

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1214

Impreso el día 14 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 23 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del estudio especial realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas con el objeto de verificar el desempeño de la autoridad de control sobre las tareas de supervisión y seguimiento de las condiciones de infraestructura vial de la Concesión de Obra Pública por Peaje del Puente Internacional Santo Tomé - São Borja y otras cuestiones conexas. (235-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle 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 solicitándole informe las medidas adoptadas para:

a) regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del estudio especial realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas con el objeto de verificar el desempeño de la autoridad de control sobre las tareas de supervisión y seguimiento de las condiciones de la infraestructura vial de la Concesión de Obra Pública por Peaje del Puente Internacional Santo Tomé - São Borja, y

b) asegurar el cumplimiento regular y tempestivo de las obligaciones del concesionario, a la vez que la aplicación, en su caso, de la normativa correspondiente

a los supuestos de apartamiento o retardo del concesionario, en el aludido cumplimiento.

Cuanto antecede, con especial detalle de lo actuado en orden a proveer a la seguridad de los usuarios del mencionado puente, así como a la adecuación de las condiciones de la circulación por el mismo a la normativa que resulte de aplicación, tanto a la contratista, como a la autoridad de control.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.

Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas (SSOP) con el objeto de verificar el desempeño de la autoridad de control sobre las tareas de supervisión y seguimiento de las condiciones de la infraestructura vial de la concesión de obra pública por peaje del Puente Internacional Santo Tomé - São Borja.

Período auditado: años 2009-2012. Las tareas de campo han sido desarrolladas entre septiembre de 2012 y el 31 de marzo de 2014.

La AGN, en el apartado "Alcance del examen" 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, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso b) de la ley 24.156.

Asimismo, expresa que, habiendo analizado la actuación administrativa 405/09, referida a la nota aviso 470-GP/TCU del Tribunal de Cuentas de la Unión

(República Federativa del Brasil) sobre las “posibles irregularidades en el contrato internacional de concesión de obra pública, referente al puente de conexión entre las ciudades de Santo Tomé en Argentina y São Borja, en Brasil”, se definió que el estudio tenga por objeto la verificación de las tareas de control técnico llevadas a cabo por la Comisión Mixta Argentino Brasileña (COMAB) y su delegación de control (DELCON), en lo relativo a la concesión de obra pública por peaje del puente internacional que une las ciudades de Santo Tomé, provincia de Corrientes, República Argentina, y São Borja, Estado de Río Grande do Sul, República Federativa del Brasil.

Teniendo en cuenta que el contrato internacional de concesión, firmado entre la empresa concesionaria Mercovía S.A. (Consorcio Impregilo - Iglys - Cigla - Convap) y la COMAB, fija en su cláusula décimo primera las funciones de la delegación de control, en tanto sea quien ejerza “la supervisión de las obras durante su ejecución; (...) la vigilancia y control del concesionario en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones; y todas las facultades que le sean delegadas por la COMAB”; y que es la SSOP quien ejerce la representación argentina en la mentada delegación, se determinó llevar adelante el citado estudio en ese organismo.

La AGN, en el apartado “Aclaraciones previas”, realiza una descripción del tema con una introducción sobre la importancia de los pasos fronterizos y su influencia en el comercio intrarregional; los antecedentes normativos con la ley 23.772 –de acuerdo entre la Argentina y Brasil–, la creación de la COMAB y sus competencias, y la DELCON como organismo de control binacional y sus funciones, facultades y obligaciones; la concesión de obra pública por peaje, aprobada por decreto 383/96, al Consorcio Impregilo – Iglys – Cigla – Convap; las obligaciones contractuales, arbitraje, régimen sancionatorio, mantenimiento de la concesión, otras obligaciones; y, por último, manual de mantenimiento (DOC MQE-630.00).

En punto a los “Comentarios”, la AGN describe la gestión de la DELCON sobre el control del mantenimiento de la infraestructura vial. Además, detalla lo actuado a raíz de dos solicitudes de arbitraje por parte del concesionario.

1. *Laudos arbitrales*

El concesionario, conforme al derecho que le asiste contractualmente, solicitó en dos oportunidades la constitución de un tribunal arbitral a efectos de promover una demanda contra la COMAB y, a través de ésta, a la República Argentina y a la República Federativa del Brasil, obteniendo dos laudos arbitrales, uno el 30/12/02 y el segundo, el 17/6/10, los que se describen a continuación.

Laudo arbitral del 30/12/02: el 26/3/02, el concesionario promovió demanda arbitral solicitando “se condenara a COMAB al pago de: a) la suma de u\$s 14.656.913 más intereses, por concepto de mayores cos-

tos correspondientes a los imprevistos y obras adicionales ejecutadas durante la etapa de construcción, y b) la suma de u\$s 27.240.973 más intereses, por concepto de daños y perjuicios derivados de la operación del centro de frontera en condiciones desfavorables afectadas por situaciones imprevistas, casos fortuitos, fuerza mayor, hechos del príncipe, y por incumplimiento del concedente y los estados miembros”. Asimismo, reclamaba la recomposición del equilibrio contractual.

El 1/10/02, la COMAB y Mercovía aprobaron un acuerdo transaccional y lo remitieron al tribunal, junto con el acta que establece las etapas de cumplimiento del mismo. En dicho acuerdo se establecía que la COMAB pagaría al concesionario, “a título de recomposición integral del equilibrio del contrato hasta la fecha del acuerdo, la suma de u\$s 17.561.919”, a pagar en tres cuotas iguales en los meses de mayo, julio y septiembre de 2003, actualizado por tasa LIBOR hasta la fecha de su efectivo pago, desistiendo Mercovía del procedimiento arbitral. Asimismo, se acordó la reducción de las tarifas de peaje, así como la realización de verificaciones periódicas de la situación económica del contrato.

El concesionario, por su parte, se comprometió a realizar las siguientes obras, a partir del cobro de la primera cuota: complemento de la estructura del pavimento de acceso del lado brasileiro; complemento de la estructura del pavimento de acceso del lado argentino, donde los ensayos técnicos lo determinen; pavimentación de las banquetas; cercos demarcatorios de la totalidad de las áreas adquiridas; dos edificios para oficinas en las áreas de apoyo; complementos de urbanización y drenaje junto al centro unificado de frontera.

El tribunal dictó por unanimidad la homologación del acuerdo celebrado.

Laudo arbitral del 17/6/10: este proceso arbitral, también promovido por Mercovía, por el “reclamo de intereses moratorios derivados de atraso en el pago de las cuotas convenidas en el acuerdo celebrado entre las partes en octubre de 2002”.

Cabe aclarar que los Estados realizaron los pagos, según el siguiente detalle:

- Argentina: la totalidad de las cuotas en un solo pago, el 15/3/06 (casi tres años de demora en relación a la fecha de pago de la primera cuota a pagar).

- Brasil: abonó la primera cuota el 23/11/05 (dos años y medio de atraso); la segunda cuota se abonó en dos pagos, el 23/11/05 y el 22/8/06 (tres años y tres meses de demora); la tercera cuota se abonó en cuatro pagos, entre el 22/8/06 y el 26/6/07 (cuatro años y un mes de demora).

Mercovía reclamó a la COMAB el pago de intereses moratorios, y ésta lo rechazó, por lo cual, el 18/9/08 efectuó una solicitud de arbitraje. En noviembre/08, las partes suscribieron el compromiso arbitral y en julio/09 se constituyó el tribunal. Luego de una instancia de conciliación en la que no hubo acuerdo, se llegó a la

demanda. Tanto el concesionario como el concedente presentaron sus argumentos al tribunal, en relación al pago de los intereses reclamados, así como por las obras incumplidas.

Al respecto, el tribunal entendió que, en los pagos realizados por los Estados se incluyeron intereses compensatorios (calculados hasta la fecha de pago), mas no moratorios. Al mismo tiempo expresó que, si bien el concesionario aceptó el pago tardío de las cuotas, no implicó la condonación de la mora, toda vez que el acreedor hizo especial reserva de reclamar los intereses moratorios en los recibos de pago que extendiera.

Fundamentándose en el derecho argentino y en el derecho brasileño, tomó la decisión de hacer lugar, parcialmente, al reclamo de Mercovía y condenó a la COMAB a abonar a la parte reclamante las sumas de \$ 9.590.328,35 y R\$ 16.796.201,83, respectivamente, en concepto de intereses moratorios impagos, con más los intereses que correspondan hasta la fecha de hacerlos efectivos, sin fijar fecha de pago.

