

# **- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN -**

## ***Índice del Informe de Auditoría***

### **- Actuación AGN N° 471/03 -**

<b>PROYECTO DE INFORME DE AUDITORÍA.....</b>	<b>1</b>
<b>1 OBJETO DE AUDITORÍA: .....</b>	<b>1</b>
<b>2 ALCANCE DEL EXAMEN:.....</b>	<b>2</b>
<b>3 ACLARACIONES PREVIAS:.....</b>	<b>3</b>
<b>3.1 MARCO NORMATIVO GENERAL.....</b>	<b>4</b>
<b>3.2 MARCO NORMATIVO ESPECÍFICO.....</b>	<b>6</b>
3.2.1 CALIDAD DEL SERVICIO. ....	6
3.2.1.1 Servicios de enfermería, vigilancia y limpieza.....	6
3.2.1.2 Servicio de carros y maleteros.....	7
3.2.1.3 Servicio obligatorio de baños .....	8
3.2.1.4 Parquización .....	9
3.2.1.5 Estaciones de Servicio .....	10
3.2.1.6 Servicios Complementarios.....	10
3.2.1.7 Rubros y artículos a comercializar.....	11
3.2.2 ASPECTOS TÉCNICOS/INVERSIONES .....	11
3.2.3 ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCIEROS Y CONTABLES .....	12
3.2.3.1 Cumplimiento del artículo 31 de la Ley 23.966. ....	12
3.2.3.2 Cumplimiento del pago del canon y saldos renegotiados por Dto. 1293/97.....	13
3.2.4 ASPECTOS LEGALES .....	17
3.2.4.1 Accesibilidad para personas con discapacidad. ....	17
3.2.4.2 Actas Constitutivas, Estatuto del Concesionario y Requisitos Patrimoniales. ....	19
3.2.4.3 Garantía de cumplimiento del contrato. ....	21
3.2.4.4 Régimen sancionatorio.....	21
<b>4 COMENTARIOS Y OBSERVACIONES: .....</b>	<b>22</b>
<b>4.1 CALIDAD DEL SERVICIO. ....</b>	<b>22</b>
4.1.1 Servicios de enfermería, vigilancia y limpieza.....	22
4.1.2 Servicio de carros y maleteros.....	24

4.1.3	Servicio obligatorio de baños .....	26
4.1.4	Parquización .....	26
4.1.5	Estaciones de Servicio .....	27
4.1.6	Servicios Complementarios.....	28
4.1.7	Rubros y artículos a comercializar.....	29
<b>4.2</b>	<b>ASPECTOS TÉCNICOS/INVERSIONES .....</b>	<b>32</b>
<b>4.3</b>	<b>ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCIEROS Y CONTABLES.....</b>	<b>34</b>
4.3.1	Cumplimiento del artículo 31 de la Ley 23.966. ....	34
4.3.2	Cumplimiento del pago del canon y saldos renegociados por Dto. 1293/97.....	37
<b>4.4</b>	<b>ASPECTOS LEGALES.....</b>	<b>45</b>
4.4.1	Accesibilidad para personas con discapacidad. ....	45
4.4.2	Actas Constitutivas, Estatuto del Concesionario y Requisitos Patrimoniales. ....	47
4.4.3	Garantía de cumplimiento del contrato.....	48
4.4.4	Régimen sancionatorio.....	52
4.4.4.1	Calidad del Servicio.....	52
4.4.4.2	Aspectos técnicos/Inversiones.....	53
4.4.4.3	Aspectos económico-financieros y contables.....	53
4.4.4.4	Aspectos legales .....	55
<b>5</b>	<b>COMUNICACIÓN DEL PROYECTO DE INFORME Y ANÁLISIS DEL DESCARGO FORMULADO POR LA CNRT:.....</b>	<b>56</b>
<b>6</b>	<b>RECOMENDACIONES: .....</b>	<b>57</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONES:.....</b>	<b>60</b>
<b>8</b>	<b>LUGAR Y FECHA DE EMISIÓN DEL INFORME: .....</b>	<b>64</b>
<b>9</b>	<b>FIRMA: .....</b>	<b>64</b>
	<b>ANEXO I.....</b>	<b>65</b>
	<b>ANEXO II .....</b>	<b>70</b>

## Gerencia de Entes Reguladores y Privatizaciones

### Departamento de Control del Sector Transporte

- Año 2004 -

## INFORME DE AUDITORÍA

Al Señor Interventor de la  
COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE - CNRT  
Dr. Pedro OCHOA ROMERO  
Maipú 88 (C1084ABB) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156 la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACION procedió a efectuar un examen en el ámbito de la COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE (CNRT), con el objeto que se detalla en el apartado 1.

### **1 Objeto de Auditoría:**

Verificar los controles ejercidos por la CNRT en la Concesión de la Estación Terminal de Omnibus de Retiro (ETOR).

