

SESIONES ORDINARIAS

2006

ORDEN DEL DIA N° 970

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 21 de septiembre de 2006

Término del artículo 113: 2 de octubre de 2006

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría realizada en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte referida a la concesión del corredor ferroviario Rosario - Bahía Blanca explotado por Ferroexpreso Pampeano S.A. (145-S.-2006.)

Buenos Aires, 30 de agosto de 2006

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

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando:

a) Informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría realizada en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte referida a la concesión del corredor ferroviario Rosario - Bahía Blanca explotado por Ferroexpreso Pampeano S.A. y

b) Sobre las medidas adoptadas a fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones objeto de las referidas observaciones, así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN J. B. PAMPURO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Expediente O.V. 351/05

1. En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 118 de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación ha practicado un seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría de la actuación 477/1995 AGN, aprobado por resolución 205/96 AGN, elaborado en oportunidad de realizar la auditoría a Ferroexpreso Pampeano S.A., con el objeto de verificar el cumplimiento de obligaciones contractuales en la concesión del corredor ferroviario Rosario-Bahía Blanca.

2. Objeto de auditoría.

La auditoría realizada por la AGN tuvo por objeto verificar el grado de regularización, enmienda o subsanación de las deficiencias que originaran las observaciones y recomendaciones vertidas en oportunidad de realizar la auditoría aprobada por la resolución AGN 205/96, referida a la concesión del corredor ferroviario Rosario-Bahía Blanca explotado por Ferroexpreso Pampeano S.A.

3. Alcance del examen realizado por la AGN

La AGN señala que el examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119 inciso d) de la ley 24.156; habiéndose practicado los procedimientos detallados en los papeles de trabajo. El análisis realizado, señala la AGN, implicó verificar los aspectos relacionados con las deficiencias detectadas oportunamente y que originaron las observaciones y recomendaciones contenidas en su informe anterior. En este sentido, observa la AGN que en el lapso de tiempo transcurrido desde dicho informe anterior hasta el nuevo examen (casi 10 años), la concesión

ha experimentado el agravamiento de la situación reseñada, resultando que algunas observaciones han perdido vigencia y/o se muestran poco relevantes comparadas con las que surgen del estudio realizado por la AGN.

4. Comentarios y observaciones formulados por la AGN.

4.1. Canon. Situación actual

4. 1. 1. Señala la AGN que el concesionario no cumple con el pago mensual del canon y alquiler de acuerdo a lo establecido en el artículo 31.12.5 del pliego de bases y condiciones, registrando atrasos que superan ampliamente las seis mensualidades acumuladas, situación que faculta al concedente a rescindir el contrato de concesión (artículo 31.12.7 del pliego) por culpa del concesionario, con pérdida de la garantía de cumplimiento del contrato (artículo 37.2 del pliego). Según los registros de la CNRT, FEPSA adeuda en concepto de canon y alquiler la suma de \$ 14.373.689,33 en concepto de capital y de \$ 24.463.586,27 de intereses, al 10 de junio de 2004, fecha del estado de cuenta solicitado por la UNIREN en el marco del proceso de renegociación contractual.

Uno de los fundamentos en el que se apoya FEPSA para justificar este incumplimiento es el proceso de readecuación contractual abierto por el decreto 605/97. Sin embargo, la propia Secretaría de Transporte, ante una consulta de la CNRT sobre los procesos sancionatorios aplicados con posterioridad al dictado del mencionado decreto, sostiene que “no invalida las cláusulas contractuales vigentes, las que son de aplicación durante la renegociación actualmente en curso, por no tener ésta virtualidad operativa hasta contarse con la aprobación de los organismos con competencia en el tema y el dictado por el Poder Ejecutivo nacional de los respectivos decretos aprobatorios”.

El concesionario fue intimado al pago en varias oportunidades, la última lo fue mediante la resolución CNRT 1.744/04, por la deuda acumulada al 10 de diciembre de 2003, conformada por la suma de \$ 12.958.821,35 más \$ 21.646.600,22, en concepto de intereses.

4.1.2. La liquidación efectuada por la CNRT para determinar la deuda reclamada por la resolución 1.744/04, considera la validez del primer convenio (el canon devengado en este período es nulo). Sin embargo, este convenio requiere, para su eficacia, la aprobación mediante decreto del Poder Ejecutivo nacional.

Al respecto, aclara la AGN que este primer convenio fue aplicado sin la aprobación del PEN. El decreto 686/95 establece encomendar al ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, la iniciación de tratativas con los concesionarios de los ser-

vicios de transporte ferroviario de cargas, orientadas a la supresión o reducción de la obligación del pago del canon establecida en los contratos de concesión para la explotación de diversos sectores de la red ferroviaria nacional. Es decir que el PEN encomienda iniciar tratativas para alcanzar el objeto descrito en la norma, pero no delega la competencia para modificar el contrato de concesión en el que se establece el pago del canon. Consecuentemente con ello, y por el principio del paralelismo de las competencias, se hace necesario que su modificación se efectúe mediante aprobación por decreto.

En cambio, la liquidación sí considera la deuda devengada en el período de vigencia del segundo convenio (1/1/99 al 31/12/01), puesto que la CNRT manifiesta, en los considerandos de la resolución que intima al pago, que la aplicación de este convenio está sujeta a “ratificación mediante el dictado de un decreto del Poder Ejecutivo nacional debido a que no habría delegado las facultades al ex ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos para efectuar interpretaciones, aclaraciones y/o modificaciones en el respectivo contrato de concesión”. En este sentido, la AGN comparte tal argumento. No obstante, observa la AGN que debe señalarse que éste representa para la CNRT una contradicción respecto a lo actuado en el primer convenio, que se aplicó sin mediar aprobación por decreto, puesto que si el PEN no delegó las facultades al ministro para efectuar modificaciones en el contrato de concesión (supresión del canon) para el 2° convenio, tampoco pudo haberlas delegado para el 1er. convenio (cuya validez no cuestiona), ya que ambos se celebraron con fundamento en el mismo decreto 686/95.

4.1.3. Las actas firmadas por el Estado y FEPSA, en el marco de los distintos procesos de renegociación contractual y que modifican aspectos esenciales del contrato de concesión, como lo es el monto del canon, aunque tuvieran principio de ejecución por el concesionario, carecen de vigencia.

El proyecto de acta acuerdo fue suscripta por la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos creada por el decreto 293/02, en tanto que la carta de entendimiento fue celebrada en el marco del proceso de renegociación llevado a cabo por la UNIREN, creada por el decreto 311/03, como continuadora de la comisión mencionada.

El referido decreto establece que los acuerdos de renegociación contractual, integrales o parciales a que se arribe mediante los procedimientos referidos con las empresas concesionarias y licenciatarias de los servicios públicos, deberán ser suscriptos en forma conjunta por los señores ministros de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y ad referendum del PEN, previo dictamen del procurador del Tesoro.

A la fecha del informe de la AGN, según notas y documentación remitidas por la CNRT, a los efectos

de la realización de la auditoría, sobre modificaciones al contrato de concesión, la AGN no tiene conocimiento de que se haya cumplido con los requisitos de suscripción por parte de los ministros y la aprobación del PEN, como lo indica la norma citada.

Seguimiento de recomendaciones de la AGN

4.1.4. Señala la AGN que no ha sido regularizada la situación que generara la recomendación de "...agilizar la implementación de procedimientos tendientes a obtener el cumplimiento efectivo de las obligaciones pendientes".

