

SESIONES ORDINARIAS

2005

ORDEN DEL DIA N° 2491

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 14 de junio de 2005

Término del artículo 113: 24 de junio de 2005

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual ejercicio fiscal producido como consecuencia de las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación en referencia al control ejercido por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables como órgano de control de la Hidrovía Santa Fe-Océano. (65-S.-2005.)

Buenos Aires, 4 de mayo de 2005.

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, a fin de solicitarle que:

a) Se adopten las medidas necesarias para asegurar la eficiencia del control ejercido por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, como órgano de control de la Hidrovía Santa Fe-Océano, asegurando el cabal cumplimiento de los deberes que sus competencias le imponen;

b) Se adopten las medidas necesarias para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación; y

c) Informe sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las aludidas situaciones y para la determinación y efectivización

de las correspondientes responsabilidades legales en los aspectos patrimoniales y sancionatorios.

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO A. H. GUINLE.

Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se refieren a la gestión de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, como órgano de control de la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano, y a respuestas del Poder Ejecutivo nacional sobre resoluciones del Honorable Congreso de la Nación.

Expediente OVD.-1.338/98 y expediente PE.-579/99

El Honorable Congreso de la Nación dicta la resolución 47-S.-98 de conformidad con un proyecto elaborado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. En ella se formuló un requerimiento al Poder Ejecutivo nacional, manifestando la urgente necesidad de adecuar el control de la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano, a la correspondiente normativa jurídica y de gestión. Asimismo que se adopten las medidas conducentes a la determinación y efectivización de las responsabilidades que puedan emerger de los defectos que se hayan producido en el ejercicio de las aludidas competencias.

En los fundamentos de la mencionada resolución, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas cita el expediente OV.-315/97 mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite informe sobre el control ejercido, por parte de la Subsecretaría

de Puertos y Vías Navegables, en el marco jurídico de la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano respecto de las tareas efectuadas por el concesionario Hidrovía S.A. durante las etapas 0 y 1.

El Poder Ejecutivo nacional contesta a través de la Secretaría de Relación Parlamentaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros, remitiendo copia de la respuesta dada por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en donde se anexan las explicaciones dadas en su oportunidad al órgano de control externo.

El Poder Ejecutivo nacional dio contestación parcial al requerimiento, por lo cual se solicitó, en reiteradas oportunidades, para que se adopten las medidas conducentes a que dicha respuesta sea completada respecto al pedido concerniente a la determinación y efectivización de responsabilidades, sin haberse obtenido respuesta hasta el presente.

Tomando en consideración que la necesidad de la determinación y efectivización de las responsabilidades de los funcionarios actuantes, siguen persistiendo en los posteriores informes realizados por la AGN referentes al control ejercido sobre la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano, las mismas serán consideradas en su conjunto.

Expediente OV.-374/03 (resolución AGN 105/03) y expediente OV.-375/03

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables referida a: "Verificar la gestión del órgano de control respecto del control de la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano".

El período auditado fue desde el 1° de junio de 2001 al 30 de junio de 2002.

Las tareas de campo fueron desarrolladas por la AGN en el período comprendido entre el 30 de septiembre de 2002 y el 30 de diciembre de 2002, excepto por las tareas realizadas en el ámbito de la Prefectura Argentina que se llevaron a cabo entre los días 3 a 13 de febrero de 2003.

El órgano de control de la concesión no se ha constituido pese a lo dispuesto por decreto 863/92. La AGN considera que la constitución del mismo resulta necesaria por la especificidad y complejidad del sistema auditado y por el aumento de las funciones de control originadas en el Acta Acuerdo de Renegociación de Contrato de fecha 3 de octubre de 1997 que amplió el objeto de la concesión.

El examen de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa, aprobadas por resolución 145/93 AGN, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la ley 24.156, habiéndose practicado los siguientes procedimientos: 1) Evaluación de la normativa vigente aplicable; 2) Entrevistas; 3) Relevamiento de circuitos y cuestionarios y 4) Selección de muestra.

En "Aclaraciones previas" se detallan el marco contractual y el sistema de control y fiscalización que son los siguientes:

Marco contractual

La contratación por el régimen de concesión de obra pública por peaje, para la ejecución, modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de redragado y mantenimiento de la vía navegable troncal, comprendida entre el km 584 del río Paraná, tramo exterior de acceso al puerto de Santa Fe y la zona de aguas profundas naturales en el río de la Plata exterior a la altura del km 205,3 del canal Punta Indio por el canal "Ingeniero Emilio Mitre", fue adjudicado al consorcio Hidrovía S.A., integrado por las firmas EMEPA S.A., Albano S.A. y Kocourek S.A. de la República Argentina y Jan de Nul, del Reino de Bélgica. La firma del contrato respectivo se efectivizó el 20 de febrero de 1995 y fue aprobado por decreto 253 de fecha 22 de febrero de 1995.

El período de concesión originalmente establecido por pliego fue de 10 años contados a partir de la firma del acta de inicio de la concesión efectuada el 1° de mayo de 1995, contemplando una etapa inicial de preparación o alistamiento y tres etapas de ejecución, con plazos máximos de realización:

Etapas 0. Acondicionamiento de la flota y movilización de equipos, con una duración de 90 días corridos, a contar desde la firma del acta de inicio de la concesión.

Etapas 1. Seis meses corridos, contados a partir de la firma del acta de inicio de los trabajos de redragado. En esta etapa se realizarían los trabajos destinados a alcanzar las profundidades que permitan la navegación de buques con 8,53 m (28 pies de calado), desde el kilómetro 460 al océano y de 6,71 m (22 pies de calado), desde el kilómetro 460 hasta el kilómetro 584 del río Paraná.

Los trabajos de señalización que se desarrollaron en esta etapa y cuya acta se firmó el día 1° de mayo de 1995 consistieron en la remodelación de las mismas conforme el sistema IALA región B, dando cumplimiento en lo referente a colores, formas, destellos y marcas de tope de todas las señales.

En fecha 31 de diciembre de 1995 finaliza el plazo fijado para la ejecución de las obras de dragado para esta etapa, por lo cual el concesionario fue autorizado a iniciar el cobro de la tarifa correspondiente a la etapa 1, desde la subsección 1.3 (Paraná inferior) hacia aguas abajo, es decir la sección 1, por resolución SETyC 28/95.

Ello fue así en virtud de que en los tramos de aguas arriba (subsecciones II.0 y II.1) se hallaban pendientes algunas tareas de señalización.

A partir de esa autorización, el concesionario comenzó a cobrar el peaje de etapa 1 en la sección I, en fecha 1° de enero de 1996.

Con posterioridad, fue autorizado a cobrar peaje de etapa 1 en la sección II, por resolución SETyC 177/96, iniciándose el 6 de marzo de 1996 el cobro de dicho peaje.

Etapas 2. Veinticuatro meses corridos, contados a partir de la fecha de finalización de la etapa 1. Se realizarían los trabajos necesarios para lograr las profundidades que permitan la navegación de buques con 9,75 m (32 pies de calado) desde el km 460 al océano, y para mantener la profundidad necesaria que permita la navegación de buques de 6,71 m (22 pies de calado) entre el km 460 y el 584 y se continuaría con los trabajos de actualización del sistema de señalización en las condiciones previstas para la etapa 1.

Los trabajos de dragado para esta etapa se finalizaron hacia fin de enero de 1997 por lo cual se autoriza el inicio del cobro del peaje en las secciones I y II, en fecha 1° de julio de 1997 por disposición SSPyVN 127, procediendo el concesionario al cobro del mismo a partir del 7 de julio de 1997.

Las tareas de señalización finalizaron el 20 de septiembre de 1996 dando lugar a la resolución MEyOSP 495/97 (21-4-97) por la que se autoriza al concesionario al cobro de la tarifa de peaje de la etapa 2 de señalización.

Etapas 3. Se inició en el mes de marzo de 1997 y se extiende hasta el final de la concesión. En ésta se realizan las tareas de mantenimiento de dragado y de la señalización de la ruta navegable de las condiciones alcanzadas en la etapa 2. Continuando, el concesionario, con la percepción de las tarifas indicadas en el régimen tarifario.

El 3 de octubre de 1997 se celebra un acta acuerdo entre el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y el concesionario Hidrovía S.A., por la cual, entre otros aspectos, se amplía el objeto del contrato de concesión con el propósito de realizar:

– El dragado del canal Punta Indio entre el km 205,3 y el km 239,1.

El plazo establecido en el acta acuerdo para la extensión del canal, incluyendo trabajos de dragado, señalización e instalación de mareógrafos, fue de 5 meses contados a partir de la fecha de firma del acta de iniciación, que se produjo el 12 de noviembre de 1997. La autoridad que ejerce el control aprobó los trabajos a través de la orden de servicio 289 de fecha 29 de mayo de 1998.

– La construcción de una zona de cruce en el canal Punta Indio.

La finalización de las tareas correspondientes fueron aprobadas por la autoridad que ejerce el control mediante orden de servicio 256 del 3 de febrero de 1998.

– La construcción de áreas de dragado experimental para la navegación con calado de 10,97 m (36 pies) y 8,53 m (28 pies), a fin de:

a) Asegurar en el tramo comprendido entre el km 205,3 y el km 239,1 del canal Punta Indio las mismas

características técnicas de la ruta navegable concesionada, todo ello en cumplimiento de lo establecido en las notas reversales suscritas entre los gobiernos de la República Oriental del Uruguay y la República Argentina de fecha 13 de mayo de 1997;

b) Dar cumplimiento a las Normas Básicas de Seguridad Náutica y de la Navegación, en el canal Punta Indio, de acuerdo a los requerimientos formulados por el Servicio de Hidrografía Naval y la Prefectura Naval Argentina a cuyo efecto se establece la constitución de zona de cruce en dicho canal;

c) Estudiar las tasas de sedimentación en la vía concesionada para calados de 10,97 m (36 pies) y 8,53 m (28 pies) según la zona;

d) Complementación del sistema de radares en el río de la Plata.

El sistema de control de tráfico (VTS) constará de una estación radar en Atalaya, una en Buenos Aires y un centro de control en Buenos Aires con imagen integrada de ambos radares.

La Estación Radar Buenos Aires y la Estación de Control VTS estarán situadas en el Control Puerto de Buenos Aires, en el 5° piso del edificio de la Dirección Nacional de Vías Navegables sito en la calle España 2221.

En cuanto al plazo de la concesión, en la cláusula quinta del acta acuerdo del 3 de octubre de 1997 y por las razones en ella expuestas el plazo original se extendió por un término de 8 años.

Obligaciones emergentes del marco contractual

Contratación de seguros obligatorios.

El concesionario debe asumir las coberturas de:

a) *Bienes:* riesgos parciales y totales (artículo 11.2);

b) *Responsabilidad civil:* a cargo del concesionario. A nombre conjunto del concesionario, concedente y subcontratistas (artículo 11.1). El seguro deberá contener una cláusula de responsabilidad cruzada (artículo 11.3);

c) *Accidentes de trabajo (ART)* (artículo 11.4);

d) El concesionario deberá presentar junto con las pólizas a que alude el capítulo XI del pliego, un certificado de reaseguro de los seguros tomados (artículo 11.6).