Debido a la amplitud del objeto enunciado, el mismo ha sido desagregado y sistematizado conforme al siguiente ordenamiento:

- Calidad del servicio
- Aspectos legales
- Aspectos técnicos/Inversiones
- Aspectos económico-financieros y contables

El período analizado comprende el lapso que va desde el mes de Enero de 1999 hasta Julio de 2003, excepto en los aspectos relacionados con la Calidad del Servicio, donde el período de análisis ha sido circunscripto al año 2003.

## **2 Alcance del examen:**

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la Resolución N° 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso b) de la Ley N° 24.156, habiéndose practicado los siguientes procedimientos:

- Recopilación y análisis del marco normativo básico de la Concesión y normas modificatorias
- Entrevistas con responsables y personal actuante de las distintas áreas auditadas de:
  - Comisión Nacional de Regulación del Transporte.
  - Empresa Concesionaria TEBA S.A.
  - Unidad de Renegociación de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN)
- Confección de cuestionarios de comprobación cursados a:
  - Ministerio de Economía y Producción
  - Secretaría de Transporte.
  - Comisión Nacional de Regulación del Transporte.
  - Unidad de Renegociación de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN)
  - Empresa Concesionaria TEBA S.A.
  - Inspección General de Justicia (IGJ).
  - Banco de la Provincia de Buenos Aires
  - Banco de la Provincia de Córdoba

- Administración Nacional de la Seguridad Social
- Sindicatura General de la Nación (SIGEN)
- Relevamiento y análisis de los Expedientes relacionados con la Concesión de la ETOR, actualmente concentrados por la UNIREN.
- Análisis de los Estados Contables del Concesionario y de la Información Contable presentada por la Empresa TEBA S.A..
- Recopilación y análisis de las normas que reglamentan el Sistema de protección integral de los discapacitados (Ley N° 22.431, Ley N° 24.314 y el Decreto N° 914/97 reglamentario de los artículos 20, 21 y 22 de las leyes mencionadas precedentemente).
- Inspecciones oculares y verificaciones in-situ, orientadas a comprobar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, así como de las condiciones de accesibilidad, comunicación y seguridad para personas con movilidad reducida en el ámbito de la ETOR.

Las tareas propias del objeto de examen han sido desarrolladas entre el 10 de julio de 2003 y el 20 de diciembre de 2003.

### **3 Aclaraciones previas:**

Como consecuencia de lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la Ley N° 25.561, del inciso j) del artículo 4° del Decreto N° 311 del 3 de julio de 2003 y del artículo 2° de su similar N° 1053 del 30 de abril de 2003, el contrato de Concesión de la Estación Terminal de Omnibus de Retiro queda sometido al proceso de renegociación, encomendándose el mismo a la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) creada por el citado Decreto N° 311/03.

En virtud de ello, las actuaciones relacionadas con la concesión que nos ocupa han sido centralizadas en la mencionada UNIREN. Dicha Unidad, por medio del Representante Alterno del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, solicitó opinión de la Intervención de la CNRT sobre las actuaciones de los Expedientes CUDAP N° 39297/2003, 284671/2002, 276444/2002, 23441/2003 y 567/2003<sup>1</sup>.

En respuesta a lo solicitado, con fecha 6 de octubre de 2003, la Intervención de la CNRT eleva a su consideración la Nota CNRT (I) N° 1264/03, conteniendo un análisis pormenorizado de la situación actual de la Concesión.

### **3.1 Marco normativo general**

El marco normativo aplicable se compone de las siguientes normas jurídicas:

- Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la Licitación Nacional e Internacional de la Estación Terminal Retiro de Ómnibus de Larga Distancia de la Ciudad de Buenos Aires (ETOR).
- Contrato de Concesión y Circulares aclaratorias.
- Dto. 2175/92 Llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional para la concesión de la ETOR.
- Resolución MEyOySP N° 566/93: Preadjudicación de la Licitación Pública.
- Resolución MEyOySP N° 859/93: Adjudicación de la licitación.

---

<sup>1</sup>Las referidas actuaciones tratan la temática descrita a continuación:

Expte. CUDAP 39297/2003: Actuación Comisión creada por Res. N° 23/03-MP.

Expte. CUDAP 284671/2002: Cuestiones que afectan ejecución actual Contrato de Concesión.

Expte. CUDAP 276444/2002: Solicita prórroga del plazo de concesión.

Expte. CUDAP 23441/2003: Ref. Dto. 2497/02 - afectación del sistema económico-financiero del contrato

Expte. CUDAP 567/2003: Canon provisorio Res. N° 23/03-MP.