1.1. Incumplimiento del laudo de 2002:

El acuerdo suscripto en octubre/02, luego homologado por el tribunal en su laudo, estipulaba que el concesionario debía realizar obras a partir del pago de la primera cuota. Siendo que el mismo se realizó en un 50 % en el mes de noviembre/05, la DELCON interpretó que dichas obras debían iniciarse en diciembre de ese año, sin embargo, no aplicó sanción alguna, en cumplimiento del régimen sancionatorio del CC, hasta que el concesionario solicitó el arbitraje en reclamo de los intereses moratorios por el pago atrasado de las cuotas comprometidas, en noviembre/08.

Con fecha 10/10/09, por oficio DC/MERC 5/2009, se le notificó la imposición de una multa, en cumplimiento de la cláusula décimo octava del CC, por 100 tarifas modulares diarias durante el primer mes de incumplimiento, y de 200 tarifas modulares a partir del segundo mes, por cada día posterior hasta su efectivo cumplimiento. El monto impuesto ascendía a u\$s 3.069.288 (calculado a partir de diciembre/05 hasta la fecha de la nota enviada).

El 15/9/09, la concesionaria solicitó “el retiro y anulación de la notificación”, basando su pretensión en el régimen sancionatorio del contrato, en cuanto al respeto del derecho de defensa del concesionario, y expresaba que, previo a la aplicación de sanciones, la delegación debía intimarlo a que “dé solución a la deficiencia imputada, otorgando para ello un plazo prudencial”. La DELCON respondió que Mercovía debía haber reclamado los pagos oportunamente (nota DC/MERC 74 del 16/9/09).

Mercovía, entonces, interpuso recurso de reconsideración (nota MERC/DC 203 del 25/9/09) y planteó la nulidad de la “notificación/impugnación” recibida, esgrimiendo las razones de hecho y de derecho por las cuales no correspondería la imposición de la multa. Entre ellas, alegaría que la mora en el cumplimiento del laudo de 2002 por parte de la COMAB dejó sin

efecto el cronograma de obras presentado en 2003 y que la obra de pavimentación de banquetas fue sustituida por la construcción de los accesos al patio carretero aduanero, en pavimento de hormigón. Según citó el concesionario, esta sustitución fue acordada en dos reuniones (septiembre/06 y septiembre/07) entre Mercovía y la DELCON/COMAB, en la que se acordó que “los trabajos se ejecutarían más adelante y dependiendo de las disponibilidades”.

Al respecto, cabe mencionar la existencia del oficio DC 120/2006 (enviado a los coordinadores y jefes de organismos públicos del Centro Unificado de Fronteras –CUF–) del 25/9/06, en el que se informaba sobre el inicio de las obras de recuperación de drenaje y protección de taludes, recuperación de señalización vial y la repavimentación de los accesos a los patios (es decir, lo acordado entre el concesionario y el concedente), lo que daría cuenta del pleno conocimiento del organismo respecto de la sustitución de las obras, al mismo tiempo que demostraría la poca eficaz gestión de la delegación en el reclamo planteado al privado sobre el incumplimiento en el inicio de las obras de repavimentación de banquetas. Asimismo, Mercovía notificó en junio/07 (notas MERC/DC 161 y 198) sobre el inicio de los trabajos de reparación en garitas de acceso al patio, así como de la imposibilidad “transitoria y momentánea” de llevar a cabo las obras de reparación de accesos al patio, respectivamente, ambas recibidas por DELCON.

El 1/10/09 se dictó la resolución DELCON 21/2009, por la que se resolvió mantener la sanción aplicada, argumentando que, según los códigos procesales civiles tanto de Brasil como de la Argentina, el concesionario había utilizado su derecho de defensa en la nota enviada el 15/9/09, razón por la cual la delegación decidió no recibir por inoportuna la nota de Mercovía del 25/9/09, siendo ambas enviadas a la COMAB para su consideración. Asimismo, se resolvió suspender la multa diaria a partir del 15/9 hasta la decisión final de la COMAB.

Conforme a las instrucciones recibidas del secretario general y del presidente de la comisión, la DELCON solicitó a Mercovía dos prórrogas para dar respuesta a su pedido de reconsideración, hasta que el día 07/12/09 efectuó una nueva notificación (DC/7/2009), por decisión expresa de la COMAB, según lo decidido en acta de reunión 70/09 que resolvió:

- Reeditar la notificación DC/5/2009 para corregir posibles errores formales.

- Otorgar un plazo de 15 días a Mercovía para que justifique ante la DELCON por qué hasta el momento no cumplió con la totalidad de las obligaciones asumidas en virtud del artículo 6° del acta acuerdo homologado por laudo arbitral.

- Informar al concesionario que, ante la no presentación de respuesta o su insuficiencia, podrán ser aplicadas las sanciones previstas en el contrato.

En respuesta, Mercovía presentó una nota con los mismos argumentos a los vertidos en el recurso pre-

sentado con fecha 25/9/09 que la DELCON consideró inoportuno. Asimismo, entendió “sin margen de dudas que, la Comisión Mixta Argentino Brasileira –COMAB– al determinar que la Delegación de Control reedite la notificación DC/005/2009 en la actual 007/2009 revoca y deja sin efecto la multa aplicada a Mercovía en aquella, iniciando un nuevo procedimiento con la actual notificación”. Al mismo tiempo que mencionaría nuevas obras ejecutadas no contempladas en el acuerdo homologado por laudo.

La DELCON respondió el 29/12/09 que no reconoce el acuerdo mencionado por Mercovía, respecto de la sustitución de las obras de banquetas por otras, los que no fueron formalizados a través de ningún documento fehaciente. Sin embargo, al mismo tiempo, actúa de manera permisiva con el concesionario, otorgándole la posibilidad de presentar un cronograma de obras para la pavimentación de las banquetas con plazo hasta el 30/3/10. Con fecha 21/1/10, la DELCON le informó al concesionario que, pasada la fecha de presentación del cronograma, “habrá interrupción de la suspensión de la multa, debiendo tener inicio en la fecha del efectivo pago de la primera cuota del acuerdo hasta la fecha de conclusión de la obra”. Vale mencionar que la DELCON no especificó si por “pago de la primera cuota” se refiere al 50 % del pago realizado por Brasil o al pago del saldo realizado posteriormente, por la Argentina.

El 2/2/10 se firmó un acta acuerdo entre la DELCON y Mercovía, por la cual se estableció: a) “a partir del día de la fecha se suspenden todos plazos administrativos y contractuales relacionados con la cuestión relativa a la aplicación de la multa...” y “a la realización de las obras comprometidas en el acta acuerdo de fecha 1° de octubre de 2002”; b) la suspensión de todos los plazos planteados durante el intercambio de notas referido al tema banquetas hasta la realización de la siguiente reunión de la COMAB; c) la extensión de la suspensión de los plazos por hasta diez días después de la resolución de la COMAB. Al mismo tiempo que, de tener que realizar “cualquier tipo de presentación” ante la DELCON/COMAB, el concesionario contará con un plazo de no menos de 30 días para realizarlo. Al respecto, la DELCON no se expidió sobre las razones que la llevaron a la definición acordada.

Finalmente, el 21/7/10 se reunieron Mercovía y la COMAB, donde acordaron:

1. Que los técnicos de DELCON y COMAB se reunirían con los técnicos de Mercovía para tratar la metodología de cálculo de la TIR, a fin de que se ponga a consideración de la COMAB y Mercovía un informe al respecto en un plazo de 30 días.

2. Sobre la recuperación de patio de camiones, la COMAB aprobó “con algunos ajustes” el proyecto presentado por el concesionario, debiendo presentar Mercovía en 60 días el proyecto final (a partir de la notificación de la DELCON) y un cronograma de obras.

3. En relación al proceso arbitral, la COMAB informó respecto de su gestión para el pago de los intereses

establecidos (laudo de 2010) con las autoridades de ambos países.

4. Suspensión de la aplicación de la multa: se dejó en suspenso el proceso por el que tramitó y su efectiva aplicación, bajo la condición de los compromisos asumidos por Mercovía (los que deberán ser sometidos a la aprobación de la DELCON y la COMAB), a saber: a) presentar dentro de los 30 días del acta, un proyecto para la readecuación de las banquetas; b) presentar dentro de los 60 días del acta, un proyecto para la ejecución de las obras de ampliación del patio de camiones del lado argentino, en piedra partida graduada, a fin de proporcionar el ingreso de más de 150 camiones; c) construir –después de haber recibido los intereses por mora del laudo 2010– 200 m² para organismos públicos argentinos, y 200 m² para los brasileños, atendiendo a las necesidades del CUF.