Se establece que el concesionario deberá presentar a la autoridad que ejerce el control los recibos correspondientes al pago de las primas relativas a los seguros que está obligado a tomar conforme al pliego. En caso que el concesionario omita la contratación de éstos, el concedente queda facultado para contratar y mantener en vigor dichos seguros, así como a pagar las primas respectivas, debiendo el concesionario restituir a éste las sumas abonadas por dicha contratación en un plazo no mayor

de 5 días (artículo 11.1, sección III, del pliego de bases y condiciones).

Trabajos de dragado y balizamiento.

Se establece (artículos 11 y 12, sección VII B - Pliego de Especificaciones Técnicas de Señalización, capítulo 4 Controles) que, el concesionario deberá efectuar como mínimo una recorrida semanal del sistema debiendo comunicar a la autoridad que ejerce el control todas las novedades registradas, causas posibles, regularizaciones efectuadas y pendientes.

Esta comunicación deberá ser efectuada por escrito y, en cumplimiento del artículo 15 del mismo capítulo, entregar mensualmente a la autoridad que ejerce el control planillas por escrito y en soporte magnético con el resumen de todas las señales producidas en ese lapso. De igual forma se procederá al finalizar cada año calendario.

El concesionario, conforme lo estipula el artículo 10, sección VII A - Pliego de especificaciones técnicas de dragado, capítulo 2 - Ejecución, deberá comunicar por escrito a la autoridad que ejerce el control sobre la posición de todas las señales costeras, balizas, marcaciones, y boyas necesarias para la realización de los trabajos, respecto al sistema de coordenadas indicado.

Documentación contable, financiera, presupuestaria y su ejecución.

El pliego de bases y condiciones establece en el artículo 10.15, sección III, la forma en que deberá ser presentada la documentación por parte del concesionario. A saber:

Mensualmente:

- a) Balance de sumas y saldos;
- b) Información estadística sobre volúmenes de actividad desarrollada en el mes anterior.

Trimestralmente:

- a) Estado de ejecución del presupuesto financiero;
- b) Estado de situación patrimonial y cuadro de resultados.

Anualmente:

- a) Memoria y estados contables del ejercicio con sus cuadros, anexos y notas, dictaminado por contador público con firma certificada por el consejo profesional que corresponda según la normativa vigente;
- b) Inventario general;
- c) Actualización de los planes económico-financieros. Esta información debe ser presentada 120 días antes del vencimiento de cada año de concesión.

Accidentes navales:

Conforme el artículo 10.13.2, sección III, del pliego de bases y condiciones, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos dictará dentro de

los sesenta días de la puesta en vigencia del contrato de concesión un procedimiento a aplicar en los casos de accidentes navales donde el concesionario estuviere involucrado.

Aportes del concedente

Aportes financieros:

– U\$S 5.000.000 a la fecha de firma del acta de iniciación de las obras de redragado.

– U\$S 10.000.000 por cada período trimestral, pagaderos a trimestre vencido hasta la finalización de la concesión (resolución ME 1.358/93) que, debido a la deducción que se efectúa conforme lo dispuesto por (artículo 18 del pliego de bases y condiciones (2 %), el monto global trimestral a abonar al concesionario es de u\$S 9.800.000.

Estas asumas comprometidas en carácter de subsidio en la cláusula undécima del acta acuerdo de 1997 y referidas al artículo 12 del contrato de concesión, tienen el carácter de indemnización a fin de reducir el precio del peaje “no constituyendo pago en concepto de contribución alguna”.

– U\$S 623.398 y u\$S 330.568 por año para el mantenimiento y señalización del canal Punta Indio (conforme acta acuerdo).

– U\$S 238.452 por año de mantenimiento de las zonas de cruce de dicho canal. El pago de estos conceptos debe ser tramitado efectivizado conjuntamente al subsidio trimestral.

– Compensación por la disminución de tráfico, por la habilitación del canal Martín García (resolución 14/99 de la Comisión Administradora del Río de la Plata) y a los compromisos asumidos por la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en las cartas reversales de fecha 24 de junio de 1993 y 10 de junio de 1994. Cabe aclarar que previo a la habilitación de dicho canal se dicta la resolución MEOySP 922/93 (modificatoria del artículo 1.9 del pliego de bases y condiciones) estableciendo que “en el caso que se constituyeran vías navegables alternativas que provoquen una pérdida en el tráfico y por ende, disminución de los ingresos por el cobro de tarifas, el Estado nacional realizará aportes compensatorios adicionales a los estipulados en el artículo 2.2. que cubran la recaudación caída”. Por lo expuesto, la compensación de la recaudación caída se realiza trimestralmente, previa certificación, por parte del concesionario, acompañada con un detalle preciso del tráfico del sistema concesionado por el canal Martín García en el trimestre respectivo, avalado por organismo competente (orden de servicio 354/99).

Cabe señalar que las facturaciones presentadas por Hidrovía S.A. (en dólares estadounidenses), a posteriori de la ley 25.561 de emergencia pública y reforma del régimen cambiario y del decreto 576/02, por el cual se pesifica la tarifa de peaje por vía fluvial para el cabotaje nacional, motivaron la consul-

ta al Servicio Jurídico del Ministerio de Economía sobre la aplicabilidad de la ley y su alcance. Al cierre de las tareas de campo –señala la AGN– los expedientes correspondientes, se hallaban a dictamen del citado ministerio.

Aporte en equipos:

El pliego de bases y condiciones, en su artículo 2.1 - Aportes de equipos, repuestos e instalaciones en tierra, establece que serán los detallados en el anexo 1 (sección IX). A la fecha de la presente auditoría los equipos que obraban en poder del concedente, consistían en:

- Draga 256-C Capitán Núñez
- Balizadores 573-B, 574-B y 562-B
- Embarcación de apoyo de dragado 294-B

La Prefectura Naval Argentina, el American Bureau y Bureau Veritas son los entes encargados de clasificar las embarcaciones:

- 256-C American Bureau
- 573-B y 574-Bureau Veritas
- 562 y 294 no clasifican por la antigüedad.

Los certificados que estos entes extienden son respecto de casco, máquina, electricidad, seguridad de armamento y radiocomunicación.

La Prefectura Naval Argentina otorga el Certificado Nacional de Seguridad, el cual agrupa a los emitidos por los anteriores certificantes.

Sistema de control y fiscalización

El decreto 863/93 (artículo 12) creó en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos el órgano de control a cargo de la supervisión e inspección técnica y ambiental y auditoría económico-administrativa contable y legal de la concesión de obra pública por peaje para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de redragado y mantenimiento de la vía navegable troncal. Dispuso (artículo 13) que, hasta tanto se constituya el órgano de control, sus funciones y atribuciones estarían a cargo de la Secretaría de Transporte asistida por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables y la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables.

El artículo 2° del decreto 614/96 autorizó a delegar las competencias y facultades previstas en el artículo citado en el párrafo que antecede, en la ex Secretaría de Energía y Transporte y éstas por resolución 322/96 de la ex Secretaría de Energía y Transporte (artículo 3°) fueron delegadas en la ex Subsecretaría de Puertos y Transporte de Larga Distancia, no quedando comprendida la facultad, asignada por decreto 863/93, de contratar asesoramiento especializado.

A través de la disposición 80/00 de la ex Subsecretaría de Transporte por Agua y Puertos, modifi-

cada por sus similares 177/00 SSTaYP y 37/02 SSPyVN, se reestructuró la conformación de la Comisión de Seguimiento para el Control de las Concesiones de Dragado y Balizamiento (creada por resolución 1/95 SSPyVN), cuyo objetivo consiste en asistir y asesorar al Subsecretario de Puertos y Vías Navegables en los aspectos referidos al control, supervisión, inspección técnica y ambiental y auditorías económico-financiera, legal y técnica, relacionada con la concesión.

A efectos de brindar apoyo a la autoridad que ejerce el control en la supervisión técnica, y ambiental y auditoría económico-administrativa, contable y legal de los trabajos a realizar en el marco del contrato, se firmó con fecha 26 de mayo de 1995, el contrato con el consorcio integrado por las firmas Deloitte & CO, Estudio Gradowczyk y asociados S.A.T., Hidrocéano Consultores S.A. y Estudio Severgnini, Robiola, Grinberg & Larrechea. Dicho contrato fue renovado, luego de un período de inactividad (25-5-99 al 29-2-00), hasta el 28 de febrero del 2002 y con fecha 22 de agosto del mismo año se firma una nueva extensión por dos años más.

Aportes del concesionario para el funcionamiento de la autoridad que ejerce el control conforme el artículo 18, sección VI, del pliego de bases y condiciones, las actividades del órgano de control serán financiadas con los siguientes recursos:

– El 0,5 % de los ingresos percibidos por el concesionario conforme lo establece la ley 17.520 en su artículo 8°.

– El 2 % del aporte financiero del Estado nacional indicado en el artículo 2.2 del pliego de bases y condiciones.

– El producido de la venta de los pliegos, las multas y todo otro recurso que se prevea en el presupuesto general de la Nación a tal efecto.

Los recursos mencionados serán depositados en una cuenta especial abierta a tales fines en el Banco de la Nación Argentina, casa central.

Independientemente de lo expuesto se señala que a partir del 24 de mayo de 2002 la autoridad que ejerce el control no contaba con crédito presupuestario para atender los compromisos exigibles ni los que se fueran devengando durante el ejercicio 2002, incluido los intereses por mora en el pago de los mismos.

Por nota SECAD 140/02 la comisión de seguimiento informa al subsecretario la situación antes expuesta como también que el presupuesto general aprobado por la ley 25.565 y distribuido mediante decisión administrativa 19/02 no contempla crédito para atender los gastos en cuestión. Asimismo advierte que esta situación trae aparejados serios perjuicios al erario debido a que la demora en el pago genera el devengamiento de intereses.

Al cierre de las tareas de campo los incumplimientos de pago en cuanto a subsidio, intereses por

mora, deudas con Hidrovía S.A. y otros, se encontraban en etapa de renegociación.

En relación a la deuda que el Estado contrajo con Hidrovía S.A. se manifiesta que por el contrato de cesión celebrado entre el Barclays Bank P.L.C. e Hidrovía S.A., esta última acuerda vender al citado banco todos los derechos, títulos e intereses presentes y futuros relacionados con el contrato de concesión y todos los beneficios que se devenguen conforme al mismo respecto de la deuda y de cada factura por la suma de u\$s 18.094.351 (precio de compra). Dicho contrato se formalizó con carácter de escritura y entró en vigencia el 28 de diciembre de 2001. El pago del precio de compra se realizó en dólares en fondos inmediatamente disponibles, y libremente transferibles a la cuenta de Hidrovía S.A. en Fortis Bank, Nieuwstraat 26, 9300 Aalst, Belgium (Bélgica).