- Decreto N° 1995/93: Aprobación de lo actuado por el MEyOySP y del Contrato de Concesión.
- Decreto N° 1388/96: Creación e integración de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT).
- Decreto N° 1293/97: Autoriza la renegociación del Contrato de Concesión.
- Convenio de fecha 30/12/97: Nuevas condiciones del Contrato de Concesión.
- Acta de fecha 25/3/98: Se establecen fechas definitivas para la finalización de las obras.
- Leyes N° 22.431 y N° 24.314 y el Decreto N° 914/97, que conforman el Sistema de protección integral de los discapacitados.
- Ley 23.966, artículo 31; Dto. 437/92 y Res. Conj. 1183/93-MTSS y 1422/93-MEyOSP, relacionadas con el destino de fondos provenientes de privatizaciones.
- Acta Acuerdo de fecha 18/08/1999, celebrada entre CNRT, Subsecretaría de Transporte y TEBA S.A.
- Res. ST N° 346/99-, modifica el Reglamento de Funcionamiento de la ETOR-Anexo I- de la Res.1494/92 del ME y O y SP.
- Dto. 214/02 de Reordenamiento del Sistema Financiero - Pesificación.
- Dto. 2407/02 - declara la emergencia del transporte automotor de pasajeros por carretera de carácter interjurisdiccional
- Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario.
- Dto. 311/03, el cual crea la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos y le encomienda la renegociación de la Concesión de la ETOR.
- Res. MP N° 23/03, que establece -entre otras previsiones-, un canon provisorio para la Concesión.
- Dto. 1053/03, aprobatorio del canon provisorio establecido por Res. 23/03-MP
- Res. ST N° 8/03, aclaratoria de términos establecidos en el artículo 11 del Dto. 2407/02

## **3.2 Marco normativo específico.**

### *3.2.1 Calidad del Servicio.*

Los aspectos relacionados con la calidad del servicio pueden resumirse básicamente en las prescripciones del Capítulo II del Pliego de Bases y Condiciones - Condiciones Particulares - en sus artículos 39 y 45 -, en el Capítulo IV: - Reglamento de Funcionamiento de la ETOR -en sus artículos 65 a 93 -, y en el artículo 4° del Contrato de Concesión.

El mencionado artículo 39 establece que en la propuesta se formulará un proyecto de cumplimiento de servicios complementarios a la explotación de la ETOR. En su acápite 39.1 describe los servicios complementarios de carácter obligatorio, siendo complementado por el artículo 45, acápite 45.7.

El artículo 45 define genéricamente cuáles serán las obligaciones del Concesionario. En ese sentido establece que deberá garantizar en forma permanente el correcto funcionamiento de todos los elementos, sistemas e instalaciones de la ETOR, así como la prestación de todos los servicios involucrados en la concesión, con arreglo a lo establecido en la normativa contractual.

#### **3.2.1.1 Servicios de enfermería, vigilancia y limpieza.**

El punto 39.1.1 del Pliego de Bases y Condiciones determina que "...el oferente debe incluir en su propuesta el funcionamiento de una Sala de Primeros Auxilios....", además indica que "...deberá constituir una guardia compuesta por un médico y un enfermero. La atención médica deberá cubrir el horario de 8 a 24 hs. de todos los días, mientras que los servicios de enfermería cubrirán las 24 horas de todos los días. Asimismo el oferente deberá

contratar un servicio de emergencia médica con ambulancia para la derivación hacia centros asistenciales públicos cuando esto sea necesario."

Por su parte, el artículo 86 del Reglamento de Funcionamiento de la ETOR, en su punto 4, primer párrafo, al definir el equipamiento con el que estará dotado el servicio, indica que el mismo "...deberá incluir una ambulancia o la contratación con terceros de un servicio de emergencia...".

En lo que respecta al servicio de vigilancia y control de la ETOR (punto 39.1.2), se establece que el oferente deberá incluir en su propuesta un sistema de vigilancia y control en todo el ámbito de la ETOR, con personal a su cargo, debidamente habilitado, uniformado e identificado, asegurando una guardia de carácter permanente. A su vez determina que dicho personal controlará el ascenso de pasajeros en las paradas de taxímetros, extendiéndole al usuario un comprobante con el número del vehículo que lo transporta y los teléfonos a los cuales puede recurrir en caso que crea necesario realizar una denuncia.

A los fines de dar cumplimiento con lo explicitado en el párrafo precedente, el Contrato de Concesión, a través de su artículo 4º, punto 4.6, determina que el Concesionario deberá afectar al menos un integrante del personal de seguridad a cada dársena durante las veinticuatro horas.

#### 3.2.1.2 Servicio de carros y maleteros

El citado artículo 39, en su punto 39.1.3 prevé que el oferente debe acompañar a su propuesta un proyecto de prestación del servicio de maleteros y carros. Dentro de sus previsiones, se encuentra la obligación de identificar al personal afectado y de detallar el equipamiento para el traslado de equipajes -en particular carros-. Los mismos deberán ser provistos por el Concesionario, debiendo estar a disposición de los pasajeros sin cargo y en

cantidad suficiente, según se desprende del artículo 74, punto 74.2 del Reglamento de Funcionamiento de la ETOR.

En el mismo sentido, el artículo 88 del mencionado Reglamento, modificado por la Resolución de la Secretaría de Transporte N° 346/99, menciona en su punto 88.1.a) que el servicio de carga, descarga y traslado de equipaje en el ámbito de la ETOR será gratuito, estando el personal de maleteros obligado a agrupar y colocar a disposición del usuario los carritos de transporte de equipajes en los lugares de acceso al edificio, salvo en el caso que el Concesionario concesione el Servicio de Maleteros en función de lo dispuesto por el punto 88.3.

