

SESIONES ORDINARIAS

2003

ORDEN DEL DIA N° 3002

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 7 de noviembre de 2003

Término del artículo 113: 18 de noviembre de 2003

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen del contrato de Concesión de Obra Pública por Peaje para la Construcción, Mantenimiento y Explotación de la Obra de Conexión Física entre las ciudades de Rosario y Victoria, y cuestiones conexas. (180-S.-2003.)

Buenos Aires, 15 de octubre de 2003.

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

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1° – Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe: *a)* sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen del contrato de Concesión de Obra Pública por Peaje para la Construcción, Mantenimiento y Explotación de la Obra de Conexión Física entre las ciudades de Rosario y Victoria, incluido en el Programa 50 Formulación, Programación, Ejecución y Control de Proyectos de Obras Públicas del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; y *b)* sobre las medidas adoptadas a fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones objeto de las referidas observaciones, así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ L. GOJA.

Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Expediente O.V. 43/02 - Resolución AGN 16/02

La Auditoría General de la Nación (AGN) informa que en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la ley 24.156, procedió a efectuar un examen especial en el ámbito de la ex Secretaría de Obras y Servicios Públicos, dependiente del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, con el objeto de efectuar el análisis del procedimiento de selección correspondiente al contrato de Concesión de Obra Pública por Peaje para la Construcción, Mantenimiento y Explotación de la Obra de Conexión Física entre las ciudades de Rosario y Victoria, incluido en el Programa 50 Formulación, Programación, Ejecución y Control de Proyectos de Obras Públicas del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, junto al relevamiento y medición de la ejecución financiera correspondiente a los desembolsos efectuados por el Estado nacional en concepto de subsidio para la ejecución de las obras, durante los ejercicios 1998 y 1999.

En el apartado “Alcance del examen” la AGN señala que el examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119 inciso *d)* de la ley 24.156. A fin de dar cumplimiento a las tareas encomendadas, aplicó los siguientes procedimientos de

auditoría: entrevistas con funcionarios de áreas administrativas y técnicas, relevamiento y análisis de antecedentes documentales, cotejo de montos certificados con montos liquidados, confrontación del avance de obra ejecutada con lo previsto contractualmente, verificaciones matemáticas, análisis de información remitida por el organismo. Las tareas propias del objeto de examen fueron desarrolladas entre el 17 de abril y el 29 de septiembre de 2000, en el edificio sede del Ministerio de Economía. Oportunamente, la AGN ha puesto en conocimiento del organismo auditado el resultado del examen realizado a fin de que efectuara los comentarios que considere pertinentes, los que fueron tenidos en cuenta por la AGN para la elaboración del presente informe.

En ese orden señala la AGN que, en oportunidad de efectuar su descargo, el responsable informó que si bien la mayoría de las observaciones formuladas se refieren a actos que ya fueron ejecutados o que han tenido principio de ejecución tornando imposible su rectificación en esta instancia, dichas observaciones serán tenidas en cuenta para el futuro.

Asimismo cabe destacar, que la denominación de las áreas que se consignan en el presente informe, se corresponden con la vigente al momento de desarrollarse las respectivas tareas de campo.

En el apartado "Aclaraciones previas", la AGN señala:

1.A. Antecedentes generales

1.A.1. Unidad ejecutora

La Subsecretaría de Obras Públicas, dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios

Públicos, fue hasta el 13 de diciembre de 1999 la unidad ejecutora de la actividad 01 –conducción superior– del Programa 50: Formulación, Programación, Ejecución y Control de Proyectos de Obras Públicas.

A partir de esa fecha, por decreto 20/99, se dispuso la transferencia de la Secretaría y Subsecretaría de Obras Públicas a la jurisdicción del Ministerio de Infraestructura y Vivienda creado por Ley 25.233, modificatoria de la ley de ministerios. En el ámbito citado departamento de Estado, la Secretaría de Obras Públicas fue designada Unidad Ejecutora de la Actividad 01, que comprende el conjunto de acciones y tareas relacionadas con la construcción, concesión y explotación de proyectos relativos a puentes, accesos a grandes ciudades y pasos fronterizos.

1.A.2. Documentación analizada

–Expediente principal 561-025748/95; 35 cuerpos, 5.069 fojas.

–Expedientes: 399-000612/98; 399-000630/98; 399-000781/98; 399-0000/99; 399-000747/98; 399-000100/99; 399-000034/99; 399-000078/99; 399-000158/99; 399-000237/99; 399-000296/99; 399-000327/99; 399-000398/99; 399-000484/99; 399-000592/99; 399-000666/99; 399-000754/99; 399-000814/99; 99-000007/00. (Certificados de obra 1 a 16).

–Expediente 561-000278/97; 4 cuerpos: 727 fojas. (Marco regulatorio).

–Expediente 020-000268/98; 2 cuerpos: 281 fojas. (Modificación de la calzada del puente principal y viaductos de acceso).