En la auditoría anterior, la AGN observó que "resulta destacable la neutralización de las acciones incoadas por la autoridad concedente para efectivizar las deudas pendientes por canon y alquiler o la ejecución de la garantía merced a los recursos incoados en sede judicial y administrativa por el concesionario."

Señala la AGN que la situación actual puede resumirse como sigue: a partir de 1996 se generaron nuevos incumplimientos de pago del canon y alquiler. La CNRT ha efectuado intimaciones de pago periódicamente, a las que la empresa ha interpuesto los recursos que el derecho le otorga. No obstante ello, a la fecha del informe de la AGN la deuda acumulada resulta de un monto muy superior a la regularizada en el año 1995, por lo que la situación se encuentra agravada.

4.2. Aportes a la seguridad social. Situación actual

4.2.1. FEPSA no cumple con los aportes al régimen de la seguridad social consistentes en el 30 % del monto del canon y alquiler. Desde comienzos de 1996 la concesionaria ha incurrido en sendos incumplimientos, justificados, según la propia empresa, en los siguientes motivos:

Durante el período 1º/1/96 al 31/12/98 no se efectuó depósito alguno en virtud del primer convenio de reducción o supresión del canon. En cuanto este convenio permitió la supresión del canon en este período, al no existir monto remanente por reducción del canon, la empresa consideró también suprimida la obligación. En este sentido, señala la AGN que debe destacarse que el referido pago del 30 % a la ANSES fue establecido por una ley. Por lo tanto, atendiendo a la jerarquía de las normas jurídicas; aun cuando el convenio mencionado fuere ratificado por el PEN, el 30 % del canon y alquiler correspondiente a la ANSES debe ser pagado en su totalidad.

Para el período 1º/1/99 al 31/12/01, trienio comprendido por el segundo convenio de reducción o supresión del canon la concesionaria dice haberse acogido por las obligaciones correspondientes a dicho período a los regímenes de facilidades de pago implementados por los decretos 1.384/01 y 338/02 y

de asistencia financiera previsto por la resolución general (AFIP) 896/02. Sin embargo, la ANSES se expidió en el sentido que la obligación en cuestión no integra ninguno de los conceptos alcanzados por el régimen de facilidades de pago, por lo que la deuda que FEPSA mantiene con la ANSES en el marco del artículo 31 de la ley 23.966 no se encuentra comprendida por las citadas normas.

En el período 1º de abril de 2002 al 31 de diciembre de 2003 tampoco se han efectuado depósitos. Esta vez la empresa aduce que es consecuencia de las presentaciones por ella efectuadas tendientes a suspender la obligatoriedad del canon, y en virtud del acta acuerdo y de la carta de entendimiento en la cual se estableció un parámetro para calcular el canon desde el 1º de enero de 2004 y un plazo, para discutir los restantes temas pendientes, entre los cuales se encuentra precisamente el monto del canon, desde la promulgación de la ley de emergencia (25.561) hasta la firma de la carta de entendimiento.

Por último, en el período que va desde el 1º de enero de 2004 hasta el 30 de agosto de 2004 FEPSA ha empezado a depositar cuotas que, según se infiere de información de la empresa, corresponden a lo convenido en la carta de entendimiento. Con respecto a este punto y al anterior, las actas firmadas en el marco de los distintos procesos de renegociación contractual, aunque hayan tenido principio de ejecución por el concesionario, carecen de vigencia.

Seguimiento de recomendaciones de la AGN

4.2.2. Señala la AGN que no ha sido regularizada la situación observada en la auditoría anterior, respecto del deber de informar a la ANSES los importes y fechas correspondientes al 30 % del valor del canon.

En el informe previo de auditoría, la AGN recomendó que "el MEOySP debería informar a la ANSES como ente recaudador del 30 % del valor del canon, de los importes que debe recaudar y de las fechas de dichos ingresos, con el objeto de realizar el cálculo de intereses y su reclamo si correspondiere". Según nota de ANSES GF 660/05, del 16 de marzo de 2005, se informa que esa gerencia no cuenta con información sobre los importes exigibles de acuerdo con los contratos vigentes. De la misma forma, informan que al no existir constancias en la ANSES de que se hayan producido las comunicaciones establecidas en el artículo 10 del decreto 437/92 y al no contar con los contratos, se solicitó a la Secretaría de Seguridad Social que arbitrara los medios necesarios para la provisión de esa información o, en su defecto, el establecimiento de mecanismos conducentes a la solución del problema.

Por nota DE 859/03 ANSES, dirigida al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servi-

cios (con copia al secretario de Hacienda), y como consecuencia del dictado de la Ley de Emergencia Económica, 25.561, y decreto 311/03, pone a disposición de tal ministerio la fiscalización de los ingresos, la gestión de cobro y demás competencias que pudieren afectar el proceso de renegociación que vienen realizando en materia de los ingresos que debe percibir ANSES de los recursos brutos que se obtengan de las privatizaciones realizadas conforme a los mecanismos de la ley 23.696.

Por nota 981/03 del 12 de setiembre de 2003, dirigida a la Secretaría de Seguridad Social, ANSES manifiesta que no existiendo constancias en esa administración de que se hayan producido las comunicaciones establecidas por el artículo 10 del decreto 437/92 y no contando con la totalidad de los contratos oportunamente celebrados con las empresas que resultaron adjudicatarias de las respectivas privatizaciones, se solicita arbitrar los medios necesarios para que se brinde dicha información o, en su defecto, establezca los mecanismos conducentes a la solución de la problemática planteada. Agrega que en atención a que ese organismo no cuenta con facultades para ejercitar directamente el cobro judicial o extrajudicial de las acreencias que resultaren de la omisión del depósito del porcentaje correspondiente, ni de establecer las demás consecuencias contractuales derivadas del incumplimiento en que hubiere incurrido la respectiva empresa, solicitó que la autoridad de aplicación respectiva disponga el cumplimiento por los canales correspondientes. Por último, la Gerencia de Asuntos Contenciosos de ANSES informó que, de las constancias del registro informático, no surge que haya acciones legales iniciadas tendientes al cobro de los montos adeudados.

4.3. Inversiones. Situación actual

4.3.1. Cumplimiento de las obligaciones a cargo del concesionario

Presentación de los informes de inversión

4.3.1.1. Señala la AGN que el concesionario viene presentando regularmente, aunque con demoras, los informes anuales previstos en el artículo 7.4.2 del contrato. La información es presentada en forma muy sintética, hecho que dificulta las tareas de seguimiento. Los informes describen el avance de las inversiones físicas realizadas en cada año en los rubros componentes del plan de inversiones contenido en la oferta. La CNRT impuso una penalidad por la presentación fuera de término del informe de inversiones correspondiente al ejercicio 1997/1998. La información se presenta en forma muy sintética (en cuadros) discriminando por ítem, la cantidad ejecutada en el período, pero sin informar el avance acumulado de cada ítem (salvo el ítem de reparación de locomotoras).

Cumplimiento del cronograma de inversiones

4.3.1.2. Señala la AGN que el incumplimiento del plan de inversiones obligatorias, es muy significativo. Con base en los informes emitidos por el concesionario, el órgano de control elabora anualmente un informe de las inversiones físicas realizadas en los ítem significativos, determinando los desvíos de cada ítem en particular, y del período en general. El nivel de cumplimiento promedio determinado por la CNRT, en el período comprendido entre el inicio de la concesión y el 30 de junio de 2004 es de sólo el 7,99 %, considerando el compromiso de inversión sujeto al cronograma de la oferta. Si en cambio, se incluyen las obras realizadas “fuera de programa”, es decir ejecutadas en períodos posteriores a los previstos, el porcentaje se eleva al 24,28 %. El desvío calculado por el órgano de control, debe tomarse como orientativo, en la medida que no están incluidos la totalidad de los ítem, pero sí los más significativos. En otras palabras, el déficit de inversión expresado en unidades físicas equivale aproximadamente al 76 %.