Este punto establece que el Concesionario podrá conceder de modo gratuito dicho servicio en beneficio de una entidad sin fines de lucro, determinando a su vez que exclusivamente en este caso la entidad podrá percibir una tarifa acorde con los servicios brindados, constituyéndose en la única excepción a lo normado en el punto 88.2."Prohibición de requerir remuneración".

Por otra parte, el artículo 4° del Contrato de Concesión, en su punto 4.8 prevé que el servicio de maleteros dentro del edificio principal de la ETOR será gratuito para los usuarios y pasajeros, y su costo soportado por el Concesionario.

### 3.2.1.3 Servicio obligatorio de baños

La mencionada obligación contractual se encuentra plasmada en el artículo 39 del Pliego de Bases y Condiciones, en su punto 39.1.4. Allí se establece que el oferente deberá incluir en su propuesta la prestación de un servicio de baños. El Concesionario está facultado para destinar hasta el 20% de los baños existentes a un servicio rentado, que podrá incluir prestaciones especiales que deben ser aprobadas por la autoridad de control.

En el caso de los baños no rentados debe considerarse la prestación de servicios permanentes las veinticuatro horas y para los rentados un servicio que como mínimo se extienda desde las 05:00 hs. a las 24:00hs.

Con relación al servicio rentado, el carácter obligatorio de su prestación surge del artículo 45 del Pliego, punto 45.7-Servicios Complementarios (ver 3.2.1.6)

El punto 89.1 obliga al Concesionario a asegurar el correcto funcionamiento de las instalaciones sanitarias de la ETOR así como su mantenimiento en perfectas condiciones de presentación e higiene, facilitando el suministro de elementos de higiene mínimos y la presencia permanente de un empleado por baño y por turno

Por último y adicionalmente a las obligaciones descriptas, se incorpora la de proveer agua caliente permanente tanto en los baños rentados como en los de uso libre, según surge del artículo 89, punto 89.4 del Pliego de Bases y Condiciones.

#### 3.2.1.4 Parquización

El artículo 92 del Reglamento de Funcionamiento de la ETOR establece las obligaciones del Concesionario en lo que respecta a la parquización en el ámbito de la Terminal.

En este sentido, prescribe que deberá atender la jardinería con personal debidamente especializado y en cantidad suficiente, que permita una cobertura permanente y eficiente.

Asimismo, someterá cada 6 meses a consideración de la autoridad de control, un proyecto de parquización y mantenimiento de especies.

### 3.2.1.5 Estaciones de Servicio

El Pliego contempla la existencia de dos estaciones de servicio. Una de ellas estará destinada preferentemente a los ómnibus de las empresas transportistas que operan en la Terminal (artículo 72 del Reglamento). La segunda está prevista para todo vehículo automotor (artículo 73 del Reglamento), ingrese o no al recinto de la ETOR, e incluirá el expendio de Gas Natural Comprimido (GNC).

Entre los servicios que deben prestar ambas estaciones se encuentran:

- Aprovisionamiento de combustibles y lubricantes.
- Mecánica ligera.
- Local para accesorios mecánicos y gomería.
- Lavado y engrase.
- Vestuarios y sanitarios para el personal de la estación.
- Oficinas de control.

Adicionalmente a los servicios descritos, la estación de servicio destinada a automotores particulares deberá prestar servicios de sanitarios para el público.

### 3.2.1.6 Servicios Complementarios

El artículo 45 del Pliego, punto 45.7 establece que "...el Concesionario se obliga a prestar en forma obligatoria los siguientes servicios públicos dentro del ámbito de la ETOR...":

<b>Servicios No rentados</b>			
Primeros auxilios	Servicios sanitarios	Movilidad para minusválidos	Información para usuarios
<b>Servicios Rentados</b>			
Baños diferenciales	Guardería infantil	Bares comedores para empleados	Depósito transitorio de maletas

### 3.2.1.7 Rubros y artículos a comercializar.

Dentro de las obligaciones generales del Concesionario que define el mencionado artículo 45 del Pliego, en su punto 45.6.1 prevé rubros específicos que serán de explotación obligatoria en el ámbito de la ETOR. Entre ellos se encuentran los de agencia bancaria y de cambios, correo y telecomunicaciones.

Asimismo, se establece que el Concesionario no podrá celebrar con los locatarios ni éstos entre sí, convenios de exclusividad en la venta de un determinado producto (Punto 45.6.3)

A su vez, y en lo que respecta a los precios de los productos que se expendan, los Artículos 45 (punto 45.6.5) y 76 (punto 76.4) ordenan que los mismos se encuentren exhibidos, sean razonables y no excedan sustancialmente los precios de plaza

Con relación a la obligación de prestar servicios de correos y telecomunicaciones, el artículo 80 del Reglamento especifica que deberá gestionarse el mismo ante la empresa ENCOTEL o quien la suceda, incluyendo entre los servicios a ser provistos los de correspondencia de todo tipo y a todos los destinos, encomiendas, telegramas, télex y de transmisión de facsímiles.