En síntesis, a través del proceso descripto se observa que, aún teniendo las herramientas legales para intimar al concesionario y sancionarlo ante el incumplimiento de sus obligaciones contractuales, la DELCON permite que el privado incurra en demoras innecesarias.

2. Mantenimiento de banquetas

Se requirió al organismo, por notas 28/2013 y 47/2013-CSERyEPSP, que informe si se habían cumplido (durante el período analizado) las condiciones exigibles a banquetas, conforme lo previsto en el Anexo D, al mismo tiempo que se le requirió que informe si se aplicaron las sanciones correspondientes. Al respecto y, a través de la nota SSOP 800/2013, la DELCON remitió un informe técnico firmado por el gerente de área y el proceso 7582, relacionado al proceso sancionatorio que se inició por el incumplimiento del concesionario en relación a este ítem. En la nota SSOP 58/2013, ante la misma consulta señalada en el ítem Mantenimiento de “Accesos”, el responsable informó: “En forma periódica se repararon las banquetas, a partir de 2006”. Esta documentación se sumó al proceso 7944/8057, el que fuera entregado al equipo de auditoría en el viaje realizado al CUF en diciembre/12.

Al respecto el gerente técnico informó que el 16/10/09 había elevado a la DELCON un memorando “indicando que las banquetas presentaban algunas inconformidades”. Luego, explicitó lo sucedido a lo largo del reclamo de la DELCON (ya citado en punto 1.1.). Según se había acordado el 21/7/10, Mercovía se comprometió a entregar el 21 de agosto el proyecto de readecuación de banquetas, el que no fue entregado en tiempo y forma. Luego de un pedido de prórroga aceptado por DELCON, se entregó el 26/8/10.

Al respecto el sector técnico de la DELCON consideró que el proyecto presentado por Mercovía “no cumple con la información necesaria para definir técnicamente las características constructivas-final de la reparación”. El concesionario, por su parte, remitió el 31 de agosto un informe complementario al proyecto; sobre el cual el sector técnico de la DELCON conti-

nuaba en desacuerdo, “considerando inadecuada dadas las características del tránsito actual”.

El 6/9/10 la DELCON remitió al concesionario, a través del oficio DC/MERC/084/2010, un estudio realizado por el sector técnico de la delegación sobre la readecuación de banquetas. Allí, se recomendó: “Elaborar una nueva propuesta técnica de proyecto ejecutivo que contenga las observaciones realizadas”. El 28 del mismo mes el concesionario envió a la delegación un nuevo proyecto “conforme a lo acordado”.

Cabe mencionar que el 1/10/10 el sector técnico de la DELCON se expidió al respecto objetando las propuestas de Mercovía para los siguientes parámetros: “soportar las cargas de vehículos que puedan detenerse, brindar seguridad frente a posibles salidas involuntarias de un vehículo a alta velocidad, brindar protección a la estructura del pavimento”, recomendando las soluciones posibles. Sin embargo, la DELCON aprobó el 4/10/10 el proyecto presentado por el concesionario en fecha 28/9/10, de conformidad con lo expresado por el sector técnico, siendo que éste había planteado objeciones al respecto.

A través de un informe presentado por el sector técnico de la delegación a la mesa directiva, el 29/11/10, expresaba que la concesionaria inició las tareas el 23 de ese mismo mes. Luego de varios informes dando cuenta de la continuidad de los trabajos, el 6/4/11 informó que se observaban “desprendimientos de piedra triturada en especial en las curvas, produciéndose depósito de piedra suelta en la calzada con el peligro que ello acarrea y la consiguiente formación de desnivel calzada-banqueta”. Y recomendó que “soliciten a la concesionaria que presenten una propuesta para solucionar el problema”. No se obtuvo evidencia de que la DELCON siguiera con lo recomendado, hasta el 6/4/11, es decir, tres meses después. Entonces, se solicitó “envíen en forma urgente el plan de trabajo para realizar el riego correspondiente (fijación) según lo acordado entre DELCON y Mercovía y expresado en vuestro proyecto presentado en vtro. oficio MERC/DC/ 202/28-09-2010”. El 28 de ese mismo mes, el concesionario respondió que todavía no se había cumplido el plazo de seis meses aprobado por DELCON para evaluar los trabajos realizados.

El 11 de mayo, la DELCON informó a Mercovía que luego de una inspección del sector técnico pudo comprobarse que lo realizado por el concesionario no evitó el desprendimiento de la piedra partida repuesta en las banquetas. Y agregó: “por ello estamos convencidos que no es necesario esperar los seis meses, debiéndose tomar la decisión inmediata de realizarlo, todo ello, según lo expresado con anterioridad, por el peligro que acarrea las piedras sueltas en la carpeta asfáltica”.

Transcurridos ocho meses desde la finalización de la obra de readecuación de banquetas propuesta por el concesionario y aprobada por la DELCON, el sector técnico recordó a la mesa directiva (informe del 5/8/11)

que el concesionario no presentó un plan de tareas para solucionar los problemas de los desprendimientos de piedras ni del desnivel entre la calzada y la banqueta. Razón por la cual, la delegación envió una nueva notificación (DC/002/2011), el 8 de agosto, en la que intimó al concesionario a presentar, en un plazo de 72 horas, un cronograma a fin de iniciar los trabajos (en un plazo de 10 días) solicitados por oficio DC/MERC/041/2011. Caso contrario, se le fijaría una multa de 100 tarifas modulares.

Un día después, el concesionario informó (nota MERC/DC/192) que estaría en condiciones de iniciar los trabajos el 29 de agosto, es decir, pasado el plazo impuesto por la delegación de control. Aún así, la DELCON aprobó el cronograma de obras presentado (por oficio DC/MERC/070/2011).

Finalmente, los trabajos comenzaron el 23/8/11, firmándose el acta de recepción provisoria el 8 de septiembre. Ocho meses después, el sector técnico informó a la mesa directiva de la DELCON (23/5/12) respecto de “inconvenientes” en la obra, a saber: “Baches en la zona de los accesos [...], falta de material en el encuentro entre banqueta y pavimento de los accesos [...], afloramiento de pasto en el acceso de Brasil”, causando inseguridad en el tránsito. Adjuntó relevamiento fotográfico. Ese mismo día, la delegación realizó el reclamo al concesionario (por oficio DC/MERC/083/2012), solicitando que en un “plazo de 15 días solucionen los inconvenientes”.

Meses después, mediante el oficio se le informó al concesionario: “Dado que el tratamiento efectuado a las banquetas no dio el resultado esperado y que con la recuperación del pavimento va a ser necesario salvar la diferencia de nivel, solicitamos presenten un nuevo proyecto para dicho trabajo”.

A modo de síntesis, se resalta que la delegación no logró la solución definitiva en el estado de las banquetas en todo el período analizado. Desde lo acordado el 21/7/10, hasta la solicitud de presentación de un nuevo proyecto de obra, en octubre/12, se observa que la gestión de la DELCON es permisiva para con el concesionario, poniendo en riesgo el cumplimiento contractual.

Cabe resaltar que, en la inspección ocular realizada en octubre/13, se pudo constatar que tanto del lado argentino como del brasilero las banquetas estaban recubiertas de piedra partida, tal como fueron ejecutadas a fines del año 2011. No se observó el riego bituminoso que hace de ligante, por lo que, y según se pudo constatar, el agregado pétreo se encontraba suelto con el consiguiente riesgo para los vehículos que transitan.

Según se informó al equipo actuante durante el viaje, las banquetas serán pavimentadas en un ancho de 2 metros, cuando se realice la repavimentación de la calzada de rodamiento, la cual entonces no tenía fecha estimada de inicio. Por otra parte se observaron, en varios sectores y en los dos accesos, descalses de

banquina, lo que podría generar que los vehículos se salieran de la cinta asfáltica, llegando a producir vuelcos, poniendo en riesgo la seguridad en la circulación.

3. Mantenimiento de accesos

Se requirió al organismo, por notas 28/2013 y 47/2013-CSERyEPSP: “Remita los informes de las evaluaciones de calzada (medición de ahuellamiento, rugosidad, fisuración y fricción) realizada en el período 2009 a 2012, incluyendo también los valores obtenidos de índice de estado y serviciabilidad presente”. Por nota SSOP 800/2013, la DELCON adjuntó el informe de evaluación de calzadas (2009-jul/12), que se sumó al proceso 8399 correspondiente al procedimiento llevado adelante sobre el pavimento de los accesos.