En anexo 2 del contrato se agrega un modelo de nota o formulario que el Ministerio de Economía, en su carácter de pagador, debió remitir al banco Barclays, una vez conformado. En él debía acusar recibo de la notificación, dar su consentimiento para la cesión y acordar tratar al Barclays Bank PLC como cesionario en virtud del contrato respecto de los derechos, títulos e intereses y de todos los beneficios que se devenguen a favor del cedente sobre los importes adeudados “(que no son inferiores a u\$s 36.188.702)”, tal como lo evidencian las facturas emitidas por Hidrovía S.A. al citado ministerio. A pesar de ello y conforme surge del análisis efectuado del expediente SO1:0173720/02, a través del cual tramita el contrato de cesión enunciado en la observación en cuestión, no obra constancia alguna de que el ministerio haya cumplimentado dicho anexo.

Con respecto a las facturas emitidas por Hidrovía S.A. corresponde señalar dice la AGN que si bien en el contrato son detalladas con sus respectivos importes, no se hace mención a los conceptos de las mismas. Sin embargo del relevamiento efectuado se ha podido constatar que en su mayoría responde a intereses por mora.

La auditoría desarrollada por la Auditoría General de la Nación dio lugar a los siguientes comentarios y observaciones:

1. A la fecha de cierre de las tareas de campo de los auditores de la AGN no se encontraba constituido el órgano de control conforme lo establecido por decreto 863/93.

Se tramita un proyecto de decreto que regula la constitución del órgano de control de concesiones de dragado y balizamiento que fue creado por decreto 863/93. Dicho expediente se hallaba, a la fecha de cierre de las tareas de campo, en análisis en el área de asesores de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables.

Si bien el órgano de control –dice la AGN– no se encuentra constituido, a través del relevamiento de las órdenes de servicios emitida se constató que son firmadas por el subsecretario en calidad de autoridad de control.

Asimismo, se señala que las funciones de control están siendo desarrolladas por personal de la Comisión de Seguimiento para el Control de las Concesiones de Dragado y Balizamiento y de la Dirección Nacional de Vías Navegables.

2. El concesionario Hidrovía S.A. no cumple en tiempo con la presentación de documentación prevista en el artículo 10.15, sección III del pliego de bases y condiciones, ni con el cronograma estipulado por la autoridad que ejerce el control; tampoco da cumplimiento a los plazos asignados por la autoridad que ejerce el control para la remisión de documentación y/o información necesaria.

Asimismo la autoridad que ejerce el control no ha establecido un procedimiento sancionatorio a aplicar a este tipo de incumplimientos.

En virtud del retraso en la presentación de la documentación por parte de Hidrovía S.A. la autoridad que ejerce el control emite la orden de servicio 12 del 18 de abril de 2002, en la cual solicita la remisión de la documentación adeudada en un plazo de 7 días y asimismo adjunta un cronograma para la presentación de la documentación con posterioridad.

Por nota de pedido 87/02 Hidrovía S.A. eleva parte de la documentación adeudada y solicita una prórroga de 30 días para la entrega del resto de la información requerida; además propone que la presentación del estado de ejecución presupuestaria financiera, estado de situación patrimonial y cuadro de resultados se pueda realizar dentro de los 120 días posteriores al trimestre vencido.

Con respecto a la presentación de documentación la AGN señala que del relevamiento efectuado (orden de servicio 12 (18-4-02) y notas de pedidos de Hidrovía S.A. 110 (13-5-02), 111 (20-5-02), 138 (18-6-02) y 141 (26-6-02) se ha podido constatar que:

a) En cuanto a los balances de sumas y saldos y estados contables trimestrales solicitados por la autoridad de control, Hidrovía S.A. ha remitido esa información sólo hasta diciembre de 2001, no enviando el correspondiente al primer trimestre del año 2002;

b) El concesionario no ha elevado los informes correspondientes al inventario analítico y actualización del plan económico-financiero.

3. La autoridad que ejerce el control no tiene un criterio definido para determinar el momento a partir del cual debe correr tanto la aplicación de la suspensión dispuesta en el artículo 24.6, capítulo 5 de la sección VII A del pliego de bases y condiciones como la reanudación del cobro de tarifa de la etapa 3.

El citado artículo establece que ante la verificación de un incumplimiento en cuanto a la profundidad mínima permitida, el concesionario pierde el derecho a cobrar la tarifa de la etapa 3, “más no la pérdida de cobro de la tarifa de la etapa 2 le la retención de los aportes del Estado mientras dure el hecho”.

En virtud de haberse comprobado una profundidad de 7,40 metros en el paso Bella Vista (la profundidad mínima permitida es de 7,53 metros), la autoridad que ejerce el control aplicó el artículo 24.6 del pliego de bases y condiciones. Esta situación fue comunicada al concesionario mediante la orden de servicio 524 del 12 de julio de 2001. La irregularidad surge del relevamiento efectuado el día 11 de julio de 2001, momento a partir del cual la autoridad que ejerce el control debería haber suspendido el derecho a cobrar la tarifa para etapa 3 en dicha subsección (1.3) y a la retención de los aportes del Estado mientras dure el hecho. Sin embargo la autoridad que ejerce el control decidió suspenderlo a partir de la cero hora del día 12 de julio de 2001, es decir no aplicó la suspensión prevista en el pliego de bases y condiciones desde el momento que constató fehacientemente la pérdida de profundidad otorgándole de esta forma un beneficio económico al concesionario.

Por otra parte la autoridad que ejerce el control mediante el relevamiento efectuado entre las 17.45 y 20 horas del día 12 de julio de 2001 constató la regularización de la profundidad mínima requerida. La autorización para la reanudación del cobro de tarifa para la etapa 3 en la subsección 1.3 se produjo a las 17.45 horas del día 12 de julio de 2001 (orden de servicio 525 del 13-7-01), es decir cuando comenzó con el relevamiento oficial, y no al finalizar la tarea de constatación esto es, con la elaboración del plano con los perfiles relevados (13-7-01).

4. La autoridad que ejerce el control hace propios los relevamientos realizados por Hidrovía S.A. sin la supervisión de inspectores de dicho órgano o de la consultora.

Ante el incumplimiento originado por la pérdida de profundidad mínima permitida (7,53 m), en la subsección 1.3 en el paso Bella Vista del río Paraná inferior, la autoridad que ejerce el control procedió a aplicar la pérdida del derecho a cobrar la tarifa para etapa 3 en dicha subsección como también a la retención de los aportes del Estado mientras dure el hecho, conservando el derecho a cobrar la tarifa correspondiente a la etapa 2 (conforme pliego de bases y condiciones, artículo 24.6, capítulo 5 de la sección VII A) (orden de servicio 524 de fecha 12/7/01).

A raíz de este hecho el concesionario solicitó, mediante nota de pedido 177/01, que se deje un efecto lo establecido en la mencionada orden de servicio debido a que se restituyó la profundidad mínima requerida para la etapa 3 en la mañana del 12 de julio

de 2001, es decir antes de la comunicación por parte de la autoridad que ejerce el control, asimismo informa que se remitió copia del relevamiento realizado en el cual se constataron las profundidades contractuales.

En respuesta a esa nota de pedido la autoridad que ejerce el control manifestó que sólo puede ser considerado como informativo, por haber sido realizado sin la supervisión de los inspectores de dicho órgano (orden de servicio 525).

Como consecuencia de lo dispuesto en las órdenes de servicio 524 y 525, Hidrovía S.A. interpone recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio contra las mismas. De los fundamentos expresados en el mismo se desprende que en otras oportunidades la autoridad que ejerce el control ha utilizado para el ajuste de la determinante relevamientos efectuados solamente por agentes del concesionario. El argumento allí expresado es reconocido en el informe técnico-jurídico efectuado por el consorcio consultor Deloitte a solicitud de la comisión de seguimiento, el cual manifiesta: “En oportunidades el órgano de control ha hecho uso de relevamientos de control del concesionario realizados sin la presencia de inspectores, pero dada la trascendencia del evento que nos ocupa consideramos prudente que el órgano de control haya exigido un relevamiento con la presencia de inspectores”.

Esta situación no sólo pone de manifiesto una falta de criterio uniforme por parte de la autoridad que ejerce el control al momento de tener que determinar cuándo una inspección debe ser realizada con presencia de inspectores del órgano o sin ella, sino también un inadecuado ejercicio del control.

5. No existe un procedimiento a aplicarse en todos los casos de accidentes navales en que el concesionario estuviera involucrado.

El citado procedimiento, conforme lo establece el pliego de bases y condiciones, debió haber sido dictado dentro de los 60 días de la puesta en vigencia del contrato de concesión, sin embargo éste no ha sido emitido.

6. La autoridad que ejerce el control viola lo normado en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos respecto a los plazos para dar respuesta al concesionario.

Mediante la orden de servicio número 1 la autoridad que ejerce el control fija las formalidades de comunicación entre las partes, estableciendo: “Si en el plazo de 10 días corridos las notas de pedido y órdenes de servicio no tuviesen respuesta se dará por acordado el motivo de la misma...”. Con posterioridad, por orden de servicio número 54, dispuso la eliminación del plazo para dar respuesta al concesionario en contraposición con lo normado en el artículo 1º, inciso e), apartado 4 de la ley de procedimientos administrativos, originando una evidente situación de desigualdad para con el administrado.

7. La autoridad que ejerce el control exige al concesionario la realización del relevamiento batimétrico en los ríos Paraná Guazú y Paraná Bravo cuando el mismo no se encuentra previsto dentro de las obligaciones contractuales establecidas en el pliego de bases y condiciones.

El pliego de bases y condiciones en su sección VII A artículo 1°, determina cuáles son los ríos a dragar por el concesionario. La referida vía está integrada por el río Paraná Medio; Paraná Inferior; Paraná de las Palmas; los canales “Ingeniero Emilio Mitre”; canal de Acceso al Puerto de Buenos Aires; Rada Exterior; Paso Banco Chico; canal Intermedio y canal Punta Indio. El artículo 2° de la mencionada sección establece y describe cómo son las características de cada uno de esos ríos y de qué manera deberán dragarse.

La orden de servicio 537/01 emitida por la autoridad que ejerce el control impone a Hidrovía S.A. la ejecución de un relevamiento batimétrico en el río Paraná Guazú y Paraná Bravo. El concesionario, si bien rechaza los términos de la citada OS, por considerar que dichos relevamientos resultan ajenos a sus obligaciones contractuales, ejecuta las tareas requeridas haciendo expresa reserva de derechos para realizar el reclamo correspondiente.

Al respecto la AGN señala que el pliego de bases y condiciones y el acta acuerdo de 1997 obligan a efectuar el balizamiento en los ríos Paraná Guazú y Paraná Bravo, pero no hacen mención alguna sobre el dragado de esos ríos debido a que estos tienen profundidades naturales superiores a las requeridas para la navegación.

A la fecha de cierre de las tareas de campo —señala la AGN— el concesionario no había iniciado acciones legales, por tanto se desconocen los resultados económicos y legales que podrían producirse en el futuro.