### 3.2.2 Aspectos técnicos/Inversiones

El Capítulo III del Pliego de Bases y Condiciones, en sus artículos 60 a 64, enumeraba un conjunto de obras de infraestructura que el Concesionario debía ejecutar en forma obligatoria, especificando los plazos para la ejecución y finalización de las mismas, las que originariamente debían estar concluidas en un término de dos años a partir de la fecha de vigencia de la Concesión.

Dentro de dichas previsiones, el punto 63.3.2 dispone que el no cumplimiento de los plazos establecidos hará incurrir al Concesionario en mora, haciéndose pasible de la aplicación de las multas previstas en el régimen sancionatorio aplicable.

Por otra parte, el artículo 54, en su punto 54.2 inc. g) establece que es causal de rescisión por culpa del Concesionario el atraso de más de 6 meses en el cumplimiento del cronograma anual de inversiones y ejecución de obras, salvo autorización expresa de la Secretaría de Transporte.

Durante los primeros 4 años de vigencia del Contrato se produjeron reiterados incumplimientos por parte del Concesionario, tanto en el pago del canon como en la ejecución y finalización de las obras, lo cual configuraba causal objetiva de rescisión contractual. Pese a ello, y teniendo en cuenta los argumentos ofrecidos por TEBA S.A., el Poder Ejecutivo autorizó la renegociación del Contrato de Concesión a través del Decreto N° 1293 de fecha 25 de noviembre de 1997.

Dicha renegociación se plasmó en el Convenio celebrado el día 30 de diciembre de 1997, en el cual se establecieron nuevas pautas en la relación contractual.

Con fecha 25 de marzo de 1998 ambas partes convinieron, a través de un acta, las fechas tope para la finalización de las obras pendientes a ese momento, definiendo como plazo improrrogable para la finalización de todas las obras el 10 de julio de 1998.

### *3.2.3 Aspectos económico-financieros y contables*

#### *3.2.3.1 Cumplimiento del artículo 31 de la Ley 23.966.*

El mencionado artículo 31 determina el destino de los recursos brutos que se obtengan de las privatizaciones realizadas conforme a los mecanismos de la Ley 23.696 o normas especiales.

En ese sentido, establece que el treinta por ciento (30%), ya sea por venta de activos, concesión, transferencia de bienes muebles, acciones o servicios, venta de inmuebles, tanto del Estado Nacional como de las Empresas del Estado y organismos descentralizados, deberá destinarse al Régimen Nacional de Previsión Social.

Asimismo, el Decreto N° 437/92 reglamentario del mencionado artículo, dispone - entre otras previsiones- que el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante resolución conjunta dictarán las normas complementarias e interpretativas del citado decreto.

En razón de ello se dicta la Resolución Conjunta de los citados Ministerios, registrada bajo el N° 1422/93 y 1183/93, respectivamente. En la misma se establecen las obligaciones de información por parte de los obligados, el régimen sancionatorio para los incumplimientos y el mecanismo que debe seguirse cuando el importe que genere la obligación de depositar el porcentaje que prevé el Artículo 31 de la Ley 23.966 se abonare en cuotas, previendo a su vez su aplicación a los intereses y recargos que generen cada una de las cuotas.

### 3.2.3.2 Cumplimiento del pago del canon y saldos renegociados por Dto. 1293/97.

El artículo 46 del Pliego define conceptualmente el canon que deberá abonar el concesionario. Asimismo determina cuál será su constitución, la moneda en la que se fijará su monto, el procedimiento para su revisión, la fecha de pago y las consecuencias de su incumplimiento.

Al respecto se señala que el canon es el pago fijo mensual neto del impuesto al valor agregado (IVA) que realizará el concesionario al Estado Nacional - MEyOSP por la explotación de la ETOR, el cual deberá ser abonado mensualmente, por adelantado, en el período que va del 1 al 10 de cada mes. Si a la fecha de vencimiento de dicho pago el mismo

no hubiera sido efectivizado, el concesionario abonará intereses punitivos, además del interés por costo financiero. En caso de incumplimiento de la referida obligación por tres períodos consecutivos o cinco alternados durante el plazo de la concesión, el Estado Nacional podrá rescindir el contrato de concesión, previa intimación al concesionario para que regularice la situación en el término de tres días.

Por su parte, el Contrato de Concesión, por intermedio de su artículo 4°, numeral 4.2, determina el monto del Canon, el cual ascenderá a U\$S 411.725 (Dólares estadounidenses cuatrocientos once mil setecientos veinticinco) mensuales neto del Impuesto al Valor Agregado, debiendo ajustarse a lo previsto en el Pliego para el cumplimiento de dicha obligación.

Tal como se adelantara en los párrafos 4° y 5° de 3.2.2. , los incumplimientos de diversos aspectos previstos en el Contrato de Concesión dieron lugar a un proceso de renegociación. Como hecho sustancial de dicho proceso surgió:

- la compensación entre las partes actoras (Estado Concedente y Concesionario), en razón de la deuda que TEBA S.A. registraba al 1° de diciembre de 1997 en concepto de cánones atrasados, multas firmes e intereses, y la alteración real en la ejecución de la obra concesionada.
- la modificación del cuadro tarifario de la Concesión (antes fijado sobre la base del precio del litro de gas-oil y ahora fijado en dólares estadounidenses).
- la redefinición de las obras y su cronograma de ejecución.