En la ya mencionada nota SSOP 58/2013, ante la consulta respecto del procedimiento llevado adelante en el control de las condiciones exigibles a calzadas, banquetas y alcantarillas, el responsable informó: “En junio de 2006 se efectuó una evaluación y se repavimentó a fines de 2006 hasta junio de 2007. En agosto de 2007 se efectuó nueva evaluación. A fines de 2009 se efectuó reparación profunda de los accesos sin efectuar la evaluación. En julio de 2012 se efectuó evaluación de estado”. Tal lo expresado en su respuesta, el organismo da cuenta de los problemas de gestión que enfrenta ante la falta de un control riguroso de la infraestructura vial.

Al respecto, se resume:

El 20/10/11, a través del oficio DC/MERC 102/2011, la DELCON solicitó al concesionario que inicie, “a la brevedad”, las tareas de mantenimiento referidas a las fisuras, desprendimientos y baches observados en varios sectores de la calzada. Una semana después, el 27/10/11, a través de la nota MERC/DC/264, el concesionario informa que ya inició el sellado de las fisuras en los accesos.

En diciembre/11 la concesionaria informó, a través de la nota MERC/DC/298 (2/12/11), que había comenzado con los trabajos de bacheo y reparaciones en los accesos viales, los que finalizó, según lo informado por nota MERC/DC/307 el 12/12/11.

Al respecto, la delegación le comunicó a Mercovía, por medio del oficio DC/MERC 128/2011 (13/12/11), que “realizada la inspección correspondiente, se comprobó que no se han saneado la mayoría de los baches del acceso AR. Por lo que se solicita se realice un nuevo relevamiento y posterior reparación”.

Mercovía tenía prevista la repavimentación de los accesos para el año 2012. Sumado a esto y, ante el creciente deterioro observado, el 4/1/12, a través del oficio DC/MERC/002/2012, la DELCON le solicitó al concesionario que realice un estudio “para analizar la capacidad estructural del pavimento en servicio y los ensayos necesarios a fin de determinar si el mismo se encuentra dentro de los valores admitidos por el artículo 2.4 del Anexo D del contrato de concesión”. Además, le informó que según el resultado que arrojaran dichos

estudios, se definiría si debía repavimentarse o no. Con lo cual, el organismo de control, por un lado, solicita la reparación y, por otro, solicita la realización de un estudio a fin de definir la necesidad de repavimentar.

Ante la ausencia de respuesta del concesionario, el 15/2/12, a través de la nota DC/001/2012, la delegación lo intimó para que en un plazo “no mayor a 15 días” reiniciara los trabajos de bacheos, dado “el creciente incremento de baches y deformaciones importantes, como se aprecia a simple vista entre las progresivas”. Asimismo agregó que “por tratarse de una obligación grave, el no cumplimiento de la presente notificación en el plazo fijado, traerá como consecuencia la aplicación de 100 tarifas modulares diarias de acuerdo a lo estipulado por el Contrato Internacional de Concesión, en su ítem 18.3.2”.

Mercovía respondió, por nota MERC/DC/033 del 16/2/12, informando que los trabajos se iniciarían el 22/2/12 y que “la repavimentación prevista para el presente año no amerita realizar los trabajos de mantenimiento señalados hasta tanto se proceda a dicha obra mayor”. Y continuó “por otra parte, se hace notar una disminución en el tráfico que creemos será mayor en el futuro, lo que permite con este trabajo de mantenimiento mantener las condiciones de seguridad y confort para el tránsito hasta tanto se haga la repavimentación”.

Respecto del estudio y ensayo solicitado por la delegación en la nota ya mencionada, la concesionaria le informó, por nota MERC/DC/036 del 16/2/12 que “dado el receso de inicios de año de nuestro consultor sobre temas viales Leanza&Firpo, se ha demorado la cotización del mismo para los servicios de ingeniería que comprenden verificación de estado del pavimento de accesos y proyecto de acciones a realizar”. Al respecto, la DELCON, en el oficio DC/MERC/038/2012 (22/2/12), solicitó al concesionario que determine un plazo en el que lo presentará, “a efectos de que esta DELCON pueda decidir las acciones de su competencia”.

Transcurrido un mes y ante la interrupción de los trabajos de bacheo por parte de Mercovía, la delegación sólo solicitó al concesionario que informe el porqué, sin aplicar el régimen sancionatorio en cumplimiento del contrato de concesión. Al respecto, al día siguiente, el concesionario respondió que, “tal como fue informado verbalmente a vuestra área técnica, los trabajos de sellado y fisuras en el pavimento de los accesos viales, fueron interrumpidos temporariamente a la espera de la entrega del material adquirido (Flexotop) por parte de nuestro proveedor”. Asimismo, informó que en ese mismo día habrían recibido el material, razón por la cual podrían reiniciar los trabajos al día siguiente.

Debe advertirse que, cuando los tramos alcanzan un cierto grado de deterioro (por no ejecutarse la obra adecuada y en el tiempo oportuno), como es el caso que se describe, las tareas de mantenimiento previstas dejan de ser eficaces, tornándose en paliativos que, además

de ser antieconómicos, no garantizan adecuadas condiciones de transitabilidad.

El 20/3/12, la DELCON vuelve a realizar una intimación, a través de la notificación DC/003/2012, para que el concesionario, “en un plazo no mayor a 10 días, presente un cronograma de trabajo para el estudio de proyecto de repavimentación de los accesos viales AR y BR”. Se fija, asimismo, que el inicio no podrá extenderse más allá de 30 días de recibida la notificación, es decir, más allá del 20 de abril. Al mismo tiempo, nuevamente informó al concesionario que, ante el incumplimiento deberá aplicarle una multa de 100 tarifas modulares diarias.

Es decir que, el concesionario no se encontraba realizando el mantenimiento ni había programado el estudio solicitado en enero de ese año, mientras que la DELCON sólo anunciaría la futura aplicación de una multa que, en los hechos, no gestionó, apartándose de lo pautado en el Anexo D, en cuanto a las condiciones exigibles a las calzadas, así como lo establecido en el CC, en tanto régimen sancionatorio.

El 26/3/12 Mercovía envió a la DELCON el proyecto de estudio solicitado sobre la medición del IE y del ISP, volviendo a mencionar (como lo hiciera en su nota MERC/DC/036 del 16/2/12) que los trabajos de bacheo no serían necesarios llegado el caso de realizar la repavimentación. Cabe aclarar que el proyecto menciona las actividades que deberá realizar la consultora contratada a los fines requeridos, el costo del trabajo y, estipula, su disponibilidad para el inicio de las obras con fecha 21/5/12, sin expedirse Mercovía al respecto.

Cuatro días después, la DELCON sólo rechaza la fecha propuesta por la consultora (no ratificada por Mercovía) como probable inicio de tareas. Al mismo tiempo, reclama el cronograma pendiente y reitera la notificación DC/003/2012, es decir, la última intimación realizada.

Los casi seis meses transcurridos, desde la primer notificación de la DELCON al concesionario y, ante la no presentación del “cronograma de trabajo para el estudio” a realizar, es decir, no un cronograma de obras, sino sólo del estudio a fin de medir el IE y el ISP, necesario para definir si se deberían repavimentar los accesos o no, darían cuenta de la poco eficaz gestión de la delegación de control respecto del cumplimiento del contrato de concesión.

Mercovía, por nota del 03/04/12 (MERC/DC/088) informó que las tareas necesarias para realizar el estudio se iniciarían el 23 de abril, al mismo tiempo adjuntó el cronograma físico de trabajo. Dicho cronograma fijaría dos etapas:

– Primera etapa: 1) evaluación del estado superficial (del 23 al 28/4); 2) medición de deformación longitudinal (del 24 al 28/4); 3) cálculo del IE y del ISP (del 9 al 12/5); 4) medición de deflexiones (del 29/4 al 3/5); 5) procesamiento de los valores medidos (6 al 8/5 en gabinete); y 6) primer informe de estado (del 13 al 16/5)

– Segunda etapa: 7) ejecución de 4 calicatas de las que se extraerán muestras y se harán diversos ensayos (del 21 al 25/5 en campo); 8) y del 28/5 al 16/6 en laboratorio/gabinete; y 9) informe técnico final (del 17 al 26/6).