8. La autoridad que ejerce el control no ha exigido al concesionario, en tiempo y forma, el cambio de la garantía contractual extendida por el Banco General de Negocios por u\$s 1.543.092.

Por orden de servicio 14 del 25 de abril de 2002 la autoridad que ejerce el control requiere al concesionario, en razón a la “situación de emergencia del sistema financiero”, que informe respecto del estado de las garantías vigentes, sobre la continuidad de los avales emitidos por las entidades bancarias y la existencia de un plan alternativo en caso que los bancos que proporcionaron dichos avales hayan cesado en sus actividades.

Recién el 6 de diciembre de 2002 la autoridad que ejerce el control emite la orden de servicio 75 requiriendo, con carácter urgente, el reemplazo de la garantía otorgada por el banco en cuestión. Cabe señalar que esta exigencia debió haber sido efectuada en la orden de servicio, citada en primer término, dado que a esa fecha era de público conocimiento

la suspensión de las operaciones del Banco General de Negocios. Además, la Tesorería General de la Nación por circular 3 del 19 de abril de 2002 puso en conocimiento, de los jefes de los servicios administrativos financieros (SAF), que el “Banco Central de la República Argentina, mediante la comunicación B 7.212, informa que a partir del cierre de operaciones del 12 de abril de 2002...”, había dispuesto la suspensión total de las operaciones del citado banco.

9. Las reparaciones menores realizadas en buques en operaciones fuera del puerto base no son inspeccionadas por la autoridad que ejerce el control.

Ante el requerimiento de la documentación respaldatoria de las inspecciones realizadas sobre el tema en cuestión, el responsable del área logística informó que este tipo de reparaciones son realizadas por personal de a bordo y que las mismas si bien se encuentran programadas no son inspeccionadas por encontrarse el buque en operaciones fuera del puerto base.

10. Existen diferencias entre el importe depositado por Hidrovía S.A. en concepto del 0,5 % de los ingresos percibidos por peaje y el calculado por la autoridad que ejerce el control.

Con respecto a este tema, señala la AGN, que estas diferencias no surgen sólo dentro del período auditado sino que provienen de ejercicios anteriores y se originan en el hecho que el concesionario, detrae de la base de cálculo las retenciones de impuestos a las ganancias sufridas.

La diferencia que surge para ese concepto y respecto al período auditado (1-6-01 al 30-6-02) asciende a la suma de \$ 6.231,77.

11. El 100 % de las actas labradas por la comisión de coordinación no se encuentran firmadas por la totalidad de sus participantes.

Por disposición 18/96 se crea la comisión de coordinación cuyas funciones consisten en agilizar la transferencia de información de novedades relacionadas con la vía navegable y en coordinar las medidas de resguardo para la seguridad en la navegación y el cuidado del impacto en el medio ambiente producido por la concesión. Supletoriamente la citada comisión receptorá, considerará y evacuará las inquietudes y opiniones específicas de los organismos nacionales competentes en la comunicación de las novedades en los temas de seguridad para la navegación y resguardo del medio ambiente, como los provenientes de la autoridad que ejerce el control, de su consejo consultivo de usuarios, del concesionario o de los señores prácticos cuya actividad se desarrolla en la zona concesionada.

Con respecto a las denuncias de usuarios, señala la AGN que las mismas son canalizadas a través de las reuniones que realiza mensualmente la citada comisión y a la cual concurren representantes de la autoridad que ejerce el control (en la actualidad la

comisión de seguimiento), de Prefectura, del Servicio de Hidrografía Naval, todas las asociaciones de prácticos, la empresa concesionada y la consultora Deloitte. En estas reuniones las asociaciones de prácticos plantean sus reclamos e inquietudes y son resueltos en forma oral. Algunas de acuerdo a su complejidad son gestionadas a través de expedientes.

Cada una de estas reuniones quedan plasmadas en actas que detallan los temas tratados (cambios de señalización, destino final del material dragado, la velocidad de los buques, normalización de señales, procedimientos a seguir en caso que un usuario detecte anomalías, averías en las boyas, poca profundidad de radas y zonas de maniobras, cambio de traza, etcétera) y la solución de los mismos. Estas actas deben ser firmadas por todos los participantes de la misma; sin embargo manifiestan los auditores que se ha podido comprobar que no se encuentran firmadas por la totalidad de sus participantes.

El procedimiento a aplicar en estas reuniones se encuentra establecido por acta 66/99.

Cuando se reciben denuncias por escrito en el ámbito de la subsecretaría, da lugar al armado de un expediente, el que es analizado desde el punto de vista legal, técnico y contable luego es tratado en las citadas reuniones; se efectúan las verificaciones correspondientes y se remite a Asuntos Jurídicos del Ministerio a efectos de concluir el trámite.

12. El reglamento de atención a usuarios presentado por el concesionario no cumple con los requerimientos y/o necesidades de los usuarios.

A la fecha de cierre de las tareas de campo la autoridad que ejerce el control no había aprobado el citado reglamento.

En virtud de la desaparición de una baliza, la comisión de seguimiento emite la OS del 5 de diciembre de 2001 por la cual solicita que en un plazo de 30 días Hidrovía S.A. proponga un procedimiento para la atención de reclamos y un proyecto de reglamento. Este es elevado por Hidrovía S.A. con fecha 26 de junio de 2002. Al momento de cierre de las tareas de campo se encontraba en análisis por la comisión.

Conforme al análisis efectuado sobre el mismo por los auditores, se pudo observar que:

a) No se encuentran determinados los derechos y obligaciones de los usuarios de la vía navegable;

b) El Libro de Quejas se encontraría sólo en la sede de Hidrovía S.A.;

c) No se establece la colocación de una línea 0800 para la recepción de reclamos las 24 horas del día;

d) No se establece la periodicidad con que el concedente cotejará los reclamos asentados en el Libro de Quejas;

e) No se encontraban incorporados los aspectos tratados en las reuniones de la comisión de coordinación y que se refieren a procedimientos aplicables a los distintos temas que hacen a la concesión y que a su vez fijen pautas a seguir por parte de los usuarios, del concesionario y de la autoridad que ejerce el control;

f) No establece un procedimiento a seguir por el concesionario en el caso que un usuario se encuentre insatisfecho con la respuesta o el tratamiento dado a su queja.

13. El sistema de radarización dispuesto en el acta acuerdo del 3 de diciembre de 1997 y la consola repetidora que lo reemplazaría conforme el convenio firmado (con la Prefectura Naval Argentina no se encontraba operativo dentro del período auditado. Conforme lo expresado en la cláusula duodécima (Sistema de Contralor de Mareógrafos y Radarización) del acta acuerdo de 1997, el concesionario de acuerdo a las condiciones del pliego de bases y condiciones, asume el compromiso de instalar y/o adecuar dicho sistema según las exigencias técnicas que determine el concedente. Asimismo se compromete a proveer a su exclusivo cargo dos equipos de radar y su interconexión acorde a las exigencias y características técnicas que se explicitan en el anexo VI de la citada acta, a instalarse en el lugar que indique el concedente y cuyo objeto consiste en el control de tráfico en el canal Punta Indio.

A raíz de lo anteriormente señalado el subsecretario de Puertos y Vías Navegables emite la disposición 56 del 7 de diciembre de 1999, por la que se crea, dentro del ámbito de la Dirección Nacional de Vías Navegables, la coordinación de los sistemas integrados de control y ayuda a la navegación y de obtención de datos hidrométricos. El citado acto normativo fija además las misiones y funciones de la coordinación.

Con fecha 10 de noviembre de 2000 la Subsecretaría de Transporte por Agua y Puerto y la Prefectura Naval Argentina firman un convenio de colaboración y asistencia técnica para la instalación y puesta en funcionamiento de un sistema radarizado para la administración y el control del tráfico de buques en el río de la Plata. Acuerda la entrega en cesión de uso precario, con opción del titular a posterior transferencia jurisdiccional de la totalidad del equipamiento que integra el sistema de radarización, para ser instalado y operado desde la sede de la Estación de Control de Tráfico y Seguridad ubicada en la Prefectura de Zona Río de la Plata.

A vez la prefectura (cláusula tercera) debe hacerse cargo de los gastos de traslado, interconexión, operación y mantenimiento del equipamiento mencionado, una vez vencido el período de garantía y la adquisición y mantenimiento de la consola repetidora y software a ser instalada en la subsecretaría.

La Prefectura (cláusula cuarta) proporcionará a la subsecretaría información de los buques que se desvían por el canal Martín García a los efectos de supervisar los pagos que tal derivación implica al concesionario del dragado y de los buques que entran y salen del sistema a los efectos de supervisar el monto del peaje global percibido por el concesionario.

14. Los mecanismos de comunicación entre las áreas intervinientes existentes no funcionan adecuadamente.

Con fecha 23 de octubre de 2002 el jefe de operaciones de la coordinación de los sistemas integrados de control, pone en conocimiento del subsecretario de Puertos y Vías Navegables que la repetidora del Sistema VTS instalada en la sede de la subsecretaría se encuentra en servicio y que es sometida a pruebas de operación y funcionamiento correspondientes. La comisión de seguimiento toma conocimiento de esta situación recién cuando el grupo auditor efectúa el relevamiento del circuito administrativo sobre el tema (25-11-02).

Si se tiene en cuenta que:

a) El objetivo asignado a dicho sistema por acta acuerdo de 1997 (anexo VI) consiste en permitir un control efectivo de tráfico en todos los canales que conforman el río de la Plata;

b) La comisión de seguimiento requiere, en oportunidad de la aprobación del subsidio, de dicha información, hasta ahora proporcionada por la prefectura;

c) Los datos proporcionados por Prefectura, en cuanto al calado y TRN de los buques que transitan la vía, muchas veces difieren de los informados por Hidrovía S.A.;

d) Se han detectado diferencias entre la información de tráfico pasante proporcionada por la Prefectura y la suministrada por Hidrovía S.A.;

e) Existe personal de la Armada en la oficina de la coordinación del sistema de radarización extrayendo datos para su utilización posterior.

El hecho que el subsecretario no haya informado en tiempo y forma a la comisión, además de reafirmar la observación antes planteada, estaría quitándole la posibilidad, a la comisión de seguimiento, de disponer de datos que le permitan realizar un control más eficiente.

15. La coordinación de sistemas integrados no cuenta con pautas de funcionamiento propias y en conjunto con la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, acordes a los cambios operados como consecuencia del convenio celebrado entre esa subsecretaría y la Prefectura Naval Argentina el 10 de noviembre de 2000.

Si bien la disposición 56/99 determina las misiones y funciones de la citada coordinación, las mismas fueron elaboradas teniendo en cuenta que el

Sistema de Contralor de Mareógrafos y Radarización se encontraría en el 5° piso de la DNVN y no a lo posteriormente acordado en el convenio citado precedentemente, es decir el reemplazo de ese sistema por una consola repetidora. Esta situación provoca la pérdida de vigencia del mencionado acto administrativo.