1.A.3. Expediente principal 561-025748/95-MEyOySP: Conexión Física Rosario-Victoria

1.A.3.1. Referencias Generales

PRIMER LLAMADO A LICITACION

Declaración de Interés Nacional	Decreto 2.045/92 (05-11-92)
Convenio Interjurisdiccional (11-05-95)	Provincia de Entre Ríos y Santa Fe y Subs. Obras Públicas de la Nación.
Régimen de Contratación	Concesión de Obra Pública por Peaje y Subvención Decreto 855/95-(06-12-95).
Procedimiento de Selección	Licitación Pública Nacional e Internacional.
Etapas del Procedimiento de Selección	Precalificación, Calificación, Data Room y Selección del Concesionario.
Criterio de Adjudicación	Menor Tarifa Básica de Peaje. Tarifa tope: \$10,80. Resolución 606/97-ME.
Plazo de la Concesión	25 años. Resolución 606/97-MeyOySP-(21-05-97)
Monto Máximo de Subsidio	\$100.000.000
Fuente y Forma de Financiación	Transferencia de Fondos: FF 11 y 15 (80 %) y Aportes Provinciales (20%)
Llamado a Licitación	Resolución 498/96-MeyOySP-(08-04-96)
Calificación de Consorcios	Resolución 71/97-SOP-(19-03-97)

Exención de Gravámenes Provinciales	Resolución 685197-MeyOySP-(06-06-97)
Acta de Apertura de las Ofertas	17-06-97: oferta única, rechazada por no ajustarse al Pliego.
Se deja sin efecto el llamado	Resolución 787/97-MeyOySP-(11-07-97)

SEGUNDO LLAMADO A LICITACION

Autorización nuevo Proceso Licitatorio	Decreto 650/97-(15-07-97): reformulación condiciones licitación.
Plazo de la Concesión	25 años.
Plazo de Ejecución de las Obras	4 años.
Criterio de Adjudicación	Menor monto de subvención solicitado.
Tarifa Básica de Peaje Fija	\$7,40 más IVA.
Etapas del Procedimiento Licitatorio	Calificación, Data Room y Selección del Postulante Ganador.
Llamado a Licitación	Resolución 815/97-MeyOySP-(23-07-97).
Calificación de Consorcios	Resolución 13/97-SOP-(19-09-97): califican 4 consorcios.
Aprobación Texto Definitivo Contrato	Resolución 11076/97-MeyOySP-(25-09-97).
Acta de Apertura de las Ofertas	29-09-97: se presentan 3 consorcios.
Acta de Desempate	30-09-97.
Postulante Ganador. Resolución 1.309/97 MeyOySP-(13-11-97)	IMPREGILO SPA, TECHINT COMPAÑIA TECNICA INTERNACIONAL SACI, HOCHTIEF AG, BENITO ROGGIO E HIJOS S.A., IGLYS S.A.
Monto -subvención ofertado:	\$207.100.000. Aporte Nación: \$187.100.000; Aportes Provinciales: \$20.000.000.
Total Costos Período de Construcción:	\$350.202.193.
Total Costos Período de Explotación:	\$624.101.803.
Suscripción del Contrato	Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos: 28 01-98.
Sociedad Concesionaria	PUNTES DEL LITORAL S.A. Resolución 339/98 MeyOySP-(23-03-98).
Aprobación Marco Regulatorio	Decreto 517/98-(13-05-98).
Aprobación Adjudicación y Contrato	Decreto 581/98-(14-05-98).
Acta Toma de Posesión	14-09-98.
Acta de Inicio de los Trabajos	24-09-98.

1.A.3.2. Antecedentes contractuales

Por decreto 2.045, del 5 de noviembre de 1992, se declaró de interés nacional la ejecución del proyecto vial de vinculación física entre las ciudades de Rosario y Victoria, que formará parte integrante del corredor interoceánico entre las Repúblicas de Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, a fin de promover la integración del mercado regional y mejorar el acceso a los puertos ubicados en la costa de los océanos Atlántico y Pacífico.

En el marco del citado decreto, el 11 de mayo de 1995, fue suscripto un convenio entre las provincias de Entre Ríos y Santa Fe y la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, con el objeto de coordinar las acciones tendientes a concretar la ejecu-

ción del citado emprendimiento, asignándose al gobierno nacional la responsabilidad de efectuar el llamado a licitación pública nacional e internacional para la elaboración del proyecto, su construcción, mantenimiento y explotación, por el régimen de concesión de obra pública por peaje.

Por el citado convenio, se dispuso asimismo asignar un subsidio a favor del postulante que resulte ganador, por un monto máximo de hasta \$100.000.000, financiado en un 80% por el Estado nacional, y el 20% restante a aportar en partes iguales por cada una de las provincias.

Finalmente, por decreto 855, del 6 de diciembre de 1995, el Poder Ejecutivo nacional aprobó los términos del convenio interjurisdiccional, autorizado

a contratar los trabajos previstos mediante la modalidad de concesión subvencionada, en el marco de la ley 17.520 de Concesión de Obra Pública por Peaje, con las modificaciones introducidas por su similar 23.696, de reforma del Estado.

Llamado a licitación:

El procedimiento de selección del contratista estatal, dio lugar a la promoción de 2 llamados a licitación. Ambos tramitaron por el expediente 561-025.748/95-MEyOySP.

La primera convocatoria se dejó sin efecto por resolución 787/97-MEyOySP-, que dispuso rechazar la admisión de la única oferta presentada al concurso, por no ajustarse a las previsiones establecidas en el pliego de bases y condiciones.

Ante el fracaso del primer llamado a licitación, el Poder Ejecutivo nacional, por decreto 650 del 15 de julio de 1997, autorizó una nueva convocatoria.