4.3.1.3 Desvíos en cada uno de los rubros

A continuación se exponen los avances registrados para cada rubro del plan de inversiones:

Reacondicionamiento de vías

4.3.1.3.1. Las obras de reacondicionamiento de vías en los ramales Rosario - Puerto Belgrano y Huinca Renancó - Darregueira - Bahía Blanca, con finalización prevista en los años 4° y 5° de la concesión, aún no han sido concluidas. Finalizado el 13° año de concesión (ejercicio 2003/2004) el grado de avance de lo ejecutado es muy bajo, especialmente el ramal Rosario - Puerto Belgrano registra un avance de sólo el 1,67 % de la ejecución prevista para este período.

La AGN señala que los esfuerzos del concesionario se centran en los ramales secundarios (denominados otros ramales) donde, si se consideran las obras fuera de programa se han reparado más del 50 % de los kilómetros previstos. En cambio, en los principales ramales, el defecto de inversión es notable. De lo expuesto se desprende que, en materia de inversiones, el orden de prioridades asignado por FEPSA es divergente con el comprometido en su oferta.

4.3.1.3.2. FEPSA no cumple con los requerimientos mínimos de calidad consistentes en garantizar una velocidad de operación de 50 kilómetros por hora y una capacidad de carga de 20 toneladas por eje en los principales ramales de la red concesionada. De acuerdo a los artículos 31.1 y 31.2 del PBC, el concesionario formuló su oferta para los ramales Huinca Renancó - Darregueira - Bahía Blanca y Villa Diego - Coronel Pringles, comprometiéndose a alcanzar los requisitos mínimos de velocidad y capacidad de carga durante los primeros cinco años de la concesión.

4.3.1.3.3. El ramal Rosario - Puerto Belgrano, uno de los dos ramales principales del corredor, presenta sectores no aptos para la circulación de trenes. La rehabilitación definitiva de este ramal debió concluirse en los primeros cinco años; sin embargo, transcurridos más de trece años de concesión, presenta todavía sectores no operables. La AGN señala que la mayoría de dichos sectores estaba operable al momento de la toma de posesión (1º de noviembre de 1991) y que el ramal Coronel Pringles - Almirante Solier, si bien estaba clausurado para esa fecha, la oferta contemplaba su rehabilitación en los primeros 5 años de concesión. En particular, la división Timote - Coronel Pringles - Almirante Solier, con una longitud total de 457,100 kilómetros, posee 422,300 kilómetros no operables, es decir, en un 92,4 % de su extensión la infraestructura no está en condiciones aptas para la circulación de trenes.

4.3.1.3.4. El estado de la infraestructura de vía no ha alcanzado el mejoramiento proyectado, observándose, por el contrario, un notable y progresivo deterioro desde el inicio de la concesión. Durante la gestión de FEPSA la cantidad de kilómetros de red que dejaron de ser operables se incrementaron un 418,60 %, la velocidad de circulación promedio en los ramales en operación se redujo un 24 % y la capacidad de carga por eje también disminuyó y en ningún ramal supera el valor mínimo de 20 toneladas por eje. En igual sentido, en el informe anterior, la AGN advertía que el concesionario utilizaba el 70,34 % de la red concesionada, lo que implica que ya en el año 1995 se registraba una fuerte disminución de la cantidad de kilómetros en condiciones de operación.

Rehabilitación de ramales clausurados

4.3.1.3.5. El concesionario no ejecutó las obras para la rehabilitación de los ramales clausurados Pringles - Almirante Solier y Bahía Blanca (NO) - Loma Paraguaya. Para mejorar las condiciones de transporte, el concesionario se comprometió en su oferta, a rehabilitar los ramales clausurados, destacando que los mencionados eran los más significativos. Según cronograma, la ejecución estaba prevista para el 5º año de la concesión. La inversión comprometida incluía los trabajos a realizar en pasos a nivel, obras de arte y estaciones acordes con las condiciones generales previstas para el tramo. Tampoco fue reacondicionado el ramal Solier - Bahía Blanca (garita Este), obra prevista en forma conjunta con la rehabilitación del ramal Pringles - Solier.

Construcción de enlaces

4.3.1.3.6. El enlace Coronel Suárez / Coronel Suárez (General Roca) fue el único ejecutado, aunque se construyó durante el 6º año de concesión (ejercicio 1996/1997) cuando su ejecución estaba prevista en la oferta para el 2º año de concesión. Por el hecho de haberse ejecutado en forma

extemporánea, la CNRT considera nulo el avance de este ítem. No obstante, aun si se imputase la inversión en el mencionado enlace, sin importar el período de su ejecución, su incidencia sobre el total es muy baja.

Reacondicionamiento de obras de arte y puentes

4.3.1.3.7. Cerrado el ejercicio 2003/2004 (13º año de concesión) no se ha realizado ningún trabajo de reacondicionamiento de las obras de arte y puentes del corredor concesionado. Los trabajos programados en la oferta se presentan, tramo por tramo, en metros lineales de puentes y alcantarillas (obras de arte) a ser tratados, desagregados según sus luces sean menores o mayores a 5 metros. Señala la AGN que debe destacarse que las intervenciones están planteadas sobre sectores en estado regular a malo, en consecuencia, la totalidad de las tareas previeron ser ejecutadas en los primeros seis años de la concesión. Sin embargo, superado el doble del plazo de terminación de las obras, el grado de avance es nulo.

Construcción de silos

4.3.1.3.8. El concesionario no ha ejecutado las inversiones adicionales consistentes en la construcción de silos para carga rápida de trenes. Corresponde a la instalación de 73 plantas de silos previstas, en un promedio de 18 plantas anuales, para los años 4º al 7º de concesión. Hasta la finalización del último ejercicio (2003/2004), no se registra ninguna inversión en instalación de silos.

Incorporación de material rodante

4.3.1.3.9. FEPSA no ha incorporado ninguna de las 44 locomotoras adicionales previstas para los primeros trece de concesión. También en material remolcado la inversión ha sido inexistente: no ha incorporado ninguno de los 573 vagones previstos para el mismo período. Es un hecho relevante que desde el inicio de la concesión ha sido nula la inversión en material tractivo. El concesionario se ha limitado a la explotación de las locomotoras aportadas por FA, máquinas a las cuales, a pesar de haber tenido un mayor uso al previsto (en la medida que la demanda de tráfico fue soportada sólo por ellas), no se les realizó la totalidad de las restauraciones previstas.

Inversión en material rodante

4.3.1.3.10. Se han restaurado 13 locomotoras General Motors GR 12 sobre un total de 25 restauraciones previstas para los primeros 5 años de la concesión, lo que representa un grado de cumplimiento del 52 %. Para las locomotoras General Motors GA 8, el cumplimiento alcanza el 33 % de las restauraciones previstas. Según el cronograma de inversiones, las restauraciones previstas debieron realizarse en los

primeros 5 años de concesión; superado dicho plazo (fuera de programa), se realizaron 4 restauraciones más para las locomotoras tipo GR12 y una más para el tipo GA8. Señala la AG N que debe destacarse especialmente que, en el esquema de la oferta, el concesionario contemplaba que las locomotoras entregadas por FA fueran reemplazándose por las nuevas unidades a incorporar, presupuesto que no se cumplió. Ante esta situación el reacondicionamiento de la flota de locomotoras entregadas por el Estado adquiere máxima importancia.