Al mismo tiempo, corresponde señalar que la coordinación de sistemas integrados, en función de que la consola repetidora permite efectuar controles del tráfico en general y de las operaciones de dragado, procedió por un lado a solicitar su incorporación a la comisión de seguimiento (nota CSICANH 5 del 16-5-01) y por otro lado a informar al subsecretario la necesidad de establecer pautas de trabajo a los efectos de obtener del mencionado sistema el máximo rendimiento (nota CSICANH 140 del 23-10-02). Sin embargo ni la comisión ni la subsecretaría han accionado al respecto. Esta situación genera un inadecuado uso de la información disponible a los efectos del control, máxime si tenemos en cuenta que aunque el sistema se encuentra sometido a pruebas, arroja datos ciertos y confiables que resultan de gran utilidad a las diversas áreas de la comisión.

Para solucionar las observaciones puntualizadas, la Auditoría General de la Nación formuló las siguientes recomendaciones:

1) Constitución a la brevedad del órgano de control.

2) Dictar normas que regulen el procedimiento sancionatorio a aplicarse en todos los casos en que Hidrovía S.A. no cumpla los plazos estipulados por la autoridad que ejerce el control para la remisión de documentación y/o información necesaria.

3) Se deberá adoptar un criterio uniforme para determinar el momento de inicio y finalización de la penalidad, a efectos de evitar situaciones como las planteadas.

4) En lo sucesivo la autoridad que ejerce el control sólo deberá considerar como oficiales los relevamientos efectuados bajo su supervisión o de la consultora. Asimismo, deberá reglamentar los mismos a efectos de ser debidamente convalidados.

5) Gestionar ante el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, un procedimiento a aplicarse en los accidentes navales tanto para los casos en que el concesionario estuviera involucrado, así como también para aquellos producidos por terceros y donde éste no estuviere involucrado en forma directa.

6) Arbitrar las medidas necesarias a efectos de regularizar la orden de servicio 54, debiendo tener en cuenta para ello los plazos previstos en el artículo 1°, inciso e), apartado 4 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.

7) Deberá ciar estricto cumplimiento a las obligaciones contractuales respecto al relevamiento batimétrico sobre los ríos.

8) Ante un hecho similar al referenciado en la observación 8 deberá exigir, en tiempo y forma, la constitución de una nueva garantía bancaria.

9) A efectos de practicar los controles correspondientes, el área logística de la comisión de seguimiento, deberá arbitrar los medios que considere necesarios para la obtención de la documentación que acredite las reparaciones efectuadas a los buques en operaciones fuera del puerto base.

10) Regularizar las diferencias surgidas en el cálculo del porcentaje de los ingresos percibidos por peaje.

11) A efectos de que las actas labradas por la comisión de coordinación adquieran validez, deberán ser firmadas por la totalidad de los miembros concurrentes.

12) Respecto del reglamento de atención a usuarios presentado por el concesionario, la autoridad que ejerce el control, deberá contemplar la incorporación de los aspectos detallados en la observación 12.

13) Arbitrar los medios necesarios que permitan acelerar las etapas de prueba y capacitación con el fin de hacer operativo el sistema de radarización.

14) Establecer canales de comunicación adecuados y ágiles entre las áreas intervinientes a fin de evitar situaciones como las planteadas en la observación 14.

15) Establecer pautas de funcionamiento para la coordinación de los sistemas integrados de control, que sean acordes a los cambios operados como consecuencia del convenio celebrado entre la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables y la Prefectura Naval Argentina.

Las conclusiones sobre la tarea realizada por parte de la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, son las siguientes:

– No se ha constituido el órgano de control conforme lo establecido por decreto 863/93. Esta medida resulta necesaria no sólo por la especificidad y complejidad del sistema auditado, sino también por la sobredimensión de las funciones de control debidas al acta acuerdo de renegociación de contrato de fecha 3 de octubre de 1997 que amplía el objeto de la concesión.

– Ausencia de regulaciones sobre procedimientos sancionatorios, ante incumplimientos de la concesionaria de los plazos asignados para remisión de la documentación establecida en el pliego o información requerida por la autoridad que ejerce el control.

– Ausencia de procedimientos internos que regulen:

– El momento a partir del cual debe computarse la suspensión del cobro de la tarifa de la etapa 3 y su reanudación, dispuesta en el pliego de bases y condiciones.

– La validación de las inspecciones.

– No realización de las inspecciones programadas respecto de las reparaciones menores en buques en operaciones fuera del puerto base y ausencia de procedimientos alternativos que permitan obtener información que avale dichas reparaciones.

– Exigencia por parte de la autoridad que ejerce el control de tareas que no se encuentran previstas dentro de las obligaciones contractuales. Esta demanda es entendida por el concesionario como un adicional de obra, por tanto ejecuta las tareas requeridas haciendo expresa reserva de derechos.

– Falta de celeridad en la toma de decisiones. Esta situación es observada:

– En la demora incurrida por la autoridad que ejerce el control al exigir al concesionario el cambio de la garantía contractual extendida por el Banco General de Negocios; teniendo en cuenta que era de público conocimiento la suspensión de las operaciones de dicho banco.

– Al no establecer pautas de funcionamiento para la coordinación de sistemas integrados (sistema de radarización) que le permitan a las diversas áreas de la autoridad que ejerce el control, hacer uso de la información disponible para el control eficiente del tráfico de buques y movimiento de dragas.

La Auditoría General de la Nación señala que el proyecto de informe fue remitido a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, para que formule las consideraciones que estime pertinentes. Los descargos del organismo auditado fueron analizados y evaluados por el equipo auditor que considera que los mismos no llegan a modificar el criterio sustentado, por lo cual se mantienen las observaciones y recomendaciones contenidas en el proyecto de informe sin modificaciones.

Cabe aclarar que en el informe definitivo, se acompaña como anexo I, los descargos del organismo auditado y a su vez la respuesta de los auditores de la AGN, pudiendo observarse que en algunos casos el auditado manifiesta que hará las correcciones correspondientes, hechos que la AGN manifiesta que serán analizados en una próxima auditoría para verificar la normalización de las mismas.

Expediente OV. 514/03 (resolución AGN 162/03) y expediente OV. 515/03

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría en el ámbito (de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables referida a: “Verificar los controles relacionados con la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano, a fin de determinar si la tarifa aplicada en concepto de peaje al tráfico, se corresponde con las condiciones autorizadas por el pliego de bases y condiciones y el contrato de concesión. Comprende el análisis de la regulación del régimen tarifario durante las etapas II –dragado hasta 32 pies y III–. Mantenimiento, desde la etapa II hasta el fin de la concesión”.

Las tareas de campo fueron desarrolladas por la AGN en el período comprendido entre el 1° de octubre de 2002 y el 30 de noviembre de 2002, excepto por los temas realizados con los controles sobre costos y ejecución presupuestaria de la empresa concesionada.

El examen de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa, aprobadas por resolución 145/93 AGN, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la ley 24.156, habiéndose practicado los siguientes procedimientos: 1) relevamiento y análisis del marco jurídico aplicable al sistema auditado; 2) relevamiento y análisis de documentación proporcionada; 3) entrevistas concertadas. La AGN aclara que requirió a la comisión de seguimiento y control de las concesiones para, que informe sobre “los controles efectuados sobre los costos declarados por la empresa Hidrovía S.A.” así como también sobre los practicados sobre la ejecución presupuestaria pero a la fecha de cierre del trabajo de campo no se había recibido respuesta.

En las “Aclaraciones previas” se aclaran las circunstancias del llamado a licitación, las características de la concesión, el régimen tarifario (determinación de la tarifa, tarifa de balizamiento, tarifa de dragado y ecuación final de la tarifa de peaje) (modificación tarifaria el contrato de concesión el acta acuerdo de 1997), las funciones de contralor sobre el concesionario Hidrovía S.A. (creación de la comisión de seguimiento para el control de la concesión, por demora en la constitución del órgano de control de la concesión dispuesta por decreto 863/93) (controles efectuados para la verificación del cálculo del peaje) (contratación de consultoras para asesoramiento especializado).

Como hechos posteriores se señala que, con fecha 27 de diciembre de 2002, luego de cerradas las operaciones de campo, se dicta el decreto 2.687/02 aprobatorio del acta acuerdo celebrada en igual fecha, entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Consorcio Hidrovía S.A. El decreto aclara asimismo, en el artículo 3° que los aportes financieros del Estado nacional revisten el carácter de subsidio, por lo que no están comprendidos en los ingresos directos a favor del concesionario previstos en el primer párrafo del artículo 23 de la ley del impuesto al valor agregado (t.o. 1997), sus modificatoria ello en sentido contrario al pronunciamiento de la Procuración del Tesoro de la Nación sobre el tema en cuestión (dictamen 55 del 25/3/02).

Por el acta acuerdo antes mencionada se aumentan las tarifas de peaje en forma transitoria (desde el 1° de enero de 2003 al 10 de diciembre de 2003. La nueva tarifa resulta: para el transporte internacional, u\$/TRN 1,65 (dólares estadounidense por tonelada de registro neto); para el cabotaje nacional, \$/TRN 1,65 (pesos por tonelada de registro neto).

La modificación se fundamenta en la falta de previsión de partidas presupuestarias de la ley 25.565 (presupuesto nacional para el ejercicio 2002), para la atención de los aportes comprometidos por el Estado nacional en el marco de la concesión, aportes fundamentales para el uso de las vías navegables en su actual nivel de operatividad, y en los retrasos acumulados en el pago de los mismos; ello, frente a la necesidad de asegurar el mantenimiento de la ecuación económico-financiera de la concesión.

A su vez, se establece que la diferencia –neta de toda incidencia tributaria– entre la tarifa vigente al momento del acta acuerdo y la otorgada será computada como pago a cuenta de las obligaciones a cargo del Estado nacional y sujeta al resultado definitivo que arroje al 10 de diciembre de 2003.

Por el artículo 5° del acta acuerdo de 2002 el concesionario queda obligado por el período 1° de enero de 2003 al 10 de diciembre de 2003 a realizar las prestaciones objeto de la concesión en las condiciones contractuales estableciendo: “Asimismo, y en la oportunidad que el concedente disponga la realización de los trabajos destinados a la profundización de las vías navegables, el concesionario se compromete a proveer el financiamiento necesario para el emprendimiento, obteniendo como retribución un incremento de la tarifa, la extensión, del plazo de la concesión o una combinación de ambas, u otro recurso que disponga oportunamente el Estado nacional” no obstante que dichas tareas constituyen obligaciones contempladas en el contrato (contrato de concesión y su modificatorio acta acuerdo de 1997. Cláusula 4a). Con relación a estos hechos que se produjeron con posterioridad al cierre del trabajo de campo, la AGN aclara que el tema será objeto de análisis en una posterior auditoría.

Las tareas desarrolladas por la AGN, dieron lugar a los siguientes comentarios y observaciones:

Con relación a la actualización tarifaria

1) En el pliego de condiciones y el contrato de concesión, en ningún momento se previeron procedimientos de revisión periódica ni la actualización por aplicación de índices generales de precios, por fórmulas polinómicas o cualquier otro método de indexación.