Las bases del nuevo llamado, establecieron un nuevo tope máximo de subvención por la suma de \$ 210.000.000 a cargo del Estado nacional, y de un aporte de \$ 20.000.000 a otorgar en partes iguales por las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, que sería afectado en primer lugar a la certificación de las obras hasta agotar el monto total del subsidio.

El criterio adoptado para la adjudicación del contrato se definió sobre la base de la oferta económica que solicitare la menor subvención, previéndose instancias de calificación, banco de información (también denominado *data room*) y selección del postulante ganador.

En ese orden, mediante resolución 815 del 23 de julio de 1997, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, efectuó un nuevo llamado a licitación, aprobó el pliego de bases y condiciones del concurso y autorizó a la Subsecretaría de Obras Públicas a integrar el grupo de trabajo que tendría a su cargo el desarrollo de las distintas etapas del proceso licitatorio.

Durante el desarrollo de la etapa del banco de información, se discutieron los textos preliminares propuestos por el concedente en la documentación licitatoria.

El 29 de setiembre de 1997 se llevó a cabo el acto de apertura de las ofertas, al que se presentaron 3 de los 4 consorcios calificados por resolución 13/97-SOP-;

Adjudicación del contrato:

Como resultado de la compulsa, por resolución 1.309/97-MEyOySP-, se declaró postulante ganador al consorcio integrado por las firmas Impregilo SPA, Techint Compañía Técnica Internacional S.A.C.I., Hochtief A.G., Benito Roggio e Hijos S.A., IGLYS S.A., que solicitó un subsidio de \$ 207.100.000, resultando un 0,145% inferior al propuesto por el grupo de empresas encabezado por la firma Dragados y Construcciones en la suma de \$ 207.400.000.

Por el citado acto se dispuso –asimismo– que la suscripción del contrato de concesión debía efectuarse ad referendum del Poder Ejecutivo nacional, recaudo cuyo cumplimiento permitió formalizar el acto de adjudicación del contrato, instancia que no se hallaba definida como tal, en la respectiva documentación licitatoria.

El contrato fue suscripto por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en su carácter de Autoridad de Aplicación, el 28 de enero de 1998, y aprobado por el Poder Ejecutivo nacional mediante decreto 581, del 14 de mayo de 1998.

Monto total del contrato de concesión:

El monto total del contrato de concesión está integrado por el total de costos en período de construcción, que asciende a \$ 350.202.193, más el total de costos en período de explotación cuyo importe es de \$ 624.101.803.

Determinación de la tarifa básica de peaje:

La tarifa básica de peaje es definida por el pliego de bases y condiciones como el importe en dólares estadounidenses que por todo concepto, excepto el IVA, deberá abonar un vehículo de 2 ejes simples de hasta 2,10 m de altura y de ruedas simples, cada vez que transponga una barrera de peaje.

Ese importe se establece en la suma de u\$s 7,40 y se ajustará anualmente con la variación porcentual habida en el índice de precios al consumidor – todos los rubros– de los Estados Unidos de América (Consumer Price Index All Item -CPI-), publicado oficialmente por el departamento de comercio (Business Statistics Branch) de ese país.

1.A.4. Expediente NI 020-000268/98: Modificación de la calzada del puente principal y viaductos de acceso

1.A.4.1. Referencias generales

Inicio del trámite modificación del contrato	Solicitud de los gobernadores de Santa Fe y Entre Ríos: 17-03-98.
Aprobación Ampliación Calzada Puente Principal y Viaductos Acceso	Resoluciones 86/99-MEyOySP-; 29-01-99 y 115/99-SOP-; 28-05-99.
Monto tope máximo	\$34.500.000 a cargo del Estado nacional.

1.A.4.2. Antecedentes contractuales

El 17 de marzo de 1998, a dos meses de la suscripción del contrato de concesión por el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, los gobernadores de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos propiciaron efectuar una modificación del proyecto de la conexión, a fin de encarar desde el inicio, la construcción con 4 carriles del puente principal y sus viaductos de acceso.

Por resolución 86/99 del 29 de enero de 1999, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, aprobó la descripción técnica de la ampliación, estableciendo un tope máximo de \$ 34.000.000 a desembolsar por el Estado nacional para la ejecución de las obras, conforme al presupuesto elaborado por la firma concesionaria.

Asimismo por resolución 115 del 2228 de mayo de 1999, la Secretaría de Obras Públicas resolvió que hasta tanto se apruebe el presupuesto definitivo de la ampliación, se acepten los montos consignados en la planilla de costos presentada por la sociedad concesionaria Puentes del Litoral S.A.

Al respecto cabe destacar que, al 31 de diciembre de 1999, no se encontraba aprobado aún por la Autoridad de Aplicación, el presupuesto definitivo para la ejecución de la mencionada ampliación.

1.A.5. Régimen impositivo de la subvención

El pliego de bases y condiciones establece en su artículo 3°, inciso g), que el concesionario deberá dar cumplimiento a todas las obligaciones impositivas correspondientes al ejercicio de su actividad, con las excepciones previstas por el decreto 642/97 del Poder Ejecutivo nacional, que define el régimen aplicable a la presente concesión en relación al impuesto a las ganancias y al IVA.

El citado decreto establece que los aportes que realice el Estado nacional en concepto de compensaciones no reintegrables con destino a concesiones de obras públicas y cuya finalidad sea reducir las tarifas de peaje a cargo de los usuarios, no se considerarán comprendidos en los ingresos directos del concesionario, a los efectos de la aplicación del IVA como ingresos gravados.