4.3.1.3.11. La CNRT informa que el concesionario ha realizado las inversiones consistentes en trabajos de alistamiento o incorporación de los vagones entregados por FA. Sin embargo, del análisis de la documentación suministrada, señala la AGN que no es posible establecer la cantidad de unidades reacondicionadas ni las características de las tareas realizadas. Estas inversiones tenían por objeto normalizar el ciclo de mantenimiento de los vagones recibidos de FA al inicio de la concesión para asegurar una adecuada disponibilidad operativa de las unidades. La oferta, en el apartado 5.4.2.2, describe muy someramente las tareas a ejecutar, sin especificar las unidades involucradas ni la cantidad de intervenciones a efectuar. El monto asignado a estas tareas es de sólo U\$S 240.000 (a ejecutar en el primer año de concesión), monto insignificante si se considera que representa poco más del 1 por 1.000 del total de la oferta. También en este rubro la CNRT se apoya sobre la información contable presentada por la sociedad concesionaria, y determina que ha cumplido en exceso con el compromiso de inversión. La AGN observa que en su informe anterior ya se han señalado las inconsistencias que surgen del seguimiento de inversiones físicas basado en la información de los balances. Igual que en el caso de las locomotoras, FEPSA ha operado únicamente la flota entregada por FA, la que iba a ser renovada con la incorporación de nuevos vagones, compromiso que ha tenido un grado de cumplimiento nulo. Sobre el estado actual de la flota, la AGN destaca que las inspecciones al material rodante realizadas por la Gerencia de Seguridad en el Transporte de la CNRT durante el año 2004, daban cuenta que la totalidad de las unidades verificadas presentaba deficiencias de mantenimiento relacionadas con la seguridad, y recomendó su reparación antes de poner los coches en servicio. En ese sentido, fueron sancionados sendos incumplimientos a los planes de mantenimiento del material rodante correspondientes al año 2003 y ejercicios anteriores.

Señalamiento

4.3.1.3.12. El concesionario no ha instalado ninguna barrera automática en los pasos a nivel de la red, incumpliendo con lo comprometido en el apar-

tado 4.5.1.1 de su oferta. De haberse cumplido el cronograma de instalaciones previsto, se hubieran montado en todo el período (1991/2004), un total de 35 barreras automáticas en los cruces de rutas o áreas urbanas. Así el índice de cumplimiento para este rubro es nulo.

Maquinarias y otros equipamientos

4.3.1.3.13. El seguimiento de este rubro no se realiza por unidades físicas, sino a través de las denuncias de inversión que surgen de los estados contables de la sociedad concesionaria, lo que no permite establecer una adecuada correspondencia con la inversión física realmente ejecutada. Este rubro es analizado por la CNRT confrontando los montos que surgen de la oferta con información de los estados contables de la empresa. El órgano de control sostiene que el análisis no se efectúa por unidades físicas dada la heterogeneidad de los elementos que componen el ítem. Si bien se coincide con la CNRT en la heterogeneidad de los elementos que componen el rubro, la oferta contiene, tanto para los equipos y herramientas para el mantenimiento de vía y obras, como para el equipamiento de taller para el material rodante, listados de los equipos, cantidad comprometida para cada uno de ellos y descripción de sus características. Estos datos posibilitan un control directo por inventario mucho más efectivo, además el PBC establece que los bienes que incorpore el concesionario pasarán al final de la concesión al dominio de FA. En consecuencia, el mero seguimiento de su cumplimiento mediante los asientos contables de los equipos en los balances de la sociedad es insuficiente.

4.3.1.3.14. El rubro Maquinarias y Otros Equipamientos arrastra un déficit de inversión que no ha sido penalizado. Con la metodología enunciada en el punto anterior, la CNRT convalida una inversión de \$ 11.631.434 al 30 de junio de 2004. Para igual período, el monto comprometido en la oferta es de \$ 23.151.692, esto equivale, según el órgano de control, a un déficit de inversión cercano al 50 %, desvío significativo que no ha sido sancionado.

4.3.2. Penalidades aplicadas

4.3.2.1. Los plazos empleados en el procedimiento de aplicación de sanciones resultan excesivos. Se trata de incumplimientos al plan de inversiones correspondientes a los ítem infraestructura, material rodante y señalamiento.

En cuanto a la gestión de control, señala la AGN que recién en agosto de 1999 se sancionan incumplimientos incurridos en el período 1993/1994 y posteriores (hasta el período 1997/1998 inclusive). También en forma extemporánea, los incumplimientos registrados en los primeros períodos de la concesión (1991/1992 y 1992/1993) fueron sancionados recién en el año 2004. Estos hechos, sumados a la

lenta tramitación de los expedientes y a la continua presentación de recursos por parte del concesionario, han dilatado en forma significativa la efectiva aplicación y/o percepción de las multas. Como ejemplo de demora en la tramitación, puede mencionarse el expediente SO1:0233965/2002, con inicio en diciembre de 1998, es decir, lleva más de 6 años sin que se haya concluido el procedimiento administrativo. El recurso de reconsideración interpuesto por FEPESA en febrero de 2003, tiene dictamen jurídico desde febrero de 2004 y a febrero de 2005 no se había dictado la resolución pertinente.

4.3.2.2. La reiteración de incumplimientos de los programas de inversión, infracciones calificadas como graves, configura una causal de resolución del contrato de concesión por culpa del concesionario, según lo dispuesto por el inciso e) del artículo 37.2 del PBC. Señala la AGN que si se consideran los períodos no penalizados que son los que corresponden a ejercicios sin obligaciones comprometidas, y que los dos primeros ejercicios fueron penalizados en forma global, el incumplimiento ha sido constante desde el inicio mismo de la concesión. La totalidad de las penalidades en trámite de aplicación, corresponden a la de máxima gravedad. El monto total de las sanciones aplicadas por incumplimiento de los programas de inversión, desde el inicio de la concesión hasta el ejercicio finalizado el 30 de junio de 2004, es de \$ 4.956.000.

4.3.2.3. El monto de penalidad fijada por la ex CNTF para falta muy grave es muy inferior al valor tope previsto contractualmente, correspondiente al 5 % de la garantía de cumplimiento de contrato. En el procedimiento sancionatorio aprobado por la CNTF, el monto de la penalidad fijada para falta muy grave (\$ 177.000) es muy inferior al valor tope de \$ 1.268.000, monto éste correspondiente al 5 % de la garantía de cumplimiento de contrato de \$ 25.370.000. De esta manera, el bajo valor individual de la multa torna imposible la configuración de la causal de rescisión contractual –consistente en la acumulación de multas por una suma equivalente al 30 % del monto de la garantía de contrato, incurridas en un período de 5 años anteriores al de aplicación de la multa– para casos de incumplimientos generalizados. Por ejemplo, si se penalizan simultáneamente los incumplimientos a los planes de inversión en infraestructura, material rodante y señalamiento por un período de 5 años consecutivos y con la máxima gravedad, tal como lo ha hecho la CNRT, el monto de penalidad acumulada sería de \$ 2.655.000 (quince incumplimientos de \$ 177.000 cada uno), cifra mucho menor a los \$ 7.611.000 (30 % de la garantía). Otra consecuencia, es la gran diferencia que se genera entre el valor de multa y el cuántum del incumplimiento que se penaliza: por ejemplo, el incumplimiento a los planes de inversión de los dos primeros ejercicios (1991/1992 y 1992/1993) fue sancionado por un monto global y único de

\$ 177.000, mientras que el defecto de inversión penalizado supera la suma de 20 millones de pesos, según cálculo realizado por la Secretaría de Transporte (resolución 247/94 ST). Esta resolución (luego dejada sin efecto por decisión administrativa 270/97) intimaba a FEPESA al pago de la suma de \$ 20.730.469,83, mientras que la resolución CNTF 025/95 dictada apenas un año después, establece como monto máximo para este tipo de incumplimientos la suma de \$ 177.000. La misma administración se ha mostrado inconsistente sobre el cuántum de las penalidades.