Ello surge del contrato de concesión que dice: “Toda modificación deberá estar debidamente justificada en análisis e informes técnicos, económicos, financieros y legales previos si en la prueba de los hechos, actos y sus consecuencias que hayan dado lugar a la misma” y que por lo tanto la modificación de la tarifa de la obra concesionada debe realizarse a partir del análisis de la estructura de costos y demás elementos que conforman el servicio concesionado (artículo 11 del contrato de concesión).

Cabe recordar –señala la AGN– que la posición del monopolista es tal que, en ausencia de regulaciones, le permite ser ineficiente (no minimizar cos-

tos) y usar su poder de mercado para elevar los precios por arriba de los niveles de costo marginal con la consiguiente pérdida de bienestar.

La asimetría informativa, por su parte, torna difícil diseñar un sistema adecuado de regulación por costo plus. Frente a estas dificultades, el objetivo central del regulador es aproximarse a la eficiencia económica a través del uso de incentivos.

De allí que en los sistemas de regulación por precios, lo que se pretende es una disminución de éstos, en términos reales.

En el caso que nos ocupa las modificaciones tarifarias tienen restricciones: requieren la debida justificación y sólo serán posibles cuando existan reales incrementos en la estructura de costos del concesionario... Se interpreta que el presente caso responde a un sistema de precio tope (precio fijo a lo largo de toda la concesión), diferente de las regulaciones de precios por tasa de retorno y por transferencia de costos (costo plus).

Es así entonces, que al realizar la oferta, la empresa previó ciertos niveles de costos a lo largo de la concesión (benchmark) que lo llevaron a ofrecer (0,97 u\$s /TRN) sin indexaciones, por lo que los incentivos para reducir costos, son buenos toda reducción se convertirá en mayores beneficios para la empresa.

Por otro lado, el contrato no es insensible a incrementos reales en los costos ya que da la posibilidad de incrementar la tarifa ante dichas causales (siempre con las salvedades antes mencionadas) a fin de asegurar la viabilidad del negocio. Para algunos autores esto es una señal de confianza para el inversor.

2) El acta acuerdo del 3 de octubre de 1997 en su cláusula sexta, se aparta del procedimiento originalmente previsto en el contrato y cambia la esencia de la regulación al actualizar la tarifa vía la indexación. Tal como lo sostiene la Procuración del Tesoro de la Nación, concibió el punto inicial para que tal ajuste indexatorio pretendiera ser introducido al decir: dicha variación será medida mediante la aplicación de los precios testigos, precios específicos e índices de precios que más adecuadamente representen su evolución (dictamen MIV 210/00).

El primer comentario que merece esta forma de regulación es que, desde el punto de vista económico, y contrario a lo que se sostiene en la nota SECAD 336/00, si los precios son revisados periódicamente cada vez que los índices de precios aumentan el sistema quiebra los incentivos para reducir costos.

Una segunda cuestión es la forma de actualización; en este caso, por aplicación de índices y no, por costos reales.

Cabe recordar la distinción existente entre actualización por indexación y por variaciones de costos. Mientras en la primera se toma en cuenta el valor del dinero al momento de la oferta o al momento

de determinado plazo, en la segunda ese toma en cuenta la fluctuación en más o en menos del precio (materiales, mano de obra, etc.) entre la fecha de la oferta y la fecha de inversión. No obstante, aun en las actualizaciones mediante variaciones de costos, muchas veces se pretende simplificar la tarea de ajuste mediante el empleo de valores estadísticos que se suponen representativos del total de la prestación.

Es cierto además, –sostiene la AGN– que el principal problema que enfrenta el regulador es el vinculado con la asimetría informativa tanto sobre los costos reales de la empresa como sobre los criterios que ésta emplea para tomar sus decisiones; en particular, los esfuerzos que realiza para reducir costos. Esta asimetría informativa, considerada uno de los principales escollos que encuentra el regulador, es desarrollada abundantemente por la teoría regulatoria y la forma de subsanarla constituye el centro de la regulación.

En la concesión objeto de análisis, la indexación ha sido observada por la Procuración del Tesoro de la Nación en el dictamen antes mencionado por entender que viola la Ley de Convertibilidad. Así, dicho organismo ha sostenido que el concesionario para fundamentar la redeterminación tarifaria solicitada para el año 2000 ha echado mano a la aplicación de un sistema de índices de precios o costos por porcentajes generales, por tabla y con fuente en el INDEC.

A su vez, el propio decreto 576/02 reconoce en sus considerandos que no se dan en este contrato situaciones de ajuste en dólares estadounidenses o cualquier otro tipo de mecanismo indexatorio reafirmando la posición sustentada por la Procuración del Tesoro de la Nación.

La posición sustentada en el Seminario “El Derecho Administrativo de la Emergencia I” coincide con la opinión mantenida por la AGN en el informe aprobado por resolución AGN 21/02 donde se observó que en las readecuaciones tarifarias efectuadas no se hacían sobre análisis de costos e ingresos reales, recomendándose, en tal sentido, incluir en el recálculo de las tarifas todas las variables reales respecto de las proyecciones efectuadas en la formulación del plan económico-financiero.

3) Análisis del tráfico pasante

La variación sufrida en el tráfico pasante (medido en tonelaje de registro neto) surge de un informe elaborado por el consorcio consultor y presentado a la comisión de seguimiento para los ejercicios 1996-2000. El mismo refleja un incremento total del 27,8 % respecto del proyectado, que se traduce en mayores ingresos para el concesionario.

Sin embargo, la metodología empleada al momento de evaluar un ajuste tarifario se basa en el plan económico-financiero original e ignora los aumen-

tos en el tráfico ya producidas y por ende, el nivel de ingresos de la concesión.

4) La neutralidad de la ecuación económico-financiera

Tanto el concesionario como la comisión de seguimiento, sostienen el criterio de que el mantenimiento de la ecuación económico-financiera se logra conservando constante la tasa interna de retorno (TIR) proyectada en su oferta original, aduciendo (que todos los supuestos adoptados en la formulación del plan económico-financiero (PEF), al final del período concesionado obtendrán una tasa interna de retorno (TIR) que asciende al 19,38 %.

La AGN sostiene que el criterio de regulación por tasa de retorno, no encuentra desde lo jurídico, sustento en las normativas que rige la concesión, y desde lo económico, incentivo para minimizar costos.

Es dable destacar sin embargo, que la aplicación de un sistema de regulación por tasa de retorno exige por un principio de simetría en el flujo de fondos, incluir tanto las variaciones en los gastos e inversiones como de los ingresos reales, respecto de las proyecciones efectuadas en la formulación del plan económico-financiero original, tal como lo ha observado la AGN (resolución AGN 21/02) al verificar que en oportunidad de las actualizaciones tarifarias se mantienen, para el cálculo de la TIR, las proyecciones originales.

Partiendo de este principio, la auditoría ha efectuado comprobaciones en base a valores reales que surgen de la ejecución presupuestaria. Dicha comprobación es a los efectos de evaluar la rentabilidad del negocio y en qué medida se ha desvirtuado o no el plan económico original, sin que ello implique adherir a la posición sustentada por el concesionario.

Al respecto cabe señalar que en todas las presentaciones en las que se solicitó aumentos tarifarios, el cálculo de la TIR proyectada es a 10 (diez) años y no por el plazo total de la concesión (18 años).

Según el análisis efectuado por los auditores (anexo IV) y de acuerdo con las premisas que se consignan en dicho estudio, surge que la tasa interna de retorno se mantuvo por encima de la proyectada en la oferta original (de 19,38 %, 10 años). Así el aumento que llevó la tarifa a 1,222 u\$s/TRN implicó una TIR de 29,21 %; la tarifa de 1,136 u\$s/TRN lleva implícita una TIR del 23,32 % y la tarifa de 1,174 u\$s/TRN solicitada oportunamente, implicaba una TIR del 20,09 %.

Hidrovia S.A., en las presentaciones que oportunamente efectuara ante la comisión de seguimiento, manifiesta que la demora en la redeterminación tarifaria le está provocando serios perjuicios por costos adicionales que no estaban comprendidos dentro del riesgo empresario, haciendo reserva de derechos.

Cabe aquí recordar que las tarifas deben ser justas y razonables. Lo razonable está íntimamente ligado con el quantum de las mismas. Así los precios de un servicio deben surgir de una ecuación equilibrada con el costo del servicio, al que cabe añadir una utilidad tasada y establecida en forma proporcional. De ello deriva que el derecho del concesionario está limitado en términos reales que no le permiten aprovechar toda la ganancia que le resultaría posible extraer del negocio, sino sólo un margen de utilidad razonable, que constituye su retribución. Es decir, para que el concesionario tenga derecho a obtener una adecuación tarifaria, es necesario que demuestre, fehacientemente, no sólo que ha sufrido una disminución de sus ingresos, sino además, que se ve privado del margen de utilidad razonable que tiene derecho a exigir. Esto implica que la tasa interna de retorno esperada de su inversión es insuficiente para que ésta pueda ser considerada como rentable, supuesto éste que no se da en el presente.

Evolución de la rentabilidad, endeudamiento y liquidez de la empresa

La evolución de algunos índices característicos para el período 1995/2001, a partir de los datos de los estados contables de la empresa Hidrovía S.A., son los siguientes:

Rentabilidad

La rentabilidad creció pronunciadamente hasta el año 1998, descendiendo con posterioridad. De todos modos hasta el ejercicio 2000 los índices continuaron exhibiendo valores relativamente elevados. En efecto, la rentabilidad del patrimonio neto, que en el ejercicio 1995 era apenas del 0,49 % trepó sostenidamente hasta alcanzar el 36,31 % en 1998; fue de 24,28 % en el ejercicio 1999, 21,20 % en el 2000 y se redujo a apenas el 5,29 % en el ejercicio 2001. La rentabilidad medida contra los ingresos exhibe similar comportamiento, aunque con valores obviamente menores. En la tendencia descrita incidieron decisivamente el efecto combinado del comportamiento de la tarifa y el importante aumento registrado en el tránsito.

La reducida rentabilidad observada en el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2001 obedece en gran medida al quebranto de u\$s 18.094.351, consecuencia de la cesión de derechos realizada al Banco Barclays Bank PLC, con fecha 28 de diciembre de 2001, de la acreencia que Hidrovía S.A. mantenía con el Estado nacional, por una suma de por lo menos u\$s 36.188.702 (conforme cláusula B de la versión traducida del contrato de cesión). Como contraprestación, la empresa recibe la suma de u\$s 18.094.351, es decir el 50 % del valor del crédito.

Así, la transacción, celebrada el 28 de diciembre de 2001, tuvo por objeto la cesión de la totalidad

de los derechos, títulos e intereses presentes y futuros respecto de una deuda. Los auditores señalan que en el contrato se identifican las facturas con sus respectivos importes sin hacer mención si los conceptos que conforman cada una, no habiéndose obtenido evidencia del reconocimiento de la deuda por parte del Estado nacional.