Asimismo prevé que dichos aportes en ningún caso impedirán el cómputo –total o parcial– del crédito fiscal contenido en las compras, importaciones, locaciones y prestaciones del servicio vinculadas a la construcción y/o explotación de la concesión.

En cuanto al impuesto a las ganancias, el artículo 4° del citado acto reglamentario dispone que los mencionados aportes configuran una reducción de costos y no podrán deducirse como amortizaciones en la determinación del referido impuesto.

1.B. Ejecución presupuestaria

1.B.1. Ejecución física

1.B.1.1. Descripción de las obras

La ejecución de las obras de la conexión fue encarada por el gobierno nacional como un proyecto interjurisdiccional, a fin de permitir la vinculación física entre las ciudades de Rosario y Victoria, ubicadas en ambos márgenes del río Paraná, en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos; mediante la construcción de una complejo vial, denominado genéricamente por el pliego de condiciones “conexión física Rosario-Victoria”.

La longitud total de la obra es aproximadamente 59,3 km y se encuentra integrada por un puente principal sobre el río Paraná, frente a la ciudad de Rosario, con sus correspondientes viaductos de acceso, y por un camino sobre terraplén con puentes aliviadores, en la denominada “zona de islas” que constituyen el valle aluvional del río Paraná.

1.B.1.2. Costo de las obras

El costo total de construcción de la conexión asciende a la suma de \$ 384.702.193. Dicho importe se encuentra integrado por el costo de las obras previsto en la oferta (\$ 350.202.193) y el importe correspondiente al tope máximo de \$ 34.500.000 aprobado por resolución 86/99-MEyOySP- en concepto de modificación del proyecto para la ampliación de los trabajos.

Por la citada resolución, se dispuso asimismo, deducir de este último importe la suma de \$ 1.237.297 correspondiente al ahorro financiero con que se beneficiará la empresa concesionaria por la reducción del monto de la garantía de ejecución de las obras dispuesta por el artículo 40 del mencionado acto normativo, así como por la ampliación del plazo demandado para la obtención del compromiso de financiamiento que conforme con lo previsto por el artículo 22.1.a) del texto jurídico definitivo debe presentar el adjudicatario a fin de acreditar que dispone de los fondos necesarios para cumplir con sus obligaciones contractuales.

En consecuencia, el costo total de las obras vigentes al 31 de diciembre de 1999, quedaría determinado en la suma de \$ 383.464.896, hasta tanto se apruebe por parte de la autoridad de aplicación el presupuesto definitivo para la ampliación de las obras.

1.B.1.3. Certificación de los trabajos

Al 31 de diciembre de 1999 fueron emitidos 16 certificados de obra por la suma de \$ 99.0119.361 que representa el 25,82% del costo total de construcción de la misma (\$383.464.896) y el 40,98% del monto total de la subvención (\$ 241.600.000) integrado por el importe correspondiente al subsidio previsto contractualmente conforme a lo

solicitado por el postulante ganador en su oferta (\$ 207.100.000), y el monto tope máximo de \$ 34.500.000 antes mencionado.

De acuerdo con la curva de inversión correspondiente a la revisión del plan de trabajos aprobada con fecha 30 de setiembre de 1999, el monto de certificación previsto a diciembre de 1999 asciende a \$129.390.000 por lo que el monto de certificación real de \$99.019.361 refleja un desvío del 23,47 % respecto de dicha previsión.

1.B.2. Ejecución financiera

1.B.2.1. Artículo 15 ley 24.156 autorización para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución incida en ejercicios financieros futuros.

Conforme lo dispuesto por el artículo 15 de la ley 24.156, se ha verificado el cumplimiento de las previsiones presupuestarias correspondientes al crédito plurianual necesario para afrontar las obligaciones a cargo del Estado nacional por el monto total de la subvención según se detalla en el siguiente cuadro:

SUBSIDIO	PRESUPUESTO AÑO	MONTO \$
Subsidio asignado para el 1° llamado a licitación.	1997	100.000.000,00
Subsidio adicional previsto para el 2° llamado a licitación.	1998	87.100.000,00
Subsidio asignado para la modificación de obra.	1999	34.500.000,00
Total de aportes a cargo del Tesoro nacional.		221.600.000,00

Los montos informados en las planillas plurianuales de inversión anexas a la ley de presupuesto para los mencionados ejercicios financieros, corresponden exclusivamente a los créditos autorizados en concepto de subvención a cargo del Estado nacional, cuya erogación es imputable a la Actividad 01, Partida Presupuestaria 5.2.6. Transferencias al Sector Privado para Financiar Gastos de Capital, que sumado a los aportes correspondientes a las provincias de Entre Ríos y Santa Fe elevan el monto total de la subvención a la suma

de \$ 241.600.000 lo que representa un incremento del 141,60% del subsidio previsto para la primera licitación.

1.B.2.2. Composición del crédito: crédito inicial. Modificaciones presupuestarias.