El resultado final de la mencionada compensación derivó en una acreencia a favor del Concedente, que ascendía al monto de U\$S 5.872.834 (Dólares estadounidenses cinco millones ochocientos setenta y dos mil ochocientos treinta y cuatro).

La suma resultante a la que se refiere el párrafo precedente debía ser abonada por TEBA S.A. en 93 (noventa y tres) cuotas mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento en la misma fecha que el pago del Canon. Asimismo se estableció, por un lado, el mecanismo

compensatorio en el supuesto de la existencia de saldos deudores, y por otro lado, el mecanismo de garantías a favor del Estado Nacional para perseguir la efectivización del pago, todo ello en el caso que eventualmente se suscitaren incumplimientos de lo acordado oportunamente.

El proceso renegociador descrito plasmó en el Decreto N° 1293/97 y en el Acta Acuerdo de fecha 30 de diciembre de 1997.

El 1° de mayo de 1999, a través de la Circular N° 8 de TEBA S.A., opera una reducción en las tarifas máximas oportunamente instrumentadas por el mencionado acuerdo, las cuales se basarían en una solicitud de la Secretaría de Transporte de la Nación, según surge del texto de la circular.

Determina, a su vez, un porcentaje del 11% del valor locativo en concepto de expensas, estableciendo además que en el caso de alquileres y expensas, los valores fijados en la circular se aplicarían para los conceptos devengados desde el 1° de julio de 1998 (instrumentando una compensación por medio de notas de crédito por la diferencia al 1° de mayo de 1999).

Con fecha 18 de agosto de 1999, la Subsecretaría de Transporte Terrestre, y el concesionario TEBA S.A. celebran un Acta Acuerdo por medio de la cual TEBA S.A. acepta una disminución en los valores de peaje y alquileres de boleterías, depósitos y oficinas, llevando dichos valores a los establecidos mediante la precitada Circular N° 8. Por otra parte, eleva al 32% el porcentaje máximo a percibir en concepto de expensas.

Como contrapartida de la disminución de los valores descriptos, establece un canon mensual de U\$S 204.573 (Dólares Estadounidenses doscientos cuatro mil quinientos setenta y tres).

La cláusula quinta de dicha Acta Acuerdo dispone que, dado que la reducción fue instrumentada por el Concesionario el día 1° de mayo de 1999, el Acuerdo tendría principio de ejecución en esa fecha, "...una vez ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional".

Asimismo, en su cláusula séptima determina que "...el presente convenio se firma 'ad referéndum' de su aprobación por el Poder Ejecutivo Nacional".

Posteriormente, y con fecha 26 de noviembre de 2002, se dicta el Decreto N° 2407/02, el cual declara el estado de emergencia del transporte automotor de pasajeros por carretera de carácter interjurisdiccional. Entre sus previsiones, en el artículo 11, establece un límite superior tarifario para las contraprestaciones a percibir por parte de las terminales concentradoras de salidas, llegadas y tránsito que utilizan las empresas de transporte mencionadas, la cual no podrá superar los \$6,896 (establecido en virtud de un cálculo sobre las tarifas estipuladas en la Resolución del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos N° 1008/94, con las aclaraciones que surgen de la Resolución de la Secretaría de Transporte N° 8/03).

Con el objeto de evaluar el impacto que dicha disminución pudiera haber producido en la ecuación económico-financiera del concesionario de la ETOR, la Resolución del Ministerio de la Producción N° 23/03 (09/01/03) crea una Comisión en el ámbito de la Secretaría de Transporte de dicho Ministerio.

Asimismo, en el artículo 3° de la precitada Resolución N° 23/03, establece, "ad referéndum" del Poder Ejecutivo Nacional, un canon provisorio de \$ 100.000 (Pesos Cien Mil) mensuales. Este canon será a cuenta de lo que resuelva la Comisión mencionada en el párrafo precedente.

Con fecha 30 de abril de 2003 se emite el Decreto N° 1053 (B.O. 02/05/03), por intermedio del cual se aprueba el canon provisorio establecido por el artículo 3° de la Resolución del Ministerio de la Producción N° 23, el cual regirá a partir de la fecha de

publicación del citado Decreto, estableciendo, a su vez, que será a cuenta del monto del canon definitivo que surja del proceso de renegociación

Además, por su artículo 2°, somete el Contrato de Concesión al proceso de renegociación previsto en los artículos 8° y 9° de la Ley 25.561.

### *3.2.4 Aspectos legales*

#### *3.2.4.1 Accesibilidad para personas con discapacidad.*

La Ley N° 22.431 (B.O. 20/03/81), en el artículo 1° del Título I, Capítulo I, instituye un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a asegurar a éstas su atención médica, su educación y su seguridad social, así como a concederles las franquicias y estímulos que permitan en lo posible, neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca y les den oportunidad mediante su esfuerzo de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas normales.