La suma recibida se realizará en dólares en fondos inmediatamente disponibles y libremente transferibles a la cuenta del cedente 293-0006763-28/u\$ en Fortis Bank, Nieuwstraat 26,9300 Aalst Belgium (Bélgica) (conf. cláusula 3. pagos) por lo que es de esperar un repunte en los indicadores en el año 2002, consecuencia de las ganancias de cambio derivadas de la devaluación.

Solvencia-endeudamiento

La evolución del índice de solvencia (patrimonio neto/pasivo) muestra un deterioro progresivo por efecto de la propensión a tomar créditos externos como mecanismo de financiamiento en lugar de recurrir a los aportes de los propietarios, fundamentalmente con empresas vinculadas. La caída del índice de solvencia en el ejercicio 2001 está influida por el resultado de la decisión sobre la cesión de crédito antes mencionada.

Liquidez

Los índices de liquidez ordinaria (activo corriente/pasivo corriente) presentan valores que pueden considerarse aceptables.

La reducción que opera en el ejercicio 1996 se debe a la capitalización de aportes pendientes de integración, que en 1995 formaban parte del activo como Otros Créditos (\$ 22.500.000).

Con respecto al índice de liquidez absoluta (caja y bancos + inversiones transitorias/pasivo corriente), el mismo se muestra en valores por debajo de lo que puede ser considerado como aceptable. La diferencia radica en la importancia relativa del rubro Otros Créditos dentro del activo corriente, y dentro del rubro, a la cuenta IVA saldo a favor. El repunte que se observa en el ejercicio 2001 se debe a que, como resultado de la cesión de derechos por la deuda que tenía el Estado nacional con Hidrovía S.A., se constituyó un depósito a plazo fijo por un monto de alrededor 18.000.000 de dólares.

Con relación a las funciones de control

1) Control de costos

No surgen evidencias de la comisión de seguimiento, sobre la existencia de controles de costos y análisis de su razonabilidad.

Ello impide conocer cuál es la ecuación económico-financiera real de la empresa, y por ende cuál es la tarifa razonable que se debe exigir pagar al usuario. No puede olvidarse –dice la AGN– que uno de los roles principales que tiene a su cargo un órga-

no regulador (representada por la comisión de seguimiento) es equilibrar las desigualdades existentes entre un poder monopólico o exclusivo de la empresa concesionaria, con una mayor y adecuada defensa de los derechos de los usuarios, siendo de vital importancia entre estos derechos, la posibilidad de pagar una tarifa más baja.

2) Control de peaje

Del análisis de los informes elaborados por la comisión de seguimiento relativos al control de peaje, los auditores han detectado diferencias en el cálculo de los mismos.

Con relación a la metodología empleada para la selección de la muestra, a efectos de verificar los cálculos del peaje, se ha observado la exclusión de los meses de enero, febrero y marzo de 2000. Si a ello se suma que para la selección se toma en cuenta el movimiento de los buques de un día de cada mes, excluyéndose los restantes, se concluye que el cambio de uniformidad en el criterio de selección –pasándose del estadístico al de azar– impide que cada elemento tenga la misma probabilidad de ser seleccionado.

Por otra parte, de la lectura del nuevo contrato con el consorcio consultor no surge expresamente que no tengan la obligación de prestar apoyo en la revisión del peaje.

Como consecuencia del trabajo realizado, la Auditoría General de la Nación hace las siguientes recomendaciones:

A la comisión de seguimiento

– Instruir al concesionario al diseño de una contabilidad de costos e ingresos que se adecue al sistema regulatorio vigente si que permita el respeto a criterios de eficiencia económica.

– Diseñar una metodología para la selección de la muestra para la verificación de los cálculos de peaje que permita incluir la posibilidad de que todos los buques pasantes de cada día del mes tengan la misma probabilidad de ser seleccionado.

– Extremar los recaudos al momento de efectuar las verificaciones de cálculo de peaje, a efectos de no incurrir en errores.

– Exigir del consultor externo el apoyo necesario en la revisión del tránsito y del peaje.

Al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

– Previo a la posibilidad de autorizar un incremento tarifario verificar en forma fehaciente la razonabilidad de la rentabilidad a lo largo de la concesión, basando su análisis en las variables relevantes tales como desviaciones del plan económico original, costos reales de la explotación, riesgos inherentes al negocio, incremento del tráfico y toda otra que permita arribar a una tarifa justa, razonable, ajustando su accionar al artículo 1.9 del pliego de bases y

condiciones y al artículo 11 del contrato de concesión.

– Constituir el órgano de control de la concesión en los términos del decreto 863/93.

Las conclusiones de la Auditoría General de la Nación sobre el régimen tarifario aplicado a la concesión Hidrovía S.A. Santa Fe-Océano, son las siguientes:

El régimen regulatorio original de la concesión no preveía actualizaciones periódicas, ni la aplicación de índices, sobre la tarifa ofertada. Las modificaciones, conforme el pliego de bases y condiciones y el contrato de concesión deberá estar debidamente justificada en análisis y en la prueba de los hechos, actos y sus consecuencias y en un examen detallado de la estructura de costos y de todos los demás elementos que conforman el servicio concesionado. Las modificaciones no podrán ser un medio para convalidar ineficiencias.

El acta acuerdo cambia la esencia de la regulación incorporando un método de indexación. A partir de un disparador –el umbral es bajo, fijado en el 2 %– se indexa la tarifa por la aplicación de la variación en los índices de precios considerados característicos para los distintos componentes de la estructura de costos, reduciendo el riesgo empresario.

Si bien ambos regímenes (pliego de bases y condiciones y acta acuerdo de 1997) no prevén que las ganancias en eficiencias reviertan a la tarifa, con el sistema de indexación desaparece cualquier incentivo a reducir costos y a transferir al usuario las mejoras en la eficiencia.

En el informe aprobado por resolución AGN 21/02, se examinaron las modificaciones tarifarias (esto es, a partir del acta acuerdo de 1997) recomendando que se tengan presentes gastos, inversiones e ingresos reales.

En el presente, por su lado, ha quedado en claro el importante aumento de la rentabilidad de la empresa, medido sobre patrimonio a ingresos, derivado del efecto combinado del aumento de la tarifa y tráfico pasante (tráfico real). Como consecuencia de ambos efectos, la tasa de retorno real obtenida en diversos años (29,1 %, 23,32 % y 20,09 % para los años 1997, 1998 y 1999, respectivamente) estuvo por encima del 19,38 % que el concesionario esperaba obtener cuando realizó la oferta. La rentabilidad sobre patrimonio neto, por su parte, que en 1995 fue del 0,49 % creció sostenidamente hasta 1998 que alcanzó el 36,31 %. Descendió al 24,28 % en el ejercicio 1999, 21,20 % en el 2,000 y redujo al 5,29 % en el ejercicio 2001. En este último al Banco Barclays Bank PLC de la acreencia que Hidrovía S.A. mantenía con el Estado nacional “...por una suma de por lo menos u\$s 36.188.702...”.

La Auditoría General de la Nación informa que el proyecto de informe fue puesto en conocimiento de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables y del

Ministerio de Economía y Producción para que presenten las consideraciones pertinentes.

La Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables presentó su descargo por intermedio de la Comisión de Seguimiento para el Control de las Concesiones y Balizamiento, mientras que el Ministerio de Economía y Producción no contestó.

Analizados los descargos, la AGN entiende que no modifican las conclusiones del informe definitivo.

Expediente OVD. 850/04

El Honorable Congreso de la Nación dicta la Resolución 239-S.-03 de conformidad con un proyecto elaborado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. En ella se formuló un requerimiento al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en referencia al control de la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano y otras cuestiones conexas.

En los fundamentos de la mencionada resolución, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas cita el expediente O.V.-54/02 mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite informe sobre la auditoría realizada en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, a los efectos de verificar los controles practicados por el órgano de control relacionados con la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano, a fin de determinar si la tarifa aplicada en concepto de peaje al tráfico pasante, se corresponde con las condiciones autorizadas por el pliego de bases y condiciones y el contrato de concesión.

El Poder Ejecutivo nacional responde a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM 3.577/2004), remitiendo un informe preparado por la Comisión de Seguimiento para el Control de las Concesiones de Dragado y Balizamiento.

La respuesta del Poder Ejecutivo nacional menciona que el borrador de proyecto de informe de la AGN había sido puesto en conocimiento de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, quien contestó a través del área contable de aquel momento, de la Comisión de Seguimiento para el Control de las Concesiones de Dragado y Balizamiento (nota SECAD 3.47/01 de fecha 14 de septiembre de 2001).

Concesiones de dragado y balizamiento y los auditores de la AGN.

La AGN sostiene que las variaciones de los precios en la estructura de costos de la concesionaria no habilitarían a una redeterminación tarifaria y que el pliego de bases y condiciones no establece un procedimiento de cálculo matemático o de proyección teórica para la redeterminación de tarifas por lo que no deben realizarse proyecciones teóricas sino que deben probarse los hechos ocurridos, es

decir mediante la inclusión de ingresos y egresos reales en el recálculo de la TIR (a los efectos de evaluar el proyecto en oportunidad de su ejecución real), en lugar de la reexpresión de los valores del plan económico-financiera original por índices específicos. Lo expuesto es aceptando como válido el criterio de que el mantenimiento de la neutralidad de la ecuación económico-financiera se logra conservando constante la tasa interna de retorno proyectada en la oferta original.

También, menciona la AGN, que la ley 23.696 dispone para la explotación de los servicios públicos concesionados "...se exigirá una adecuada equivalencia entre la inversión efectivamente realizada y la rentabilidad (del proyecto)...", cuestionando "la comisión de seguimiento, al no tomar en cuenta dichas variables no refleja la incidencia de esos desvíos en la TIR durante los períodos analizados para autorizar un recálculo tarifario deben adecuarse los datos de la nueva proyección a los valores reales ya verificados.

En lo que respecta a la variación sufrida en el tráfico pasante, se observa –dice la AGN– un aumento para los años 1996 y 1997 de 16,60 % y 34,52 %, respectivamente. La AGN manifiesta que dado que los ingresos por peaje conforman un elemento esencial en la explotación del servicio concesionario, la falta de adecuación a la realidad de los mismos en el recálculo de la TIR llevará a una subvaluación de la misma, consecuentemente, a determinar una tarifa superior a la correcta.

La comisión de seguimiento, por su parte entiende que no corresponde para el análisis de redeterminación tarifaria la consideración del tráfico real de buques ni el volumen de costos realmente incurridos, por las siguientes razones:

El principio de riesgo empresario consagrado en la licitación implica que el volumen de tráfico ocurrido y las cantidades de unidades de costo consumidas resultan las variables que ha estimado el oferente al momento de la evaluación del negocio. La efectiva evolución de los mismos constituye la expresión de riesgo asumido y sus consecuencias.

Este análisis se complementa al limitar la responsabilidad del concedente a mantener neutral la ecuación económico-financiera original, es decir, determinar la tarifa considerando la evolución de los costos unitarios originales (en más o en menos), siempre y cuando la variación en los costos no sea imputable al concesionario. En otras palabras, mantener incólume la relación tarifa/costo original.