En el siguiente cuadro se expone la evolución del crédito asignado a la Actividad 01 para el pago del subsidio a la empresa concesionaria, de acuerdo con lo previsto en las leyes de presupuesto correspondientes a los ejercicios 1997, 1998 y 1999 y sus respectivas modificaciones presupuestarias:

EJERCICIO	FUENTE DE FINANCIACIÓN	CRÉDITO INICIAL	NORMA QUE DISPONE LA MODIFICACIÓN	MONTO DE LA MODIFICACIÓN	CRÉDITO VIGENTE
1997	F.F. 11	6.016.000	—	(*) -6.016.000	0
1998		20.000.000	—		20.000.000
1999		25.785.000	Dto. 455/99	-5.000.000	20.785.000
	subtotal	51.801.000		-11.016.000	40.785.000
1998	F.F. 15	40.000.000	—	(*) -40.000.000	0
1999		51.965.000	Dto. 455/99	- 8.000.000	
			Dto. 1.356/99	- 20.000.000	
			Dto. 248/99	- 4.319.179	19.645.821
	Subtotal	91.965.000		- 72.319.179	19.645.821
				Total	60.430.821

(*) Créditos no utilizados

Los importes registrados como fuente de financiación 15, corresponden a créditos obtenidos por el Estado nacional en virtud del Convenio de Asistencia Financiera suscripto con el Fondo Fiduciario Federal de infraestructura Regional para financiar la ejecución de las obras.

1.B.2.3. Inversión a cargo del Estado nacional. Pago del subsidio.

Del monto total de certificados emitidos al 31 de diciembre de 1999 por la suma de \$ 99.019.361 el Estado nacional tomó a su cargo el 85,86% (\$ 85.019.361), cu-

briendo los aportes proporcionales que, conforme lo previsto por la circular 6, correspondía efectuar a las provincias.

De acuerdo con la información relevada, surge que los importes correspondientes al devengado y pagado acumulado al cierre del ejercicio 1999, representan el 27,08% del monto total del subsidio a cargo del Tesoro nacional, previsto para toda la obra.

Asimismo, se señala que las modificaciones presupuestarias autorizaron una reducción de \$37.319.179 en el crédito asignado para el ejercicio 1999, la que junto con la disminución de las disponibilidades del Tesoro, que condicionaron los pagos previstos en cada cuota trimestral, afectaron el normal desarrollo de la obra.

1.B.2.4. Aportes a cargo de las provincias

De acuerdo con lo previsto en el artículo 3° del decreto 650/97, del Poder Ejecutivo nacional, las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, asumieron el compromiso de efectuar aportes por la suma total de \$ 20.000.000, a otorgar en partes iguales por cada Estado provincial, durante el primer año de ejecución de las obras y en forma proporcional al avance de los trabajos que certifique el órgano de control de la concesión.

Los respectivos aportes fueron aprobados por ley 11.502 de la provincia de Santa Fe y por su similar 9.082 de la provincia de Entre Ríos, que asimismo establecen un régimen de exención impositivo durante los primeros 13 años de la concesión.

Al respecto, se señala que los aportes a efectuar por cada una de las provincias no forman parte de los créditos correspondientes al presupuesto de la Administración nacional, razón por la cual el análisis de los mismos no fue considerado por la AGN a los fines del presente informe de auditoría.

No obstante lo expuesto, señala la AGN que las respectivas transferencias de fondos, al cierre del ejercicio 1999, representan el 40% del monto total previsto desembolsar durante el primer año de ejecución de las obras, conforme las previsiones establecidas en la circular 6 anexa al pliego de bases y condiciones del llamado a licitación.

La AGN emite luego una serie de comentarios y observaciones:

1.1. Ausencia de proyecto oficial.

El llamado a licitación para la Concesión de la Construcción, Mantenimiento y Explotación de la Conexión Física entre las ciudades de Rosario y Victoria, dejó a cargo de los oferentes el proyecto de las obras a ejecutar, apartándose en tal sentido de las previsiones contenidas en el artículo 4° de la Ley de Obras Públicas. La carencia de proyecto oficial al momento de efectuarse el llamado a licitación, tampoco fue subsanada durante el proceso de banco

de información o *data room*, toda vez que el pliego de bases y condiciones no previó que –finalizado el mismo– debiera obtenerse un anteproyecto único y consensuado por los oferentes, respecto del cual se formularen todas las propuestas.

Por el contrario, el procedimiento adoptado desvirtúa la naturaleza del concurso, ya que al permitir a cada oferente presentar sus propios estudios y diseños, torna imposible la comparación de las ofertas sobre una base homogénea.

Asimismo se señala que la falta de un anteproyecto por parte del Estado, impide a la administración contar con parámetros técnicos para cuantificar el costo por ítem de las obras y definir el presupuesto oficial de las mismas.

Lo expresado adquiere particular relevancia si se tiene en cuenta que el criterio de selección del postulante ganador (menor subsidio solicitado –artículo 10, b) y d) - P.B. y C.), se aplicó sobre ofertas que se basan en propuestas técnicas heterogéneas.

En tal sentido, el principio contenido en el artículo 4° de la ley 13.064 –aplicable a la concesión de obras públicas por expresa remisión del artículo 4°, *in fine*, de la ley 17.520– exige la preexistencia del proyecto y presupuesto de las obras a ejecutar, como requisitos esenciales que deben satisfacerse en forma previa a iniciarse el proceso licitatorio, admitiéndose excepcionalmente, en los casos que por razones de urgencia no resulte posible contar con la documentación de proyecto, que la adjudicación de las obras se efectúe sobre la base de anteproyectos y presupuestos globales, circunstancia que tampoco se verifica en el presente llamado a licitación.