Al respecto, el sector técnico de la delegación le recomendó a la mesa directiva que solicite a la concesionaria se acorten los plazos de la segunda etapa, ítem “Trabajos de laboratorio” por lo menos en un 30 %. Sin embargo, la DELCON no llevó adelante ninguna solicitud de modificación de plazos, ni fijó la multa de 100 tarifas modulares por iniciar las tareas con más de 30 días de demora, apartándose una vez más de la normativa. Por otro lado, el 16/4/12, solicitó a la concesionaria que “en un plazo no mayor a 20 días” incluya en el cronograma de trabajo de la repavimentación de los accesos “la circulación e ingreso a las garitas AR y BR, e incluir dentro del proyecto la colocación del mojón kilométrico según las reglamentaciones vigentes en cada país” (vencimiento 06/05).

Con fecha 1/6/12, con 15 días de retraso, el concesionario presentó un informe preliminar, conteniendo las planillas con los parámetros medidos de rugosidad, ahuellamiento, fisuración y desprendimientos y/o baches. Se exponen, asimismo, los valores de IE e ISP obtenidos con dichos parámetros. Se incluyó, también, la medición de la deformación longitudinal (rugosidad), y por último, la medición de deflexiones efectuadas mediante viga Benkelman para poder determinar la capacidad estructural del pavimento.

Del análisis de las planillas de evaluación de estado, surgió que: 1) aproximadamente el 80 % de los valores obtenidos de IE tenían una calificación que implicaba un estado de la calzada de rodamiento, entre regular y malo; es decir, eran menores a 6, habiéndose observado valores elevados de ahuellamiento (hundimientos en algunos sectores), superficies importantes con fisuras tipo 6, 8 y, en algunos sectores, 10 (piel de cocodrilo); 2) respecto del ítem “banquina”, se hacía notar que eran de ripio y que se encontraban en “buen estado”.

El 18/6/12 la delegación solicitó al concesionario, a través del oficio DC/MERC/101/2012, que presente la evaluación técnica del informe preliminar, así como el sector técnico planteó “algunas discrepancias” en la planilla de evaluación de estado, puntualmente sobre el “estado de las banquetas” y el “estado borde de calzada”. Al respecto, instó al concesionario a brindar una “explicación sobre los criterios utilizados para calificar los puntos mencionados”, sin darle un plazo de cumplimiento. Al día siguiente, sin brindar la información que DELCON pidiera, Mercovía le respondió que el estudio preliminar se presentó “de acuerdo a la forma habitual de presentación de este tipo de informes de ingeniería” y describió los pasos a seguir en la presentación de un informe de ingeniería, mencionando que “en las ciencias duras se utiliza este tipo de lenguaje técnico específico, el cual es suficientemente explicativo por sí

mismo, inclusive para poder ser comprendido por quien no sea un experto en la materia”; siendo que la DELCON en ningún momento objetó el tipo de lenguaje utilizado, sino que requirió se explicitara cómo se llegó a los resultados expuestos. El concesionario continuó con el “tono agresivo” de su respuesta, en la que sólo explicó que el criterio utilizado fue el de la DNV, y no obtuvo una respuesta posterior de la DELCON; cuestión que pondría en duda la gestión de la DELCON, quien no continúa con su reclamo.

Cabe aclarar que, dentro del proceso 8399, consta el análisis del informe técnico de evaluación de estado y recomendaciones de actuación en los pavimentos de accesos AR y BR efectuados por la empresa “L y F”, realizado por la Gerencia Técnica de la DELCON, quien realizó las siguientes consideraciones:

- Evaluación superficial de la calzada: expresa que la consultora observó que las banquetas eran de ripio, que su estado era bueno: “cuando las mismas tienen un recubrimiento de 5 cm de promedio de piedra partida graduada, un riego de CM-30 y presentan en general deficiencia en el drenaje por haberse formado una canaleta al borde del pavimento y también mucha piedra suelta”.

- Evaluación deflectométrica: expresa que se observaron importantes diferencias entre las mediciones efectuadas por el concesionario y las determinadas por el analista de infraestructura *rodoviaria*.

- Solicitaciones: se analizó el crecimiento del tránsito según el eje del vehículo, en los últimos 14 años (desde 1998); se objetaron los valores utilizados de crecimiento del tránsito para el cálculo de los ejes equivalentes, ya que se consideró, en primer término, una distribución de camiones basado en el censo del año 2006 que resultaría desactualizado y, en segundo término, para el cálculo a partir del año 2012 se tomó una tasa del 2 % para los 2 primeros años, de 1 % para los siguientes 5, y de 0 % a partir de allí, cuando en la oferta se previó un 6 % de crecimiento anual en todo el período de la concesión.

- Cálculo estructural: al haber considerado erróneo el cálculo estimado de los ejes equivalentes, también consideró erróneo el del cálculo estructural. A esto se suma que se detectó que en un sector de la calzada (desde el km 6 al 7,6) se consideró una carpeta de un espesor de 17 cm cuando, en realidad, “hay un tramo de 400 mts” con 7 cm y otros con 11 cm.

Con fecha 4/7/12, Mercovía presentó el informe técnico de evaluación de estado y recomendaciones de actuación en los accesos AR y BR, el que contiene: evaluación superficial de calzada; evaluación deflectométrica; estructuras existentes, solicitudes, cálculo estructural, y propuesta de solución.

Respecto del último punto, se presentaron dos propuestas: una, para una vida útil del pavimento de 10 años, y la otra, para 5 años. En ambas se requería, previamente, la ejecución de bacheo con mezcla asfáltica en caliente, tipo convencional. Se aclaraba, asimismo, que la realización de este trabajo era “imprescindible

como tarea inicial de la obra, pudiéndose postergar la ejecución de la capa de refuerzo para el momento en el que se cuente con la disponibilidad de fondos necesarios”. Asimismo, expresaba que: “Los espesores de refuerzo definidos podrán construirse dentro del año 2013, pero si el retraso de su ejecución es significativo deberán recalcularse los mismos”.

Recién el 5/10/12, la DELCON comunicó al concesionario las conclusiones a las que había arribado, teniendo en cuenta algunas discrepancias planteadas por la Secretaría de Gestão dos Programas de Transportes del Ministerio de Transportes de Brasil (SEGES/MT) respecto del informe. En este sentido, la delegación condiciona la propuesta del concesionario bajo los siguientes criterios, a saber:

1. “Dado que la SEGES/MT llegó a la conclusión de que en el sector 2 Acceso AR, trecho 2.4 a 6.7 el refuerzo debería ser de 9 cm, solicitamos se aplique el mismo.

2. Dado que el tratamiento efectuado a las banquetas no dio el resultado esperado y que con la recuperación del pavimento va a ser necesario salvar la diferencia de nivel, solicitamos presenten un nuevo proyecto para dicho trabajo.

3. En vista de que no se presentó ningún proyecto de recuperación de los accesos al patio de camiones, solicitamos se incluyan los mismos considerando como si estuvieran en las peores condiciones.” Cabe aclarar que, se le otorgó, además, un plazo de 15 días para la presentación de un cronograma de obras, es decir, con vencimiento el 20 de octubre.

Por nota MERC/DC/257 del 25/10/12 el concesionario cuestionó el análisis realizado por el órgano de control, rechazando lo solicitado por la DELCON, en todos sus términos. Al mismo tiempo que presentó un cronograma de repavimentación “de los accesos viales a ejecutarse oportunamente”. El mencionado cronograma sólo plantea etapas en las que se llevarían a cabo las tareas sin especificar en qué mes/año se llevarían adelante.

Al respecto, la DELCON respondió al concesionario el 13/11/12, a través del oficio DC/MERC/166/2012, en el que se volcaron consideraciones técnicas con explicaciones de cómo y por qué disientan de las de la concesionaria. Asimismo, se le comunicó que el “cronograma de obras resulta un poco extendido en el tiempo”, por lo que se solicitó se disminuya el plazo, al mismo tiempo que se establezca la fecha de inicio de obras.

Con fecha 30/11/12 (nota MERC/DC/281), el concesionario presentó un nuevo cronograma de cinco meses de duración de tareas, estimando que la fecha de inicio se contaría a partir “de la finalización de los trabajos de recuperación de las losas del patio aduanero, la que está estimada para el próximo mes de mayo”. El argumento esgrimido en la demora en el inicio de las obras se relacionaría con la “temporada de verano, en la que se hace extraordinariamente dificultosa la

ejecución de trabajos en la cinta asfáltica y banquetas a causa del significativo incremento del tránsito vehicular” y “las limitaciones financieras que posee la concesionaria como consecuencia de cuestiones de vuestro conocimiento”.

