes consideraciones:

1. La resolución OCCOVI 831/06 que aprueba el proyecto ejecutivo de la obra de circunvalación no incluye cómputos métricos, presupuesto, ni curva de inversión, no quedando determinado fehacientemente en que proporción la ejecución de la obra extingue el cumplimiento de la obligación fijada en el acta acuerdo, parte 3ª, cláusula 3ª, inciso b). Obras a definir.

2. La obra de circunvalación no responde a las condiciones geométricas y estructurales mínimas establecidas en el contrato para toda la traza.

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

4. Los dictámenes técnicos y jurídicos del OCCOVI relativos al ajuste tarifario que se propicia (expediente 8.858/06) no explicitan los criterios empleados para la redeterminación tarifaria, impidiendo contar con información necesaria para evaluar la razonabilidad de la decisión.

5. En las revisiones tarifarias, el criterio empleado por el OCCOVI de no computar el incremento de tránsito ni la temporalidad de las inversiones realizadas para reestablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión, no refleja la incidencia de los ajustes en la economía del contrato, llevando a que la rentabilidad empresarial exceda la TIR del contrato.

6. El OCCOVI no evaluó los parámetros de rugosidad y desprendimiento para los períodos 2006 y 2007. Ello impidió determinar los valores de índice de estado (IE) y de serviciabilidad presente (ISP) de las calzadas, pese a ser una exigencia contractual.

7. La obra de circunvalación exhibe deficiencias en concepto de mantenimiento.

- Deformaciones longitudinales y transversales.
- Deficiencia en la señalización horizontal.
- Hundimientos de bordes de calzada.

8. Los instructivos para la confección de los informes mensuales de la supervisión exhiben limitaciones que impiden efectuar un adecuado seguimiento del estado del corredor:

–La información es “estática”, describe las cantidades que corresponden al mes en cuestión. Los distintos rubros que se incorporan en el informe no refieren al avance respecto del mes anterior, salvo en algunos casos de obra donde se presenta una columna con el acumulado. Es decir, la información no es autosuficiente; es necesario hacer planillas auxiliares de seguimiento para observar los cambios y tendencias.

–En el rubro “Estado del corredor”, donde se muestra con un esquema las condiciones del tramo (malo, regular, bueno, en obra), se modifica el estado del corredor entre un mes a otro (de regular a bueno, de

malo a regular) sin que conste la ejecución de tareas que originaron las mejoras.

–No se hace referencia al avance financiero de las inversiones realizadas.

–En el rubro “Conservación de rutina” se indican las tareas realizadas en el mes en calzadas, banquetas, desagües, obras de arte y señalamiento, pero no los acumulados, no dando idea del avance. Además, al no estar relacionada con parámetros (obligaciones o estándares) no puede saberse si responden a un plan establecido de conservación.

–En el caso de control de cargas al no estar relacionada la ocurrencia de “pesadas” e “infracciones” con el tránsito, no puede determinarse si son o no suficientes. Como en los casos anteriores toda la información que se presenta en estos informes, aunque abundante, por sí sola termina siendo de escasa utilidad.

–La ausencia de datos de tránsito pasante es una deficiencia importante de los informes, ya que no hay manera de establecer una relación o correspondencia entre este dato básico y el resto de los parámetros que se presentan en el informe.

9. Las debilidades de control interno que exhibe el OCCOVI inciden en el cumplimiento de sus funciones, observándose:

–La estructura organizativa aprobada por decreto 1.414/05 llega hasta nivel de subgerencia. No existe norma interna aprobada que defina las responsabilidades y acciones de los restantes puestos de trabajo.

–El OCCOVI carece de registros, bases de datos y aplicativos informáticos específicos que coadyuven al cumplimiento de sus actividades específicas.

–No se obtuvieron constancias de la formalización y/o actuación de la comisión asesora ad-honorem prevista en el decreto 1.414/05.

–No cuenta con equipamiento técnico para la evaluación de pavimentos y no siempre dispone del instrumental de la DNV.

–No se advierte una efectiva comunicación entre las distintas áreas del organismo que posibilite contar con información necesaria para la toma de decisiones.

–En la conformación y guarda de los expedientes administrativos se observan errores de foliatura y falta de fojas sin constancia de desglose, anexos sin incorporar, citas de expedientes agregados cuya documental no obra en el principal.

10. Las demoras que exhibe la tramitación de penalidades debilitan la función de control y conllevan perjuicios para el sistema concesionado.

11. Se observa bajo índice de efectividad en la ejecución de las multas.

12. El OCCOVI se aparta del procedimiento previsto por la norma para el trámite de penalidades.

13. El concesionario no tiene soporte de comunicación adecuado para la difusión masiva de información a los ciudadanos.

La AGN señala que el proyecto de informe fue enviado en vista al organismo auditado según disposición de la Comisión de Supervisión de la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos a los efectos que, en el plazo consignado, realice sus aclaraciones o comentarios, habiéndose efectuado las modificaciones correspondientes en el informe definitivo.

Como resultado de sus observaciones efectúa al OCCOVI las siguientes recomendaciones:

1. Verificar las inversiones efectivamente realizadas, teniendo en cuenta las observaciones realizadas en el presente informe, a efectos de evitar perjuicios al erario.

2. Expedirse en tiempo y forma sobre la procedencia de las revisiones tarifarias, conforme lo exige el marco contractual y las funciones específicamente asignadas.

3. Hacer explícito el mecanismo de actualización del PEF detallando los distintos indicadores de aplicación y lo supuestos adoptados a fin de dar transparencia al procedimiento de revisión tarifaria.

4. Sustentar las revisiones 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 ni la temporalidad de las inversiones

para reestablecer la ecuación económica financiera de la concesión.

5. Evaluar los parámetros de rugosidad y desprendimientos con la frecuencia exigida en el contrato de concesión.

6. Fortalecer los controles internos de la organización tendiente a superar las debilidades detectadas en el presente informe.

7. Dar estricto cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos en oportunidad del dictado de resoluciones, principalmente en lo concerniente a los requisitos esenciales del acto administrativo.

8. Mejorar la gestión de labrado de actas de constatación, tramitación de penalidades y cobro de multas a efectos de evitar perjuicios al Estado, las empresas concesionarias y los usuarios.

9. 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.

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

ANTECEDENTES

Ver expedientes 5.952-D.-2011 y 404-O.V.-2008.