1.2. Antecedentes económico-financieros.

En las actuaciones relevadas no existen constancias del análisis técnico-económico que determinó el nuevo costo de construcción de la conexión Rosario-Victoria luego del fracaso del primer llamado a licitación. Tampoco constan los antecedentes que avalen el análisis económico-financiero del proyecto de inversión respecto de las principales hipótesis económicas y de los resultados que definen su rentabilidad en los términos del artículo 57 de la ley 23.696, modificatoria de la ley 17.520 de concesión de obra pública por peaje.

1.3. Aprobación por la Dirección Nacional de Inversión Pública.

En las actuaciones relevadas no existen constancias de la aprobación del emprendimiento por parte de la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos, en los términos previstos por la ley 24.354.

Asimismo, se señala que el cumplimiento del citado recaudo legal también se hallaba expresamente previsto en la cláusula tercera del convenio que, con motivo de la ejecución de las obras, fue

suscripto entre las provincias de Santa Fe y Entre Ríos y la Subsecretaría de Obras Públicas de la Nación, el 11 de mayo de 1995.

Tampoco existen constancias de la autorización que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 11 del decreto 720/95, reglamentario de la ley 24.354, compete a la Dirección Nacional de Inversiones Públicas, en relación con la modificación del proyecto aprobada por resoluciones 86/99 - MEyOySP y 115/99 - SOP.

1.4. Anteproyecto de las obras.

No existen constancias de que el concesionario haya dado cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 28 de la Documentación Técnica Básica Definitiva, que impone al postulante ganador la obligación de remitir el anteproyecto de las obras al órgano de control, dentro de los 10 días de la firma del decreto aprobatorio del contrato de concesión.

1.5. Desagregación de los trabajos.

Si bien la documentación contractual hace referencia a ítem de obra, el nivel de desagregación de los trabajos previsto en el procedimiento particular de certificación aprobado por nota CT ROS-VIC 29/99, se limita a un listado de unidades o subunidades componentes que no permite conocer cada uno de los trabajos que las integran, así como sus respectivos costos unitarios.

Tampoco consta el análisis de precios de cada ítem de obra a fin de determinar la composición de los mencionados costos unitarios.

El conocimiento de los precios unitarios y su respectiva desagregación, constituye un elemento de valoración y control indispensable en el caso de producirse eventuales modificaciones de obra, renegociación, supuestos de rescisión del contrato o rescate de la concesión.

1.6. Ampliación 4° carril.

De acuerdo con las razones invocadas en los considerandos de la resolución 86/99-ME-, que autorizó a iniciar sin dilaciones las obras de ampliación a cuatro carriles del puente principal y sus viaductos de acceso, corresponde efectuar las siguientes consideraciones:

—Si el interés público comprometido en la necesidad impostergable de ejecutar la ampliación de las obras a cuatro carriles, permitió apartarse de las previsiones contenidas en el artículo 18.3 del texto jurídico, y artículo 5 (sexto párrafo) de la documentación técnica básica, en cuanto reservan a la autoridad de aplicación el derecho de negociar su ejecución —superado un volumen de tránsito medio anual de 8.000 vehículos diarios— evidencia, o bien que al iniciarse la ejecución de las obras se produjeron circunstancias imprevisibles que permitieron a la administración concedente apartarse del costo de oportunidad previsto en la citada documenta-

ción, o bien que la ejecución del cuarto carril debió haberse previsto desde su inicio en la documentación licitatoria, a fin de evitar un quebranto al principio de igualdad y correcto tratamiento que debe regir en todo proceso licitatorio.

Al respecto cabe señalar que esta hipótesis constructiva había sido contemplada en el pliego de bases y condiciones del primer llamado a licitación, modificándose ese criterio durante el correspondiente proceso de *data room*, del que surgió la reducción a 3 carriles del puente principal y sus viaductos de acceso, parámetro que se mantuvo en la documentación del segundo llamado.

Asimismo se señala, que la aprobación de la descripción técnica de la modificación de diseño a cuatro carriles, efectuada por resolución 86/99 MEyOySP estableciendo un tope máximo a desembolsar por el Estado nacional para la ampliación de las obras, podría dar lugar a situaciones que generen eventuales diferencias entre las partes contratantes, en la medida en que se están certificando los trabajos sin contar con el costo definitivo de la modificación.

En oportunidad de contestar el traslado dado al organismo auditado, la gerencia económica financiera del órgano de control de concesiones viales, mediante informe 269/01, da cuenta que “ante la falta de un proyecto suficientemente detallado para la ejecución de las obras y un detalle de costos suficientemente [...] el OCCOVI recurrió a un pormenorizado estudio encomendado a la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, a fin de analizar el proyecto en ejecución, para determinar su costo definitivo”.

1.7. Terraplén en zona de islas.

El ancho de coronamiento del terraplén en zona de islas previsto en el pliego de condiciones exclusivamente para la construcción de una calzada de dos carriles, determinará en el futuro —cuando las condiciones de tránsito previstas en el artículo 18.3. del texto jurídico definitivo exijan la ejecución de la segunda calzada de la conexión—, la necesidad de construir un nuevo terraplén con sus respectivos puentes aliviadores.

En tal sentido, y sin perjuicio de la oportunidad en que deban ejecutarse las obras correspondientes a la segunda calzada, cabe destacar que la construcción de un único terraplén con un ancho de coronamiento para cuatro carriles, conforme había sido previsto en el primer llamado a licitación, permitiría evitar la mayor inversión y los inconvenientes que representa la construcción de una nueva obra completa en una zona de islas.