En respuesta, la DELCON rechazó el nuevo cronograma de obras presentado, ya que “el cronograma contractual” de la obra estaba previsto para el año 2012, razón por la cual se intimó al concesionario, para que en un plazo de 15 días presente un nuevo cronograma con inicio el 1/3/13.

Cabe aclarar que en las citadas notas 28 y 47/2013-CSERyEPSP, también se había solicitado que se informe: “si en el período 2009/2012 se han realizado estudios para determinar la capacidad estructural del pavimento. En caso afirmativo, informe si de dichos estudios surgió la necesidad de reforzar y/o el paquete estructural del pavimento y qué tareas se ejecutaron en consecuencia”. Al respecto, y en nota SSOP 800/2013 (5/6/13), la DELCON adjuntó un informe técnico que hace referencia a la documentación analizada y que consta en el presente ítem, al mismo tiempo que informa que las tareas de repavimentación a través del refuerzo del paquete estructural “después de varios percances, se está comenzando”.

Sin embargo, durante la inspección ocular realizada en octubre/13 se pudo observar que no sólo no se comenzaron las obras sino que, en varios tramos, se ejecutó una obra denominada microaglomerado en frío de 2 cm de espesor, la que sólo tiene por objeto corregir imperfecciones superficiales de la capa de rodamiento, pero nada aportaría a mejorar la capacidad estructural del pavimento. En aquellos tramos donde no se realizó ningún tipo de intervención se observaron importantes irregularidades como desprendimientos, bacheos en mal estado y deformaciones.

Asimismo y según lo informado por los técnicos de la DELCON en la visita, “se efectuará en un futuro” una nueva medición de la capacidad estructural del pavimento, en los sectores intervenidos con el microaglomerado y, en función de ello, se determinaría el tipo de obra a ejecutar. Cabe recordar que la posibilidad de solicitar este tipo de estudios cuando “se estime conveniente” es una facultad de la DELCON que, pudiendo solicitarse en cualquier instancia, no se utiliza.

Es dable destacar que, atento a la espera de esta nueva evaluación, lo ya ejecutado carece de señalización horizontal con el consiguiente riesgo que implica conducir en esas condiciones, especialmente de noche.

Consecuentemente con lo expresado y teniendo en cuenta que la responsabilidad de la delegación es hacer cumplir la letra del contrato, se deja librado a la voluntad del concesionario la resolución conforme a su propio interés, debilitando así su función de contralor.

4. Mantenimiento del puente

Se requirió al organismo, por notas 28 y 47/2013-CSERyEPSP, que informe si se habían cum-

plido (durante el período analizado) las condiciones exigibles relativas al puente. Al respecto y, a través de la citada nota SSOP 800/2013, la DELCON remitió un informe técnico firmado por el gerente de área, informe sobre la inspección del puente llevada a cabo en junio/12 y notas de Mercovía. En la ya mencionada nota SSOP 58/2013, ante la misma consulta señalada en el ítem mantenimiento del puente, el responsable informó: “Inicialmente no se efectuó un relevamiento fotográfico pues en la fecha no se consideró necesario, dado que se acompañó toda la construcción del puente y que como no se encontraron defectos, no iba a servir de parámetro de comparación. Se cuenta con un registro físico de todas las inspecciones iniciales y de las posteriores, inclusive un estudio dinámico de toda la estructura del puente al inicio y luego a los siete años. Las nivelaciones del puente se efectuaron al inicio de 1998, en 2004, en 2005 y en 2012, igualmente las inspecciones por parte del concesionario conjuntamente con la DELCON, en 2011 y en 2012 fueron realizadas inspecciones por parte de la ANTT y el Ministerio de Transporte de Brasil. En las crecientes importantes se efectúa un reconocimiento visual de posibles daños y constatación de posible socavamiento en la base de los pilares. No hubieron accidentes ni choques de embarcaciones en el puente que dañara el mismo”.

En mayo/12 se llevó a cabo una nivelación del puente, a cargo de un privado, bajo contratación de Mercovía. Se informó a la DELCON al respecto a través de nota MERC/DC 118 del 23/5/10. Al respecto, la delegación concluyó que “las diferencias encontradas se debían a *creep* de la estructura, luego de catorce años de servicio”.

En junio/12, la consultora Índigo Ingeniería, contratada por el concesionario, presentó su informe de inspección del puente. Allí, la firma recomienda realizar diversas tareas a fin de acondicionar el puente para su uso seguro. Al respecto, Mercovía lo informó a la DELCON, a través de nota MERC/DC 164 del 3/7/12, comprometiéndose a enviar, asimismo, un programa de trabajo para llevar adelante las tareas propuestas, sobre lo que la delegación no se expidió.

En el informe técnico realizado por el gerente del área en respuesta a la auditoría, se detalla, sin embargo, que las tareas de inspección del puente fueron realizadas por Índigo - Ingeniería y la DELCON, al mismo tiempo que describe cuando se dio inicio a las obras y aclara que, al momento de enviar la respuesta (junio/13), se continuaba con las mismas.

Por otra parte, ante el requerimiento realizado sobre los censos de vehículos y carga por eje realizados, a fin de controlar el desgaste de la estructura asfáltica, el gerente técnico respondió: “Se efectuaron censos a los vehículos livianos en la temporada turística. Además, se posee estadística diaria de vehículos livianos y de carga desde 1998. No tenemos posibilidad de efectuar censo de carga por eje porque de las tres ba-

lanzas existentes en el centro de frontera, ninguna es apta para ello”.

Por lo expuesto, se observa la deficiencia en la gestión de control por parte de la delegación sobre la información puesta a disposición por el privado.

Cabe mencionar que durante la inspección ocular realizada por el equipo actuante en octubre/13, se observó, a través del recorrido del puente por la vereda peatonal, que la calzada se encuentra en buen estado, así como que se realizaron tomas de fisuras en los muros denominados defensas vehiculares y se reparó una discontinuidad de la losa de acceso de lado BR en coincidencia con la vereda para evitar el eventual ingreso de agua a la parte inferior de la losa. Se descendió del lado de BR por la solera y/o talud de protección de estribos donde se verificó que se encontraban repuestos los bloques de hormigón faltantes y que se había eliminado la vegetación. Por último, se descendió a través del carro de inspección a la parte inferior del puente donde se pudo observar las vigas cajón (principal), las transversales o dintel, los diversos apoyos y la parte inferior de la losa no observándose ningún defecto aparente. Se informó que aún persisten y están en estudio, pequeñas fisuras en algunas vigas dintel, las que no se pudieron inspeccionar, puesto que el carro de inspección se encontraba en un sector desde donde no se podían apreciar dichos defectos.

5. Mantenimiento de las losas de los patios carreteros aduaneros

Según información de la DNV, el patio carretero aduanero se libró al tránsito en enero/98 y dos años después de su puesta en servicio, se detectó fisuración del pavimento, generando el ingreso de agua superficial y otros inconvenientes. Las primeras reparaciones retrasaron el proceso de deterioro, pero no detuvieron el aumento progresivo del número de losas dañadas y, en algunos casos, se repitieron fallas de losas que ya habían sido reparadas. A fines del 2004, el patio presentaba un considerable número de losas fisuradas y/ o quebradas. Durante el segundo semestre/06, se realizaron obras de reconstrucción de 995 losas en un total de más de 14.000 m², lo que representaba el 15 % del total. Al año siguiente, las losas reparadas nuevamente se fisuraron. En enero/09, el concesionario presentó, a instancias de la DELCON, un nuevo proyecto de reparación.

A raíz de dicha presentación, se le dio intervención a la DNV, celebrándose un convenio entre ésta y la COMAB, a los efectos de que la dirección analizara el proyecto del concesionario y emitiera su opinión. Viabilidad presentó un informe preliminar en noviembre/09 (nota 3.427/09) y otro en abril/10 (nota 777-10).

El 28 de abril, el sector técnico informó a la mesa directiva su opinión sobre el informe presentado por la DNV ese mismo mes, en el que expresó que estaba “en un todo de acuerdo, salvo en lo que respecta a la unión entre losa nueva con la existente”. Un día des-

pués, la DELCON envió el oficio DC/MERC/037/2010 al concesionario con las recomendaciones efectuadas por DNV y las del sector técnico “para ser incluido en el proyecto definitivo”, sin exigir algún tipo de plazo para su cumplimiento.