4.3.3. *El control de la CNRT*

4.3.3.1. El seguimiento de las obligaciones de inversión está estructurado en base a los informes anuales presentados por FEPESA, a partir de los cuales la CNRT establece los desvíos, destacándose la ausencia de procedimientos propios tendientes a validar fehacientemente la información suministrada por el concesionario. En primer lugar se menciona que es función de la CNRT la certificación del avance de las obras y provisiones del programa de inversiones y su recepción provisoria y definitiva (artículo 8° del decreto 1.388/96). Las actuaciones generadas por el órgano de control revelan un prolijo seguimiento documental de las obligaciones, pero siempre limitado a las denuncias de inversión efectuadas por el concesionario. Señala la AGN que la información presentada por FEPESA es muy sintética, hecho que condiciona aún más la eficacia del método empleado. Por último, los informes de seguimiento no hacen mención alguna a verificaciones posteriores de la CNRT, ni para verificar in situ los avances producidos en cada ítem, ni para constatar la calidad de los trabajos ejecutados. Las actas de inspección puestas a disposición corresponden a constataciones de aspectos de seguridad en el material rodante, que no constituyen procedimientos de seguimiento del plan de inversiones. Del informe de auditoría 160/03 producido por la UAI de la CNRT, cuyo objeto es evaluar la fiabilidad de la información proporcionada por la CNRT a la UNIREN, se destacan las siguientes deficiencias de la gestión de control en materia de inversiones, en gran medida coincidentes con las detectadas en la auditoría realizada por la AGN:

- En primer lugar, el resumen de la opinión sobre la fiabilidad de la información generada por la CNRT es desfavorable.

- La información procesada por el sistema de control es proveniente de la concesionaria.

- La gerencia de control realiza auditorías ex post sobre las inversiones relevantes declaradas por los concesionarios, de acuerdo a la disponibilidad de medios económicos y de personal (esta observación no ha podido ser sustentada en los procedimientos desarrollados por la AGN).

– El seguimiento se realiza por unidades físicas. No todas las inversiones declaradas se auditan, sólo las de mayor relevancia (ídem anterior).

– La subgerencia lleva un expediente por cada concesionario, donde se archiva la documentación respaldatoria. A este sistema de archivo no se lo considera suficiente.

– El sistema no refleja adecuadamente el grado de avance de las inversiones. Esto se debe a la forma en que el concesionario presenta la información.

– Las inversiones no se encuentran valuadas, debido a la carencia de inventarios definitivos que impiden contrastar el valor actual con el estado y valor de los bienes a la fecha de entrega al concesionario.

– No se controlan las inversiones no comprometidas contractualmente, el control se limita a las inversiones obligatorias emergentes del contrato de concesión.

– El sistema es inseguro, en la medida que no puede garantizar que no existan operaciones ocultas, por la referida falta de inventarios y las falencias propias del control existente.

– La gerencia considera “que existe un alto grado de incumplimiento de las inversiones comprometidas y que las mismas no poseen la periodicidad, características o complejidad que requieran complejos sistemas de control”.

– De los errores o irregularidades que pueden producirse por las debilidades del sistema de control existente, se destacan: inversiones no ajustadas a contrato, sobrevaluación de inversiones, inversiones parciales, etcétera.

– Se destaca finalmente la ausencia de un control contemporáneo con las inversiones y que el sistema de control debiera mejorarse sustancialmente.

Seguimiento de recomendaciones formuladas por la AGN

La AGN señala que en su informe anterior se realizaron varias recomendaciones referidas al plan de inversiones. Seguidamente se expone la opinión de la AGN, para cada una de ellas, sobre el grado de regularización de la situación que las generara o su implementación.

4.3.3.2. La CNRT realiza el seguimiento del plan de inversiones en unidades físicas para la mayoría de los rubros. Otros, en cambio, son controlados mediante la información contenida en los estados contables de la sociedad concesionaria. En consecuencia, la recomendación correspondiente ha sido implementada en forma parcial. En primer lugar, señala la AGN que se le recomendó a la ex Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (hoy CNRT) “que realice el seguimiento del plan de inversiones en unidades físicas, implementando la información que deba remitir FEPESA S.A. con el objeto de posibilitar su eficiente control. Es conveniente la

implementación de un procedimiento que permita al órgano de control analizar los desvíos al plan de inversiones, y se agilice su aprobación si es necesario para el mejor cumplimiento de los fines de la concesión”. Rubros tales como inversión en material remolcado (vagones), maquinarias y otros equipamientos son seguidos a través de la información contenida en los estados contables de FEPESA, con las deficiencias ya señaladas. También son pertinentes las observaciones formuladas en los apartados de modificación de los programas de inversión y el control de la CNRT. Complementariamente, señala la AGN que recomendó a FEPESA registrar con mayor detalle las inversiones en sus estados contables. Con relación a este punto, señala la AGN, que el contrato de concesión, en su artículo 7.4.2, ha previsto específicamente que las inversiones físicas realizadas por el concesionario en cumplimiento del plan de inversiones comprometido, deberán informarse documentalmente al concedente, dentro de los 60 días de finalizado cada ejercicio. En consecuencia, la AGN sostiene que el control de inversiones debe apoyarse, en lo documental, en los referidos informes, máxime cuando los asientos contables no reflejan adecuadamente el desarrollo de las inversiones comprometidas, según se observara en el informe anterior de dicha auditoría.

La AGN señala que se refiere a un control primario o documental, el que necesitará ser complementado y validado, en la medida que se trata de información generada en el concesionario, por procedimientos independientes, en especial por tareas propias de una inspección de obras.

4.3.3.3. La recomendación a la Secretaría de Transporte referente a los montos reclamados al concesionario por inversiones no ejecutadas ha perdido vigencia. La AGN señala que se recomendó a la Secretaría de Transporte, como organismo que determinó el reclamo que consta en anexo I de la resolución 247, que se proceda al ajuste de los valores allí determinados. La resolución 247/94 de la Secretaría de Transporte intimaba a FEPESA al pago de la suma de \$ 20.730.469,83 en concepto de déficit de inversión de los dos primeros ejercicios (1991/1992 y 1992/1993) según cálculo realizado por esa secretaría en el anexo I de la resolución en cuestión. Años más tarde, esta resolución fue dejada sin efecto por la decisión administrativa 270/97, como consecuencia de que con posterioridad al reclamo de pago la ex CNTF dictó la resolución 25/95 que establece normas específicas para sancionar los incumplimientos de los planes de inversión.

4.3.3.4. El seguimiento de las inversiones en vías se realiza por unidades físicas, en consecuencia, la recomendación correspondiente ha sido implementada. La AGN señala que se recomendaba: “Estructurar un sistema de seguimiento y control de las inversiones en unidades físicas que permita detec-

tar los desvíos que surjan en su implementación”. La información correspondiente al rubro vías, específicamente a las distintas tareas de reacondicionamiento de la infraestructura de vías, se presenta en cantidad de kilómetros de vía tratada con cada tipo de reacondicionamiento, o su equivalente en cantidad de kilómetros tratados con el tipo de reacondicionamiento de grado 6: kilómetros equivalentes. Se compara la cantidad de kilómetros ejecutados (en cada ramal, tramo, etcétera) con la cantidad de kilómetros previstos en la oferta y de esta forma se determinan los desvíos en unidades físicas. El sistema utilizado se ajusta a lo recomendado, sin perjuicio de las deficiencias de control señaladas en este informe.