En ese sentido, el Capítulo IV (modificado por la Ley 24.314) prescribe lo relativo a la accesibilidad al medio físico. Así, en su artículo 20, establece la prioridad de la supresión de barreras físicas en los ámbitos urbanos, arquitectónicos y del transporte que se realicen o en los existentes que remodelen o sustituyan en forma total o parcial sus elementos constitutivos, con el fin de lograr la accesibilidad para las personas con movilidad reducida, y mediante la aplicación de las normas contenidas en dicho Capítulo IV.

Asimismo, define el alcance del concepto de accesibilidad, entendiéndose como tal a la "...posibilidad de las personas con movilidad reducida de gozar de las adecuadas

condiciones de seguridad y autonomía como elemento primordial para el desarrollo de las actividades de la vida diaria sin restricciones derivadas del ámbito físico urbano, arquitectónico o del transporte, para su integración y equiparación de oportunidades."

Finalmente, el citado artículo 20 establece los criterios cuyo cumplimiento contribuirá a la supresión de las barreras físicas urbanas, los cuales pueden resumirse en lo siguiente:

a) *Itinerarios peatonales*: de un ancho que permita el paso de dos personas, una de ellas con silla de ruedas. Pisos antideslizantes, sin resaltos ni aberturas.

Los desniveles de todo tipo tendrán un diseño e inclinación que permita la transitabilidad, utilización y seguridad de personas con movilidad reducida.

b) *Escaleras y rampas*: Las escaleras deberán ser de escalones cuya dimensión, tanto vertical y horizontal, faciliten su utilización por personas con movilidad reducida, las mismas deberán estar dotadas con pasamanos. Las rampas tendrán las características señaladas para los desniveles en el apartado a).

c) *Los baños públicos* deberán ser accesibles y utilizables por personas de movilidad reducida.

d) *Estacionamientos*: tendrán zonas reservadas y señalizadas para vehículos que transporten personas con movilidad reducida cercanas a los accesos peatonales.

e) *Señales verticales y elementos urbanos varios*: las señales de tráfico. semáforos. postes de iluminación y cualquier otro elemento vertical de señalización o de mobiliario urbano se dispondrán de forma que no constituyan obstáculos para los no videntes y para las personas que se desplacen en silla de ruedas.

El artículo 21 expresa lo que se entiende por barreras arquitectónicas, por *adaptabilidad* (posibilidad de modificar en el tiempo el medio físico con el fin de hacerlo

completa y fácilmente accesible), por *practicabilidad* (adaptación limitada a condiciones mínimas de los ámbitos básicos) y por *visitabilidad* (accesibilidad estrictamente limitada al ingreso y uso de los espacios comunes y un local sanitario que permita la vida de relación, todo ello para persona con movilidad reducida). Destaca, a su vez, las observancias que deberán cumplimentar los edificios públicos para ser utilizados por personas con discapacidades, en cuanto establece que los mismos "...deberán observar en general la accesibilidad y posibilidad de uso en todas sus partes por personas de movilidad reducida y en particular la existencia de estacionamientos reservados y señalizados para vehículos que transporten a dichas personas cercanos a los accesos peatonales; por lo menos un acceso al interior del edificio desprovisto de barreras arquitectónicas espacios de circulación horizontal que permitan el desplazamiento y maniobra de dichas personas al igual que comunicación vertical accesible y utilizable por las mismas mediante elementos constructivos o mecánicos y servicios sanitarios adaptados...."

Por su parte el Decreto N° 914/97 (B.O. 18/09/97), reglamentario de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley N° 22.431 modificados por su similar Ley N° 24.314, establece las especificaciones técnicas y arquitectónicas con las que deberán contar las construcciones e instalaciones en edificios públicos, de modo tal que permitan y faciliten la accesibilidad y uso de los mismos por las personas con capacidad y/o movilidad reducida.

#### 3.2.4.2 Actas Constitutivas, Estatuto del Concesionario y Requisitos Patrimoniales.

El Pliego de Bases y Condiciones establece en su artículo 42, punto 42.2.1, entre otras previsiones, las siguientes:

- La Sociedad Anónima deberá tener como únicos socios fundadores a los adjudicatarios.

- Los adjudicatarios en su carácter de accionistas fundadores y los cesionarios de éstos expresamente autorizados por la Secretaría de Transporte de la Nación y la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, deberán mantener mientras dure la concesión, la facultad de decisión en la administración de la Sociedad Anónima Concesionaria, con una participación en el Capital Social y en el poder de voto no menor del cincuenta y uno por ciento (51%).

Las acciones correspondientes a los accionistas fundadores y a los cesionarios autorizados que otorguen la facultad de decisión a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser nominativas y no endosables, y solo podrán ser transferidas o prendadas previa autorización del concedente.

El resto de las acciones, serán al portador o nominativas endosables o no según decida la Asamblea que autorice su emisión.

Los adjudicatarios en su carácter de accionistas fundadores y sus cesionarios autorizados, deberán mantener entre sí la misma proporción de votos y de capital que los indicados por el Oferente en su oferta.