Cabe mencionar que en julio/10, el sector técnico elevó a la presidencia de la DELCON, otro informe que incluiría, asimismo, el realizado por la DNV y presentado en noviembre/09. En dicho informe, se expresó que: “es posible concluir que en líneas generales el desarrollo del proyecto de recuperación de losas de calles y del patio de camiones puede considerarse acertado, resultando conveniente realizar algunos ajustes que contribuyan a reducir la incertidumbre en cuanto a la efectividad de la propuesta elaborada. En consecuencia se recomienda elaborar la documentación final de proyecto ejecutivo que contenga las versiones definitivas de la propuesta a ejecutar ...”.

Más allá de considerar el proyecto presentado como “acertado”, el sector técnico recomendó: “se sugiere la revisión de la cantidad de ejes de carga aplicados al diseño estructural”, además de recomendar “la posibilidad” de reconstruir las pendientes de los accesos, aumentándolas, así como las de los sectores de giros y de las calles internas; “se propone evaluar los canales de desagüe superficial” a fin de generar un mejor escurrimiento; asimismo, “parece importante” que el proyecto contemple tres planes: plan de monitoreo permanente de la posición del nivel freático, plan periódico de mantenimiento preventivo de losas, y un plan de mantenimiento periódico del sistema de drenaje del patio y sectores adyacentes. Además de “estabilizar mediante veredas consolidadas [...] los sectores adyacentes al patio que no disponen de cordón de borde y que son utilizados por los vehículos en la actualidad generando por una parte descalces severos y por la otra favoreciendo el ingreso de agua a las capas estructurales subyacentes a las losas de borde”.

El 30/9/10 Mercovía envió a la DELCON el proyecto preliminar de reparación de losas del patio, por nota MERC/DC/206. Evaluado por el sector técnico de la DELCON, se emitió un informe complementario, enviado a Mercovía el 21/10, por oficio DC/MERC/102/2010, en donde constan varias objeciones, ya planteadas, que no habían sido contempladas por el concesionario. Recién un mes después, a través del oficio DC/MERC/111/2010 (23/11/10), solicitó a la concesionaria que entregue “la revisión del proyecto final hasta el día 30 de noviembre del corriente año”. En dicha fecha, Mercovía elevó una segunda revisión del proyecto, realizada por la Consultora L&F, sobre la que el Sector técnico de la delegación recomendó e insistió sobre algunos de los puntos planteados en su informe técnico, no contemplados por el privado. Sin embargo, concluyó: “El nuevo proyecto ha contemplado en su mayoría las observaciones oportunamente realizadas por los suscriptos y contiene información técnica suficiente para su aprobación y, finalmente, los detalles observados pueden ser definidos durante

el período de ejecución de las obras de recuperación previstas”. Y continuó: “Atentos a que ya es urgente iniciar las tareas de reparación del patio, los suscriptos consideran que el mencionado proyecto se encuentra en condiciones técnicas suficientes para su aprobación, sujeta a que la empresa presente en tiempo y forma previa al inicio de las obras la documentación complementaria señalada en los apartados anteriores del presente informe. Asimismo, incorpore en dicha presentación un plano de losas a reparar y reponer con un cronograma actualizado de las obras a ejecutar”.

A través del oficio DC/MERC/120/2010 (27/12/10), se le informó a Mercovía sobre el informe técnico y se le otorgó un plazo hasta el 31/01/11 para la presentación de toda la documentación requerida, planos y cronograma de obras actualizado de obras a ejecutar. En esa fecha, el concesionario presentó un informe técnico complementario “Rev. 1” (nota MERC/DC/018 del 31/1/11) conteniendo la documentación requerida, adjuntando un cronograma de obras tentativo para el año 2011, aclarando que “una vez transcurridas las distintas instancias de aprobación, será ajustado y definida la fecha de inicio de las obras. Las losas que resulte necesario recuperar, y que no se encuentran demarcadas dentro de esta primera etapa de trabajos, serán censadas oportunamente e intervenidas en el próximo año 2012”.

El cronograma presentado contemplaría ejecutar la obra en 3 etapas: 1) calle oeste, 2) calle este y 3) calles secundaria; estimándose un tiempo de 10 meses para concluir las. Visto por la delegación, se le comunicó a la empresa a través del oficio DC/MERC/016/2011 (21/2/11) que el proyecto resultó “apto para el comienzo de las obras”, le reiteró que “si bien el sector técnico y la asesoría de esta DELCON que existen algunos puntos que deberían encontrarse más definidos, ello se podrá efectuar durante el transcurso de la obra, dando en este momento por terminada la etapa del proyecto”, y solicitó el envío de la fecha en que daría comienzo a las mismas.

Mercovía informó por nota del 26/4/11 (nota MERC/DC/087) que se encontraban “abocados a la búsqueda de la mejor opción técnica y económica para la ejecución de los trabajos necesarios para la ejecución de la reparación en cuestión” y reiteraron: “Dado que la sociedad no ha recibido respuesta por parte de la COMAB, a las distintas solicitudes elevadas a ésta que se encuentran pendientes de pago los montos determinados en el laudo arbitral con más sus accesorios, con los que esta sociedad espera contar para poder encarar la inmediata ejecución de estos trabajos”.

En respuesta, la delegación manifestó por notificación DC/001/2011 (28/4/11), el rechazo a los argumentos esgrimidos por el concesionario, considerando que la falta de pago, por parte de la COMAB, de lo estipulado en el laudo arbitral, “es un tema independiente de otras obligaciones contractuales”. Por ello, intimó al concesionario para que, en un plazo de 72 horas, presente la fecha de inicio de la obra; asimismo,

le notificó que el incumplimiento de la obligación en el plazo fijado, traería aparejada la aplicación de las sanciones establecidas en el contrato de concesión.

Mercovía, en nota MERC/DC/094 del 2/5/11, rechazó la notificación por “intempestiva e improcedente”, reiterando su argumentación respecto al incumplimiento del pago por parte de la comisión. Y solicitaría a la DELCON: “siendo que es para ustedes imprescindible que este concesionario determine hoy una fecha de inicio de esas obras, nos vemos en la necesidad de indicar que para dar una respuesta precisa a este requerimiento, deberíamos previamente conocer de parte de la COMAB la fecha en que percibiremos algún pago del monto que se nos adeuda desde el mes de agosto de 2010”, y “que se abra un período de espera hasta tanto éste concesionario tenga una respuesta formal de parte de la COMAB respecto del programa de pago de sus acreencias”.

Por oficio DC/MERC/039/2011, del 9/5/11, la delegación intimó al concesionario a que fije la fecha de inicio de la obra dándole un plazo hasta el 13/5/11, cuando comenzaría a aplicar la multa de 100 tarifas modulares por día de atraso, conforme al régimen sancionatorio contractual. Cabe recordar que, según el régimen sancionatorio, la DELCON podría haber aplicado una multa desde la primera deficiencia encontrada en la ejecución de la obra.

Mercovía no cumplió con la intimación, razón por la cual se le informó el 13/5/11 a través de la resolución DELCON 003/2011, que se comenzaría a aplicar la multa, debiendo depositar los valores en la cuenta bancaria informada, en un plazo de 15 días. Una semana después, el concesionario presentó un “planteo de nulidad –impugna– subsidiariamente interpone recurso de reconsideración”, donde solicitó que: “Se haga lugar a la nulidad”, “subsidiariamente y para hipotético el caso de que se considere de que esa nulidad no es procedente, que DELCON revoque por contrario imperio la multa aplicada a través de esas decisiones”.

Finalmente, el 23 del mismo mes, Mercovía informó, por nota MERC/DC/118 del 23/5/11, que fijaría como fecha de inicio de los trabajos el 13/6/11. En virtud de ello, la delegación, mediante la resolución 004/2011 del 24/5/11, eximió al concesionario del pago de la penalidad aplicada.

Con fecha 8/6/11, por nota MERC/DC/140, el concesionario informó que ya habiendo finalizado el concurso privado de precios la obra fue adjudicada, estimándose el inicio de los trabajos productivos a partir del 1/7/11. El 16/6 la DELCON reclamó al concesionario, según lo informado por el sector técnico: “1) readecuar el plan de trabajos; 2) especificar claramente la pendiente del nuevo pavimento; 3) ensayos y pruebas necesarios de los materiales a ser utilizados en la obra para definir concretamente la dosificación de los hormigones en peso o volumen según sea el método a ser utilizado”. El mismo día que la DELCON (oficio DC/MERC/56/2011) reclamó lo solicitado, luego de doce días sin respuesta, el concesionario informó respecto

de los puntos 2) y 3). El 4/7/11 Mercovía presentó un informe técnico realizado por la empresa adjudicataria de la obra y el programa de obra actualizado.