4.3.3.5. La restauración de locomotoras en forma parcial ejecutada por FEPSA, apartándose del tipo de intervención previsto contractualmente y que fuera observada en la auditoría anterior de la AGN, no ha sido revertida. Dado el bajo índice de disponibilidad de locomotoras de FA previo a la toma de posesión, en la oferta se contemplaba realizar, durante los primeros 5 años de la concesión, significativas inversiones, para recomponer la situación señalada. La tarea más importante, denominada restauración normalizadora (Rn) se realizaría sobre todas las locomotoras recibidas de FA. Puesto que estos trabajos se realizaban en forma limitada o parcial, se recomendó a la ex CNTF que se expida al respecto. En el descargo formulado por el órgano de control se coincide en que el sistema aplicado por el concesionario no es el previsto en el contrato, razón por la cual no ha sido reconocido y ha originado los reclamos correspondientes. A la fecha de la nueva auditoría de la AGN la situación no se modificó.

4.3.3.6. La forma de determinar el índice de disponibilidad de locomotoras no ha sido regulado. La recomendación apuntaba a que el órgano de control determinara los parámetros y condiciones con que se debía medir la disponibilidad de las locomotoras. En el descargo al informe, la ex CNTF aclaró que los parámetros y condiciones con los que debe medirse la disponibilidad de locomotoras no fueron previstos en el pliego, razón por la cual puede ser tema de tratamiento en una eventual reformulación contractual.

4.3.3.7. La recomendación de realizar un seguimiento de las inversiones en unidades físicas, para el material rodante, ha sido implementada parcialmente. En efecto, para el caso de material tractivo el seguimiento consiste en verificar la cantidad de restauraciones realizadas en un determinado período y comparar con la cantidad programada. Pero, para el caso de material remolcado, según lo observado en el punto 4.3.1.3.11, el seguimiento es por monto invertido. Precisamente se había recomendado “considerar para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, los trabajos realizados

en unidades físicas y no los montos que representan, ya que en muchos casos la inversión programada no guarda relación con los trabajos que se deben realizar”.

4.3.4. Obras no previstas

Resolución 15/02 M.E.e I.

4.3.4.1. La autorización dispuesta por la resolución 15 del Ministerio de Economía e Infraestructura implica un apartamiento a lo establecido por el contrato de concesión para caso fortuito o fuerza mayor. Conforme lo establecido por la resolución analizada en su parte pertinente, las obras fueron ejecutadas como consecuencia de las inundaciones ocurridas en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y La Pampa. Tal hecho ha sido considerado por la administración como un caso fortuito o de fuerza mayor. El contrato de concesión, en su artículo 12.5.1 establece que en el supuesto en que algunos de los activos afectados al servicio resulten destruidos o inutilizables por caso fortuito o de fuerza mayor ocurrido luego de la toma de posesión, el concesionario podrá: a) incrementar el límite superior tarifario a fin de permitir el incremento de las tarifas en la magnitud necesaria para compensar la exacta incidencia del perjuicio sufrido; y/ o b) Requerir la prórroga del plazo de la concesión por el tiempo estrictamente necesario para la compensación del costo del capital invertido. Adicionalmente a las alternativas previstas en 12.5.1, el concedente podrá acordar con el concesionario la reducción o eliminación temporaria de la obligación de pago del canon y del alquiler. A pesar de que el contrato prevé para estos casos los mecanismos de compensación citados en el párrafo precedente, por resolución conjunta de los ministerios de la Producción y Ministerio de Economía M.P. 67 y M.E. 67 del 18 de abril de 2002, se dispuso que las obras ya ejecutadas por Ferropaseo Pampeano S.A. (y aprobadas por la resolución 15/02 M.E.e I.) serán pagadas con recursos del Fideicomiso de Infraestructura Hídrica creado por el decreto 1.381/01, hasta la suma de \$ 7.000.000. Si bien queda claro que la administración podrá compensar al concesionario por la ejecución de obras necesarias para regularizar situaciones provocadas por casos de fuerza mayor, es cuestionable el criterio de optar por su pago directo cuando el contrato prevé mecanismos de compensación específicos. La ex Subsecretaría de Transporte Terrestre primero y la CNRT después, se pronunciaron a favor de la utilización de los mecanismos contractuales ya mencionados. Por otra parte, los considerandos de la resolución 15 ponderan que las erogaciones por las obras ejecutadas por FEPSA le impiden hacer frente a los costos de explotación, motivo por el cual había solicitado el pago de las obras ya ejecutadas. Las tareas fueron ejecutadas entre diciembre de 1997 y noviembre de

2001, es decir se desarrolló en 4 ejercicios consecutivos, por lo que el esfuerzo financiero no resulta un factor decisivo teniendo en cuenta que las erogaciones de FEPSA en materia de inversiones registran un fuerte déficit: sólo en obras de reacondicionamiento de vías en los ramales principales, el déficit de inversión acumulado, finalizado el ejercicio 2000/2001, puede estimarse en más de 23 millones de dólares. Según la CNRT, algunas de las obras realizadas para posibilitar la circulación de trenes en los sectores afectados por las inundaciones se encuentran emplazadas en sectores de la red sujetos a “inversión a cargo del concesionario”, previstas en el contrato de concesión. Si bien las obras de reacondicionamiento de vías previstas en el contrato no contemplaban tareas de levante de vía con la incorporación de balasto y refuerzos de terraplenes, trabajos éstos que FEPSA se vio obligado a realizar por las inundaciones, debe considerarse que las obras realizadas para mitigar el efecto de las aguas, podrán evitar, en los sectores superpuestos, la realización de alguna de las intervenciones previstas en su plan de obras obligatorias, o al menos una reducción de las tareas de mantenimiento en los sectores intervenidos.

Resolución 261/03 M.P.F.I.P.yS.

4.3.4.2. A través de las resoluciones 261/03 M.P.F.I.P.yS. y 32/04 ST, respectivamente, se designa beneficiario del fideicomiso creado por el artículo 12 del decreto 976/01 y se aprueban obras de infraestructura en el ámbito físico de la concesión a ser pagadas por el Estado, sin mediar un procedimiento de contratación que garantice los principios generales de transparencia, promoción de la concurrencia de interesados, la competencia entre oferentes, y la publicidad y difusión de las actuaciones. Por la primer resolución se designó beneficiaria del fideicomiso creado por el artículo 12 del decreto 976/01 a FEPSA hasta la suma de 12 millones de pesos. A posteriori, la resolución 32/04 de la Secretaría de Transporte aprueba las obras a ejecutar por FEPSA en los términos de aquélla, su costo definitivo (\$ 11.562.044) y el procedimiento de certificación. En los considerandos de la resolución ministerial se mencionan entre otras razones: “Que la participación del Estado nacional en solventar los costos de la realización de obras encuentra sustento en la necesidad de reparar de manera inmediata los daños ocasionados por la emergencia hídrica que impiden la prestación del servicio ferroviario interurbano de pasajeros el que debe reanudarse durante el ejercicio 2004”. “Que la particular situación por la que atraviesa la concesión y lo dispuesto en las leyes 25.561 y 25.820 y el decreto 311 del 3 de julio de 2003 impiden en forma inmediata la aplicación de los mecanismos de compensación establecidos en el contrato de concesión correspondiendo por lo tanto la participación del Estado

nacional en el financiamiento parcial de las obras a ejecutar”. En este sentido, señala la AGN que debe recordarse que, en esta concesión, todas las inversiones son a cargo del concesionario, sin que esté previsto ningún aporte o financiamiento estatal. Los fundamentos expuestos, a criterio de la AGN, no resultan razón suficiente desde el punto de vista de la gestión, para no haber utilizado otros mecanismos de contratación, que cumplan con los mencionados principios explicitados en el artículo 31 del decreto delegado 1.023/2001. Sin perjuicio de lo expuesto y si el análisis se centrara en la designación del beneficiario y la aprobación de las obras, considerando:

- El irregular desarrollo que ha tenido la concesión.