1.8. Certificación de obra.

Los certificados de obra no exponen porcentajes de avance que vinculen el monto total acumulado

de obra ejecutada a la fecha de emisión de cada certificado, con el monto total de las obras y del subsidio. En efecto, las planillas de avance de obra se limitan a indicar el porcentaje de avance de cada unidad componente respecto de su propio monto contractual, sin vinculación alguna con el monto total de las obras o del subsidio.

Por otra parte se señala que, a partir del certificado 9, los expedientes de certificación no incluyen el “cuadro resumen de certificación” previsto en el punto 6.5 del procedimiento particular de certificación que contempla la exposición simultánea del monto contractual de cada una de las unidades componentes, así como de los importes correspondientes a su ejecución mensual y acumulada.

1.9. *Marco regulatorio.*

El acto de apertura de las ofertas se llevó a cabo sin hallarse aprobado en el marco regulatorio de la concesión, según lo establecido en el artículo 7° del decreto 855/95 y del artículo 2° apartado s) del pliego de bases y condiciones del concurso.

1.10. *Contratación con terceros.*

Teniendo en cuenta que el artículo 16.4 del texto jurídico definitivo, dispone que la sociedad concesionaria deberá comunicar al órgano de control, a los fines de su aprobación, los contratos que deba realizar con terceros –para la ejecución de obras o la provisión de bienes o servicios–, cuando los mismos superen el valor correspondiente a 65.000 tarifas básicas de peaje (equivalente a una suma aproximada de \$481.000), se señala que dicha previsión se aparta del régimen establecido por la Ley de Obras Públicas, en cuanto la misma no prevé límite alguno a partir del cual deba obtenerse dicha autorización.

La mencionada limitación tampoco ha sido prevista por el decreto 855/96, modificado por su similar 650/97 que, entre otros aspectos, contempla en su artículo 21, apartado d) los supuestos de contratación con terceros por parte de la sociedad concesionaria.

1.11. *Fondo de reparos.*

El pliego de bases y condiciones no prevé efectuar ningún porcentaje de retención sobre el monto de los certificados de obra, a fin de constituir la garantía por fondo de reparos que debe mantenerse vigente hasta la recepción definitiva de las obras, conforme lo previsto por el artículo 46 de la ley 13.064 y artículo 72 del pliego de bases y condiciones para la licitación y ejecución de obras públicas.

1.12. *Garantía de mantenimiento de las obras y prestación del servicio.*

La determinación del monto de la garantía de mantenimiento de las obras y prestación del servicio establecida en la suma de \$1.000.000, resulta

considerablemente inferior al importe que surgiría de aplicar los artículos 53 y 55 del pliego de bases y condiciones generales para la concesión de obras públicas. En efecto, la modalidad establecida por el artículo 55 del mencionado pliego de condiciones para la devolución de la garantía de contrato, dispone retener durante el período comprendido entre la habilitación de las obras y la extinción de la concesión, un monto de garantía equivalente al 2% de la inversión en obra, cuyo importe de acuerdo con la oferta ganadora en la presente licitación, asciende a \$ 350.202.193.

Si bien el artículo en análisis establece que los pliegos particulares pueden disponer otras formas de devolución de las garantías, el monto correspondiente al 2% que debe mantenerse inalterable durante el período indicado, constituye una pauta mínima de referencia.

1.13. *Publicación de los avisos.*

Teniendo en cuenta que en la presente licitación se previó efectuar la difusión del llamado, a través de la publicación de anuncios en el Boletín Oficial, y en otros medios de prensa del ámbito local e internacional, corresponde efectuar las siguientes consideraciones:

–Subvención: en el modelo de aviso de licitación no se hace referencia a la modalidad subvencionada de la concesión.

–Publicaciones locales: los anuncios en el boletín oficial se ordenaron efectuar por el término de 10 días, plazo que resulta inferior al previsto en el artículo 10 de la ley 13.064, que establece un plazo mínimo de publicación de 15 días, en el caso de obras cuyo presupuesto oficial supere un importe de \$ 260.000 (monto actualizado por resolución 814/96-MEyOySP-).

–Publicaciones en el exterior: si bien las publicaciones en el ámbito internacional, fueron ordenadas por la autoridad de aplicación a partir del 23 de julio de 1997 y por el término de 2 días, el cronograma de publicaciones en el exterior previó iniciar su difusión recién a partir del día 15 de agosto.

Asimismo se señala que, en las actuaciones relevadas, sólo existen constancias de las publicaciones efectuadas el día 15 de agosto en la ciudad de Nueva York y el 27 del mismo mes en la ciudad de Roma.

1.14. *Derecho a ofertar.*

Los importes establecidos en concepto de arancel para la adquisición del pliego de bases y condiciones, del texto propuesto de contrato y del derecho para ofertar, no superan en su conjunto los porcentajes previstos en el régimen de contratación de obras públicas, para la adquisición de la documentación licitatoria. No obstante, el arancel previsto en el artículo 9° del pliego de bases y condicio-

nes como “derecho para ofertar” carece de antecedentes entre las normas que regulan el procedimiento de selección del contratista estatal.