Cabe mencionar que, durante más de seis meses, se sucedieron varios intercambios de notas entre la DELCON y Mercovía en las que la delegación reclamaría sobre las mediciones y ensayos sobre el tipo de hormigón utilizado, demostrando los desvíos sobre el contrato de concesión del puente internacional. Al mismo tiempo que la DELCON autorizaría la liberación del tránsito de varias áreas, tanto de la calle oeste como de la calle norte, los días 7 y 14/11, y 10/11, respectivamente, no habiendo constancia de la gestión realizada por la delegación para el cumplimiento del cronograma propuesto por el concesionario y aprobado por la autoridad de control.

El 29/2/12 la DELCON envió una notificación DC/002/2012 en la que intimó al concesionario a “que en 24 horas informe el motivo por el cual fue habilitado al tránsito la zona de balanza vieja sin la autorización correspondiente y, fundamentalmente, sin cumplir con la edad de diseño. En caso de que el fundamento no sea técnicamente convincente, por tratarse de una falta grave, traerá como consecuencia la aplicación de 500 tarifas modulares diarias [...] desde el día en que liberaron hasta el día en que debía ser liberada”. Se obtuvo respuesta de Mercovía ese mismo día, lo que generó un oficio por parte de la delegación en el que se le otorgó un plazo “hasta el 6 de marzo para la respuesta”, dado que no se consideró una respuesta técnica la presentada por el privado. Un día antes del vencimiento del plazo otorgado, Mercovía respondió por nota MERC/DC/53 del 5/3/12, sobre la cual la DELCON “considera técnicamente convincente lo expresado. No así desde el punto de vista administrativo ya que el hecho de no haber informado oportunamente al área técnica de la DELCON la solicitud para liberar al tránsito la zona en cuestión, lo que resulta una conducta pasible a la aplicación de multa según el artículo 18.3 del contrato internacional de concesión de obra pública”. Sin embargo, la multa fue suspendida. Por otra parte, ese mismo día, se envió el oficio DC/MERC/053/2012 en el que se solicitó al concesionario presente el cronograma de tareas para la segunda etapa.

Recién el 30/3/12, Mercovía envió a la DELCON, el cronograma de la “segunda etapa” de tareas, dividida en tres sectores: A, B y C; en el que sólo se indica la cantidad de meses que demorarán los trabajos, aclarando que se iniciarán a los “sesenta días de que Mercovía S.A. reciba sus acreencias vencidas y en mora frente a la comisión mixta”. Doce días después, la delegación aprobaría el cronograma de tareas rechazando “la pretensión de sujetar el cumplimiento de obligaciones contractuales al pago de intereses por mora”. Teniendo en cuenta que el cronograma no posee fecha de inicio, la que el concesionario fijaría a partir del pago de los intereses adeudados, cuestión rechazada por el organismo de control, no se advierte qué es lo que se aprobó, demostrando nuevamente falencias en su gestión, que se sumarían a las demoras ya incurridas.

Con fecha 16/4/12, el sector técnico de la DELCON le informó a la mesa directiva que se encontraba finalizada la primer etapa de rehabilitación de las losas y concluyó que: “La misma ha sido ejecutada de acuerdo al proyecto oportunamente presentado por la concesionaria, y que este sector técnico realizó el seguimiento correspondiente para que ello se cumpla”.

Luego de un intercambio de notas en reclamo del pago de los intereses adeudados por parte de Mercovía, y de la necesidad de iniciar la segunda etapa más allá de la deuda por parte de la DELCON, el sector técnico (a pedido de la presidencia del organismo) informó el 27/4 que “existen 17.071 mts² de losas rotas en el patio de camiones propiamente dicho, el cual tiene 64.616 mts² de área total y fueron reconstruidas, de acuerdo al nuevo proyecto, 6.336 mts², o sea que se efectuó un 9,8 % del área total y resta efectuar para terminar con las rotas, un 26,4 % del área total”. Y sobre los accesos, restaba efectuar el 8 % de las reparaciones sobre el total de losas. Al mismo tiempo concluyó: “Por lo tanto es imperiosa la necesidad de comenzar con la segunda etapa de las reconstrucciones, dado que cada día que pasa, el deterioro del pavimento se agrava aún más”.

A lo largo del mes de junio, la concesionaria informó sobre el “proceso de selección técnica y precio, de la empresa constructora que llevará a cabo los trabajos referidos”, con intervenciones de la DELCON sobre el contrato de construcción de la obra.

Tres meses después de la presentación del primer cronograma de tareas de la segunda etapa, el 2/7/12, Mercovía remitió (por nota MERC/DC/162) a la DELCON el nuevo cronograma de obras. En éste se fijaba como fecha de inicio de las tareas el mismo mes de julio y su finalización para el mes de abril de 2013.

Desde los primeros dos años de transcurrida la obra inicial, se observaron fallas en la estructura del patio de camiones, las que a fin de tareas de campo no pudieron ser subsanadas bajo la gestión de control de la DELCON. Tras catorce años desde entonces, y luego de tres años y medio de intercambio de notas, la delegación logró que el concesionario presentara un nuevo cronograma de obras, teniendo las facultades contractuales y estatutarias para exigir su cumplimiento.

Durante la inspección ocular del equipo actuante en octubre/13 por el patio de camiones, se observó que aún existían numerosas losas en la zona de circulación que estaban fracturadas y/o partidas. Según fuera informado al equipo, en ese momento se estaba llevando a cabo la tercera etapa de la obra de recuperación de losas de patio carretero aduanero, de la que no fue posible obtener documentación ni información respecto a la fecha de conclusión de las mismas. Previo al ingreso al patio de camiones, se acondicionó una zona en ambos lados denominada prepatio que tiene como finalidad que los camiones puedan estacionar en un sector fuera de la zona de aduanas y así evitar que se ocupen las banquetas de los accesos, a la espera de poder ingresar al patio aduanero. Al respecto, se pudo observar que en

el prepatio del lado brasileiro se colocó sobre el terreno una capa de piedra partida, no así del lado argentino donde el terreno está virgen y sin compactación, por lo que con la lluvia se producen barreales y gran acumulación de agua en diversos sectores. Se observó la realización de una obra de ampliación dentro del patio de camiones de aproximadamente 25.000 mts², ejecutada con una capa de piedra partida, ubicada dentro de la zona de aduana.

Por último, la AGN, como resultado de los comentarios efectuados, arriba a la siguiente conclusión:

A partir de la creación del Mercosur en 1991, la región sur del continente acrecentó su relación comercial. Los 22 pasos fronterizos que unen a la República Argentina con la República Federativa del Brasil tienen diferente importancia respecto de lo que se transporta y comercializa entre los países a través suyo, siendo el Puente Internacional Paso de la Integración, que une las ciudades de Santo Tomé con São Borja, separadas por el río Uruguay, uno de los más relevantes. Inaugurado en 1997, fue construido y es explotado a través de una concesión de obra pública por peaje por la empresa Mercovía SA, siendo dicha concesión controlada por la Comisión Mixta Argentino Brasileña (COMAB), de naturaleza internacional y su órgano auxiliar y ejecutivo, la delegación de control (DELCON), de naturaleza binacional.

En un marco general y, según el objeto del citado estudio, se concluye que la delegación de control actúa de manera permisiva para con el concesionario admitiendo demoras en el cumplimiento del mantenimiento de la infraestructura vial de la concesión, así como apartándose de la normativa referida a la aplicación de sanciones.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-506/14 mediante el cual la Auditoría

General de la Nación (AGN) comunica resolución 238/14, sobre el estudio especial realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas referida al Paso Fronterizo Internacional Santo Tomé - São Borja - Contrato de Concesión de Obra Pública por Peaje; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe las medidas adoptadas para: *a)* regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del estudio especial realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas con el objeto de verificar el desempeño de la autoridad de control sobre las tareas de supervisión y seguimiento de las condiciones de la infraestructura vial de la concesión de obra pública por peaje del Puente Internacional Santo Tomé - São Borja, y *b)* asegurar el cumplimiento regular y tempestivo de las obligaciones del concesionario, a la vez que la aplicación, en su caso, de la normativa correspondiente a los supuestos de apartamiento o retardo del concesionario, en el aludido cumplimiento.

Cuanto antecede, con especial detalle de lo actuado en orden a proveer a la seguridad de los usuarios del mencionado puente, así como a la adecuación de las condiciones de la circulación por el mismo a la normativa que resulte de aplicación, tanto a la contratista, como a la autoridad de control.

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

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

Sala de la comisión, 9 de septiembre de 2015.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.

2

Ver expediente 235-S.-2016.

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