- Los reiterados incumplimientos del concesionario que derivaron en un significativo déficit de inversiones obligatorias.

- Que tal como se menciona en los considerandos, el plan de obras deberá ser considerado en el plan de inversiones de la concesión dentro del proceso que ha encarado el Estado nacional en el marco del decreto 311/2003.

En el contexto actual, señala la AGN que, sin embargo, pareciera más razonable que las obras hubiesen sido realizadas a costo del concesionario y la compensación a que alude el segundo considerando mencionado ut supra, debiera darse en el marco del proceso de renegociación.

5. Comunicación del informe de la AGN :

Mediante nota 105/2005 - CSCERyP, de fecha 6 de julio, señala la AGN que se remitió al señor ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, copia del proyecto de informe de auditoría a fin de que presente las consideraciones que estime pertinentes. Con fecha 22 de julio, la CNRT, por nota CNRT (I) 1.502/05, solicita una prórroga al plazo establecido. La AGN, mediante nota 114/05 - CSCERyP de fecha 1° de agosto, concede un plazo de 15 días contados a partir del 25 de julio de 2005, con vencimiento el día 8 de agosto. Superado el nuevo plazo concedido la AGN señala que no se ha recibido respuesta.

6. Recomendaciones formuladas por la AGN

En las recomendaciones que seguidamente se formulan, la AGN señala que se ha tenido en cuenta el actual proceso de renegociación que lleva a cabo la UNIREN:

6.1. Canon

6.1.1. Requerir el efectivo pago del canon con más los intereses por mora, considerando impagos los períodos correspondientes a los dos convenios. (Corresponde a punto 4.1.1.)

6.1.2. En caso de que se resolviera la ratificación de lo actuado por aplicación del decreto 686/95, la disminución del canon y el alquiler correspondiente, por reducción verificada de tarifas, no podrá superar el 70 % del monto total, debiendo depositar el 30 % a la orden de la ANSES, tal como lo dictaminó la SIGEN para el segundo convenio. (Corresponde a punto 4.1.2.)

6.2. *Aportes a la seguridad social*

6.2.1. El concesionario deberá regularizar la deuda que mantiene en concepto de aportes al régimen de la seguridad social integrados por el 30 % del monto del canon y alquiler. (Corresponde a punto 4.2.1.)

6.2.2. La autoridad de aplicación o a quien ésta designe, deberá implementar los mecanismos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 31 de la ley 23.966 y normas reglamentarias. (Corresponde a punto 4.2.2.)

6.3. *Inversiones*

6.3.1. Requerir del concesionario el máximo detalle en los informes anuales de inversión, con expresa mención de las unidades comprometidas y ejecutadas en el período y de los porcentajes de avance acumulados para cada uno de los rubros. Los informes deberán contener, además, mayores precisiones sobre las progresivas en las que se ejecutaron tareas de reacondicionamiento de vías y, para el caso de material rodante, la identificación de las unidades intervenidas y el detalle de los trabajos ejecutados. (Corresponde a punto 4.3.1.1.)

6.3.2. En virtud de los incumplimientos señalados, en el proceso de renegociación que se está llevando a cabo deberá tenerse en cuenta, la captura de los beneficios financieros generados por el significativo déficit de inversiones. (Corresponde a punto 4.3.1.2.)

6.3.3. Exigir al concesionario el pago de las multas y sanciones, debiendo la autoridad de aplicación agilizar la culminación de los procesos pendientes. (Corresponde a punto 4.3.2.1.)

6.3.4. Establecer un nuevo régimen sancionatorio más eficiente y que contemple un sistema de graduación de sanciones que refleje razonablemente la gravedad de los distintos incumplimientos y que induzca a la observancia por parte del concesionario de sus obligaciones. (Corresponde a punto 4.3.2.3.)

6.3.5. Para el seguimiento de las obligaciones de inversión, la CNRT deberá implementar procedimientos tendientes a validar fehacientemente la información suministrada por el concesionario, basados principalmente en controles sistemáticos al lugar de emplazamiento de las obras y a los talleres del concesionario. (Corresponde a punto 4.3.3.1.)

6.3.6. Los procedimientos de verificación, enunciados precedentemente deberán incluir controles

específicos de la calidad de los trabajos ejecutados. (Corresponde a punto 4.3.3.1.)

6.3.7. El seguimiento del plan de inversiones, para todos los rubros, deberá realizarse en unidades físicas. (Corresponde a punto 4.3.3.2.)

6.3.8. Las inversiones que se realicen con fondos públicos deberán ejecutarse a través de procedimientos de contratación que garanticen la transparencia, publicidad, promoción de la concurrencia y la competencia entre oferentes. (Corresponde a punto 4.3.4.2.)

7. *Conclusiones formuladas por la AGN*

La existencia de un análisis previo practicado diez años atrás y del nuevo examen permitió a la AGN comparar los resultados que arrojaron ambas auditorías:

En primer lugar señala la AGN que la obligación del pago del canon (por alquiler de la infraestructura concesionada) y alquiler del material rodante: en julio de 1994 se registraba una deuda de \$ 3.337.551,19; diez años después (al 10 de junio de 2004) se incrementa hasta a los \$ 14.373.689,33 en concepto de capital y de \$ 24.463.586,27 de intereses, como consecuencia de un incumplimiento de pago prácticamente absoluto.

En segundo término, los aportes a la seguridad social, obligación establecida por ley y consistente en un monto equivalente al 30 % del canon y alquiler, también ha sufrido importantes incumplimientos, consecuencia de extensos períodos sin registrarse pagos y de otros factores coadyuvantes.

Finalmente, las inversiones comprometidas para impulsar una sustancial mejora de la infraestructura entregada en concesión se vieron reducidas a escasos recursos aportados al sistema. En todos los rubros, inclusive en aquellos que por su importancia el pliego exigía una fuerte inversión en los primeros años de explotación, el grado de incumplimiento es elevado, y las obras o tareas efectuadas en la mayoría de los casos se realizaron en forma tardía: sólo el 8 % de las obras se realizaron en tiempo y forma.

Consecuencia de años de déficit en materia de inversiones, la infraestructura de la concesión y el material rodante aportado por el Estado han sido privados de las obras y mejoras necesarias para alcanzar un buen nivel de prestación; no sólo eso, sino que han experimentado un retroceso por una gestión de mantenimiento deficiente.

Para ejemplificar esta situación es representativo tomar dos de los rubros reconocidos como los más importantes: vías y material rodante, y realizar un análisis que incluya toda la concesión desde sus inicios.

En infraestructura de vías y obras, la situación se resume de esta forma:

– Las tareas de reacondicionamiento de los ramales prioritarios han sido insuficientes.