1.15. *Impuesto al valor agregado.*

Considerando el régimen impositivo de la subvención (ver 3.A.5.), el pliego de bases y condiciones debió haber previsto, a los efectos del pago del subsidio, la deducción del IVA compras del monto total de cada uno de los certificados de obra.

El reconocimiento del IVA compras como parte del costo de la obra a los efectos del pago del subsidio, y paralelamente, como crédito fiscal oponible al débito generado en período de explotación, representa un beneficio extraordinario, superior al previsto por la exención contemplada en el decreto 642/97.

Sin perjuicio de lo expuesto, se señala que en oportunidad de formular su descargo, y más allá de tener presente para el futuro las recomendaciones formuladas, el organismo auditado destacó que si bien el reconocimiento del IVA compras como parte del costo de la obra a los efectos del pago del subsidio, y paralelamente, como crédito fiscal para el período de explotación, representa un beneficio extraordinario, superior al previsto por el régimen de exención establecido en el decreto 642/97, dicho beneficio fue considerado al momento de fijarse la tarifa al usuario y en consecuencia ha sido determinante para el cálculo de la tasa interna de retorno del proyecto. Por tanto, la modificación propiciada, en las actuales circunstancias, implicaría una alteración de la rentabilidad prevista en el contrato de concesión.

Asimismo, el organismo auditado informó que en oportunidad de habilitarse el registro de inversiones a cargo del concesionario, conforme lo dispuesto por el artículo 30, punto 30.12.2 del texto jurídico definitivo del contrato, se previó que las mismas sólo comenzarán a registrarse una vez que el concesionario haya efectuado una inversión equivalente al importe incluido en el monto total de la subvención en concepto de impuesto al valor agregado. De este modo, en el caso de un eventual rescate de la concesión se neutralizaría el beneficio derivado de la financiación extraordinaria que representa la inclusión del IVA compras en las certificaciones practicadas para el pago de la subvención.

1.16. *Formularios de la oferta económica.*

Del relevamiento efectuado, surge que la oferta ganadora se apartó de los requerimientos establecidos en el pliego en los siguientes aspectos:

- a) Desagregación del IVA: el Formulario IXb “Tabla de costos en período de construcción” expone el importe correspondiente al IVA en forma desagregada, como un nuevo ítem (ítem 5) y fuera del “Total de costos pe-

ríodo de construcción”, apartándose de lo previsto en el formulario tipo del pliego de condiciones, situación que origina a su vez otros desajustes al mismo:

- El importe correspondiente al “Total costos período de construcción” del formulario IXb no coincide con el total de gastos y recursos del formulario IXb, según lo establecido expresamente al pie de este último.
- En el formulario IXd de “Flujo de fondos en período de construcción”, el oferente previó el pago del IVA dentro del período de pago del subsidio, contrariando la disposición contenida en la nota al pie del formulario IXb en la que se indica que “sólo los ítem 1 a 3 serán considerados en la planilla mensual de avance de obra para el pago del subsidio”.
- El tratamiento del IVA fuera del “Total de costos en período de construcción” dio lugar a diferencias de criterio con la sociedad concesionaria, la cual consideró que dicho importe no debería ser tenido en cuenta a los fines de constituir la garantía de ejecución de la obra. En ese orden, se señala que, a la fecha de cierre de la presente auditoría, se encuentra agotada la vía de reclamos en sede administrativa, con decisión denegatoria.

- b) Gastos de puesta en marcha a cargo de la concesionaria: el oferente ganador incluyó los “Gastos de puesta en marcha a cargo de la concesionaria”, en el formulario IXb de costos en período de construcción, apartándose del pliego de condiciones que preveía su consideración durante el período de explotación (formulario IXc).

En tal sentido, la oferta ganadora no sólo incluyó los mencionados gastos en período de construcción, sino que además previó el pago de los mismos a través del subsidio.

1.17. *Garantía de ejecución del contrato.*

La disminución del monto de la garantía de ejecución del contrato dispuesta por el artículo 4º de la resolución 86/99 -MEyOySP-, constituye una modificación de las condiciones previstas en las bases del llamado a licitación, que vulnera el principio de igualdad que debe regir el procedimiento de licitación.

Oscar S. Lamberto. – Miguel A. Pichetto.
– José L. Gioja. – Omar E. Becerra. –
Ricardo C. Quintela.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta de Cuentas de la Administración, ha considerado el expediente Oficiales Varios 43/02, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre un examen especial en el ámbito de la ex Secretaría de Obras y Servicios Públicos, dependiente del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, con el objeto de efectuar el análisis del procedimiento de selección correspondiente al contrato de Concesión de Obra Pública por Peaje para la Construcción, Mantenimiento y Explotación de la Obra de Conexión Física entre las ciudades de Rosario y Victoria; 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, solicitando informe: a) sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen del contrato de Concesión de Obra Pública por Peaje para

la Construcción, Mantenimiento y Explotación de la Obra de Conexión Física entre las ciudades de Rosario y Victoria, incluido en el Programa 50 Formulación, Programación, Ejecución y Control de Proyectos de Obras Públicas del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; y b) sobre las medidas adoptadas a fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones objeto de las referidas observaciones, así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

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

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

Sala de la comisión, 16 de septiembre de 2003.

*Oscar S. Lamberto. – Miguel A. Pichetto.
– José L. Gioja. – Raúl E. Baglini. –
José A. Vitar. – Omar E. Becerra. –
Ricardo C. Quintela.*

2

Ver expediente 180-S.-2003.

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