Siempre que la rentabilidad no sea desmesurada, la neutralidad de la ecuación económico-financiera puede plantearse desde el mantenimiento de la TIR del proyecto original, sin considerar las variaciones de la misma como resultado de la gestión empresarial. Los desvíos entre la TIR original y la real no son indicativos de la falta de neutralidad de la ecuación

económico-financiera sino de factores como, por ejemplo, la eficiencia de la gestión, el crecimiento del sector económico al que pertenece la actividad, factores coyunturales, etcétera. Es decir que, los movimientos positivos o negativos de la TIR son parte del riesgo empresario asumido por el Concesionario, el cual puede derivar en mayores ganancias como en pérdidas.

Conservar la neutralidad consiste –dice la comisión de seguimiento– en mantener constantes los efectos de las variaciones de precios no atribuibles al concesionario sobre el plan económico-financiero original. La inclusión de los ingresos y egresos reales en el recálculo de la TIR estaría afectando la relación costo/tarifa originalmente pactada, que es la que debe proyectarse y mantenerse en una redeterminación tarifaria según el pliego de bases y condiciones.

En el caso que se consagrara un mecanismo como el auspiciado por la AGN –sostiene la comisión de seguimiento–, al considerarse la real evolución del tráfico y los totales de costos incurridos, se alteraría fundamentalmente el principio de riesgo empresario consagrado. Esto es así ya que se estaría garantizando al concesionario la rentabilidad originalmente comprometida, sin importar el monto de costos incurridos alentándose consecuentemente el ineficiente gerenciamiento de la concesión, sin mencionar que, en el supuesto de decrecer el tráfico, nacería la obligación del Estado de aumentar el subsidio.

Debe tenerse presente que desde la sanción de la ley de emergencia económica 25.561 se dictaron diversas normas que limitan o reglamentan la adopción de cualquier decisión que afecte directa o indirectamente los precios y tarifas de los servicios públicos. La renegociación del contrato y el análisis de la ecuación económico financiera, así como también una eventual redeterminación tarifaria, se encuentran en consideración en el ámbito de la unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos.

En lo que respecta a la no constitución del órgano de control que fuera careado por decreto 863/93, el organismo auditado informa que existe en la actualidad un nuevo proyecto de constitución de acuerdo a las necesidades imperantes, el cual se encuentra en trámite.

Con relación a este expediente OVD. 850/04, cabe advertir que se mantiene la disidencia entre lo opinado por la Auditoría General de la Nación y la contestación del Poder Ejecutivo nacional a través de lo informado por la Comisión de Seguimiento de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables. Consideramos que la disidencia planteada sobre la tarifa aplicada en concepto de peaje al tráfico pasante, será resuelta en el ámbito de la unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos, en donde

se centra la renegociación del contrato y el análisis de la ecuación económico-financiera, así como también una eventual redeter-minación tarifaria, hecho que corresponde poner en conocimiento del Honorable Congreso de la Nación.

Expediente OVD. 887/04

El Honorable Congreso de la Nación dicta la resolución 310-S.-03 de conformidad con un proyecto elaborado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. En ella se formuló un requerimiento al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables en lo relativo al cumplimiento de las funciones a cargo del órgano de control con competencia sobre el concesionario Hidrovía Santa Fe-Océano.

En los fundamentos de la mencionada resolución, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas cita el expediente O.V. 91/02 mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite informe sobre la auditoría realizada en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, a los efectos de verificar los controles ejercidos por el órgano de control en el marco jurídico de la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano, respecto de las tareas a ejecutar por el concesionario Hidrovía S.A., conforme las estipulaciones fijadas en el pliego de bases y condiciones generales y en el contrato de concesión.

El Poder Ejecutivo nacional responde a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM 3.750/2004), remitiendo un informe preparado por la Comisión de Seguimiento para el Control de las Concesiones de Dragado y Balizamiento (Area Contable y Area Administrativa).

En el informe practicado por la Auditoría General de la Nación se formuló una serie de observaciones que dieron lugar a las siguientes recomendaciones:

1) Instar a la constitución del órgano de control en los términos del decreto 863/93.

2) En virtud de las obligaciones asumidas por la subsecretaría, instar a la regularización de la documentación por éste confeccionada, a fin de que la información sistematizada en las planillas Seguimiento Tramitación de Ordenes de Servicio al Concesionario y Seguimiento Tramitación Notas de Pedido del Concesionario refleje el estado actual de las actuaciones emitidas.

3) Instar al concesionario a que arbitre los medios pertinentes para la elaboración de un mecanismo o procedimiento para la presentación, tramitación y resolución de los reclamos y quejas efectuadas por los usuarios, por incumplimientos en la prestación del servicio.

Se señala que debe destacarse que el órgano de control, en virtud de recomendaciones efectuadas por la AGN ha encomendado al área jurídica de la Comisión de Seguimiento para el Control de las Concesiones de Dragado y Balizamiento que elabore un procedimiento a tales efectos; sin perjuicio de ello es necesario que el mecanismo se formalice a la brevedad.

4) Requerir al concesionario los recibos correspondientes a los pagos de las primas relativas a los seguros que se obliga tomar según pliego de bases y condiciones.

5) Requerir el acta de asamblea de las firmas Pilar S.A. y Don Benjamín S.A. autorizando el otorgamiento de garantía.

6) La Comisión de Seguimiento para el Control de las Concesiones de Dragado y Balizamiento deberá instar a la empresa Hidrovía S.A. a la reelaboración anual del presupuesto económico-financiero hasta el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1998, computando los datos reales de lo ejecutado.

7) Confrontar anualmente los ingresos 17 gastos presupuestados frente a los reales a fin de tener certeza razonable sobre la consistencia de estos últimos y analizar los desvíos significativos que se produzcan.

8) Transcribir el inventario analítico de bienes de uso al libro inventario.

Las explicaciones dadas por el órgano de control, sobre las recomendaciones formuladas por la AGN, son las siguientes:

Sobre recomendación 1. El órgano de control creado por el artículo 12 del decreto 863/93 no fue constituido a la fecha (19-8-2004). Las misiones y funciones del órgano de control, hasta tanto se constituya (artículo 13 del decreto 863/93) fueron delegadas en cabeza de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, conforme lo establecido por decreto 614/96 y resolución 322/96 de la ex Secretaría de Energía y Transporte, quien es asistido y asesorado por la Comisión de Seguimiento para el Control de las Concesiones de Dragado y Balizamiento, así como también por la consultora de apoyo al órgano de control. Existe en trámite un proyecto de constitución de acuerdo a las necesidades imperantes el cual se tramita por expediente SO1:0166895/2004.

Sobre recomendación 2. El órgano de control informa que en la actualidad la misma ha sido subsanada.

Sobre recomendación 3. El órgano de control informa que se solicitó al concesionario que implementara un procedimiento de atención a reclamos de usuarios mediante orden de servicio 579 de fecha 5 de diciembre de 2001. El concesionario adjunta una propuesta de procedimiento y reglamento de atención de reclamos mediante nota de pedido

142/02. Por orden de servicio 07 de fecha 14 de noviembre de 2003, se solicitó a la consultora de apoyo al órgano de control, la confección de proyectos de reglamentos. La consultora efectúa la entrega de los mismos mediante nota de pedido 014/2004, el cual se encuentra a estudio.

Sobre recomendación 4. El órgano de control informa que la observación ha sido subsanada en su oportunidad. El concesionario actualmente presenta los recibos correspondientes al pago de las primas relativas a los distintos seguros a los que está obligado a tomar según el pliego de bases y condiciones, de acuerdo al plan de pagos al cual se ha comprometido con la compañía aseguradora.

Sobre recomendación 5. El órgano de control remite copias de las actas de directorio y actas de asamblea celebradas por las empresas Pilar S.A. y Don Benjamín S.A., en donde constan las autorizaciones requeridas.

Sobre recomendación 6 y 7. El órgano de control informa que en virtud de la observación de la AGN, el concesionario presenta anualmente la actualización del presupuesto económico-financiero y trimestralmente la ejecución del presupuesto económico-financiero.

Sobre recomendación 8. El órgano de control informa que, a resultados del requerimiento efectuado por la AGN, se requiere al concesionario la presentación del inventario analítico de acuerdo a lo previsto en el pliego de bases y condiciones. A la fecha, la empresa presenta anualmente dicha documentación.

Con relación a este expediente OVD. 887/04, se dan por contestadas las observaciones formuladas por la AGN, sin perjuicio de las ulteriores medidas que pudieran adoptarse frente a los futuros informes de la AGN en el ejercicio de su competencia de control, hecho que corresponde poner en conocimiento del Honorable Congreso de la Nación.

Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Floriana N. Martín. – Luis E. Martinazzo. – Roque T. Alvarez.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes OVD 1.338/198, Secretaría de Relación Parlamentaria (JGM); remite copia de la respuesta enviada por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en relación a la resolución aprobada por la Ho-

norable Cámara (47-S.-98) sobre manifestar la necesidad de adecuar el control de la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano a la correspondiente normativa jurídica y de gestión; PE. 579/99, Jefatura de Gabinete, Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales; remite copia de la respuesta relacionada con la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano (resolución Honorable Cámara 47-S.-98); OV 374/03, referido a "Verificar la gestión del órgano de control respecto del control de la concesión Hidrovía S. A. Santa Fe-Océano período auditado 1º/6/2001 30/6/2002; OV 375/03, AGN remite descargo del órgano de control de la concesión Hidrovía S. A. Santa Fe-Océano, a la resolución 101/03 AGN; OV 514/03, referente a verificar el régimen tarifario aplicado a la concesión Hidrovía Santa Fe-Océano; OV 515/03, AGN comunica descargo de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (Hidrovía Santa Fe-Océano, ref. resolución AGN 162/03); OVD 850/04, jefe de Gabinete de Ministros; remite respuesta en relación, a la resolución aprobada por la Honorable Cámara (0239-S.-03), sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en referencia al control de la concesión de la Hidrovía Santa Fe-Océano, y otras cuestiones conexas; OVD 8.871/04, jefe de Gabinete de Ministros; remite respuesta en relación a la resolución aprobada por la Honorable Cámara (0310-S.-03), sobre medidas adoptadas en el ámbito de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables en lo relativo al cumplimiento de las funciones a cargo del órgano de control con competencia sobre el concesionario Hidrovía Santa Fe-Océano; 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, a fin de solicitarle que:

a) Se adopten las medidas necesarias para asegurar la eficiencia del control ejercido por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, como órgano de control de la Hidrovía Santa Fe-Océano, asegurando el cabal cumplimiento de los deberes que sus competencias le imponen;

b) Se adopten las medidas necesarias para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación; y

c) Informe sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las aludidas situaciones y para la determinación y efectivización de las correspondientes responsabilidades legales en los aspectos patrimoniales y sancionatorios.

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

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

Sala de la comisión, 10 de marzo de 2005.

*Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. –
Gerardo R. Morales. – Floriana N.
Martín. – Luis E. Martinazzo. – Roque
T. Alvarez. – Héctor R. Romero.*

2

Ver expediente 65-S.-2005.

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

Fe de erratas