– El ramal Rosario - Puerto Belgrano, uno de los dos ramales principales del corredor, presenta sectores no aptos para la circulación de trenes.

– No se han rehabilitado los ramales clausurados y se incrementaron los sectores en esa condición.

– La red, en términos de kilómetros en operación, ha experimentado una notable involución.

– Los indicadores de calidad: velocidad de operación y capacidad portante no lograron alcanzar los valores mínimos exigidos en el pliego; inclusive, retrocedieron a niveles inferiores a los registrados a la toma de posesión (1° de noviembre de 1991).

– Sintéticamente, durante la gestión de FEPSA la cantidad de kilómetros de red que dejó de ser operable se incrementó un 418,60 %, la velocidad de circulación promedio en los ramales en operación se redujo un 24 % y la capacidad de carga por eje también disminuyó y en ningún ramal supera el valor mínimo de 20 toneladas por eje.

– Los trabajos de mayor envergadura han sido solventados por el Estado nacional.

– De los cinco nuevos enlaces previstos, sólo se ejecutó uno y en forma tardía.

– A pesar de su estado deficitario, no se ha realizado ningún trabajo de reparación en las obras de arte y puentes del corredor concesionado.

– Las inversiones adicionales, consistentes en la instalación de 73 plantas de silos para carga rápida de trenes no se realizaron.

– No fueron iniciadas las principales obras de señalamiento: específicamente, no se colocó ninguna de las 35 barreras automáticas previstas hasta el año trece de la concesión.

En el caso del material rodante, el hecho más relevante lo constituye la absoluta falta de incorporación de unidades adicionales a las entregadas por FA, a saber:

– Desde el inicio de la concesión, ha sido nula la inversión en material tractivo: FEPSA no ha incorporado ninguna de las 44 locomotoras adicionales previstas para los primeros trece años de concesión.

– Las tareas de reacondicionamiento (o restauraciones) de las locomotoras General Motors aportadas por FA se han ejecutado parcialmente: de las 31 restauraciones previstas para los primeros 5 años se realizaron 15 (menos del 50 %) y 5 más en períodos posteriores. Debe tenerse en cuenta que el reacondicionamiento de la flota entregada por FA adquiere mayor relevancia aún por la falta de incorporación de locomotoras adicionales, señalada en el punto anterior.

– También en material remolcado ha sido inexistente la inversión del concesionario: no ha incor-

porado ninguno de los 573 vagones, previstos para el período de concesión ya transcurrido.

Los plazos empleados en el procedimiento de aplicación de sanciones por incumplimientos a los planes de inversión, resultan excesivos.

Se trata de incumplimientos generalizados (desde el inicio de la concesión a la actualidad) al plan de inversiones correspondientes a los ítem principales: infraestructura (vías y obras) y material rodante. También el rubro señalamiento ha sido penalizado sistemáticamente. La totalidad de las penalidades en trámite de aplicación corresponde a la de máxima gravedad.

La reiteración de incumplimientos de los programas de inversión, infracciones calificadas como graves, configura una causal de resolución del contrato de concesión por culpa del concesionario, según lo dispuesto por el inciso e) del artículo 37.2 del PBC.

En cuanto a la gestión de las sanciones, la AGN señala que recién en agosto de 1999 se sancionan incumplimientos incurridos en el período 1993/1994 y posteriores (hasta el período 1997/1998 inclusive). Este hecho, sumado a la lenta tramitación de los expedientes y a la continua presentación de recursos por parte del concesionario, ha dilatado en forma significativa la efectiva aplicación y/o percepción de las multas. Por ejemplo, existen expedientes iniciados hace más de 6 años sin que se haya concluido el procedimiento administrativo.

Por otra parte, las obras ejecutadas por FEPSA como consecuencia de inundaciones que afectaron diversos sectores de la red, fueron pagadas por el Estado con recursos del Fideicomiso de Infraestructura Hídrica, lo que implica un apartamiento a lo establecido en el contrato de concesión, el que prevé, para casos fortuitos o fuerza mayor, mecanismos de compensación (como la prolongación del plazo de concesión) pero no el pago directo como el dispuesto por la resolución 15/02 del Ministerio de Economía e Infraestructura.

A través de las resoluciones 261/03 MPFIPyS y 32/04 ST, respectivamente, se designa a FEPSA beneficiario del fideicomiso creado por el art. 12 del decreto 976/01 y se aprueban obras por la suma de 12 millones de pesos a ser pagadas por el Estado, sin mediar un procedimiento de contratación que garantice los principios generales de transparencia, promoción de la concurrencia de interesados y la competencia entre oferentes y la publicidad y difusión de las actuaciones.

En cuanto a la gestión de control, el seguimiento de las obligaciones de inversión está estructurado en base a los informes anuales presentados por FEPSA, a partir de los cuales la CNRT establece los desvíos, destacándose la ausencia de procedimientos propios tendientes a validar fehacientemente la información suministrada por el concesionario.

Las actuaciones generadas por el órgano de control revelan un seguimiento documental de las obligaciones, pero siempre limitado a las denuncias de inversión efectuadas por el concesionario, información que se presenta en forma sintética, hecho que condiciona aún más la eficacia del método empleado. Por último, los informes de seguimiento no hacen mención alguna, a verificaciones posteriores de la CNRT, ni para verificar in situ los avances producidos en cada ítem, ni para constatar la calidad de los trabajos ejecutados.

La CNRT realiza el seguimiento del plan de inversiones en unidades físicas para los principales rubros. Otros, en cambio, son controlados mediante la información de los estados contables de la sociedad concesionaria, los que no reflejan adecuadamente el desarrollo de las inversiones comprometidas. En consecuencia, señala la AGN que las recomendaciones formuladas en ese sentido en su informe anterior han sido implementadas en forma parcial.

En cuanto al seguimiento de recomendaciones, puede concluirse que, en general, las deficiencias señaladas en el informe anterior de la AGN, y que daban cuenta de incumplimientos significativos, se han agravado con el desarrollo de la concesión, y el grado de implementación de recomendaciones tendientes a mejorar el control ha sido bajo.

Asimismo, el proceso de renegociación abierto por el concedente en el año 1997, sin que se haya plasmado aún en una readecuación contractual, ha sido invocado reiteradamente por el concesionario para justificar el apartamiento al contrato vigente, resultando un factor negativo en el normal desarrollo de la concesión.

Oscar S. Lamberto. – Juan J. Alvarez. – José Antonio Lovaglio Saravia. – Alejandro M. Nieva. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Jorge M. Capitanich. – Nicolás A. Fernández. – José B. Pampuro. – Miguel A. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 351/05, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre un in-

forme realizado en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte referido a “verificar el grado de regularización, enmienda o subsanación de las deficiencias que originan las observaciones y recomendaciones vertidas en oportunidad de realizar la auditoría aprobada por la resolución AGN 205/96 referida a la concesión del corredor ferroviario Rosario - Bahía Blanca explotado por Ferroexpreso Pampeano S.A.” y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando:

a) Informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría realizada en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte referida a la concesión del corredor ferroviario Rosario-Bahía Blanca explotado por Ferroexpreso Pampeano S.A. y

b) Sobre las medidas adoptadas a fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones objeto de las referidas observaciones, así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

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

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, 1º de junio de 2006.

Oscar S. Lamberto. – Juan J. Alvarez. – José Antonio Lovaglio Saravia. – Alejandro M. Nieva. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Jorge M. Capitanich. – Nicolás A. Fernández. – José B. Pampuro. – Miguel A. Pichetto.

2

Ver expediente 145-S.-2006

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