Cualquier modificación futura a dicha proporción, deberá ser previa y expresamente autorizada en forma conjunta por la Secretaría de Transporte de la Nación y la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones.

- Toda modificación al Estatuto, salvo por el simple aumento del capital social, requerirá la previa aprobación en forma conjunta de las Secretarías de Transporte y de Obras Públicas y Comunicaciones.

Asimismo, en su punto 42.2.2 establece que "...el estatuto deberá agregar cláusulas que determinen que los adjudicatarios no podrán disminuir su tenencia accionaria en la Sociedad Anónima Concesionaria por un valor inferior al cincuenta y uno por ciento (51%) del capital. El saldo podrá cotizarse y venderse en Bolsa".

De acuerdo al Acta Constitutiva de TEBA SA de fecha 7 de julio de 1993, el Capital Social es de \$ 7.650.000, representado por \$ 3.901.500 (51%) en acciones nominativas no endosables de \$1 valor nominal cada una y de 1 voto por acción y por \$ 3.748.500 (49%) en acciones al portador de valor nominal \$ 1 y de un voto por acción.

Del testimonio de fecha 10 de enero de 1996 surge que, en función a lo determinado por la Asamblea en sus sesiones N° 2 del 14 de abril de 1995 y N° 3 del 17 de abril del mismo año, se decidió proceder al aumento del capital social hasta la suma de \$ 15.000.000 (pesos quince millones)

En lo que respecta a la tenencia accionaria, la Resolución de la Secretaría de Transporte N° 180 de fecha 21 de diciembre de 2000 resuelve autorizar al señor Néstor Emilio Otero para ser cesionario de acciones de TEBA SOCIEDAD ANONIMA, concesionaria de la ESTACIÓN TERMINAL DE ÓMNIBUS RETIRO (ETOR) de la CIUDAD DE BUENOS AIRES, que de acuerdo al acta constitutiva de esa sociedad anónima, fueron suscriptas por los socios fundadores detallados en su artículo 1°.

#### 3.2.4.3 Garantía de cumplimiento del contrato.

De acuerdo a lo estipulado en los artículos 26 y 44 del Pliego, el Concesionario debía presentar una Garantía de Cumplimiento del Contrato por un monto equivalente a veinticinco (25) veces el canon mensual ofrecido.

#### 3.2.4.4 Régimen sancionatorio

El Pliego de Bases y Condiciones, en su artículo 53, determina que en caso de incumplimientos del contrato verificados por parte del Concedente a través de la Autoridad de Control correspondiente, se dará lugar a la aplicación de sanciones que se graduaran en

función de la gravedad de la infracción cometida, desde un apercibimiento hasta multas, pudiendo llegar cada una de ellas hasta un 5 % del monto total de la garantía de cumplimiento de contrato.

Si el valor de las multas acumuladas aplicadas en el periodo anterior a un año a la fecha de imposición de cada multa sobrepasa el 30 % de la garantía de cumplimiento de contrato, el Concedente podrá declarar la rescisión del contrato por culpa del Concesionario.-

Por otra parte, y en lo que respecta exclusivamente al Plan de Inversiones, el artículo 17, en su punto 17.4, prevé, en el caso de incumplimiento total o parcial del plan de inversión propuesto, cumplimiento defectuoso o fuera de término de dicho plan, la ejecución de la garantía respectiva. Establece, además, y sin que ello signifique opción o alternativa respecto a lo expresado precedentemente, la posibilidad de aplicar sanciones que se graduarán desde apercibimiento hasta la rescisión por culpa del concesionario, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 apartado 54.2 del Pliego

#### **4 Comentarios y Observaciones:**

En el desarrollo del presente examen se han detectado las siguientes observaciones:

##### 4.1 Calidad del Servicio.

##### *4.1.1 Servicios de enfermería, vigilancia y limpieza.*

**4.1.1.1 - El concesionario TEBA S.A. no cumple con lo especificado en los artículos 39, punto 39.1.1 y 86 del Pliego de Bases y Condiciones en lo que respecta a la inclusión de una ambulancia o la contratación de un servicio de emergencia, en el marco de la prestación del servicio de primeros auxilios exigido contractualmente.**

En este sentido, de los relevamientos y verificaciones efectuadas, se ha podido constatar que, en el caso que sea necesario contar con el servicio mencionado para eventuales traslados o derivaciones hacia centros asistenciales, se utilizan los servicios que presta el S.A.M.E (Sistema de Atención Médica de Emergencia), dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

**4.1.1.2 - El concesionario TEBA S.A. no cumple con lo especificado en los artículos 39, punto 39.1.2, tercer párrafo del Pliego de Bases y Condiciones, y en el artículo 4°, punto 4.6 del Contrato de Concesión, referidos a los servicios de vigilancia y control que deben prestarse en el ámbito de las paradas de taxímetros habilitadas en la ETOR.**

Tal como se anticipara en 3.2.1.1, en sus párrafos tercero y cuarto, el concesionario debía afectar al menos un integrante del personal de seguridad a cada dársena durante las veinticuatro horas, con el objeto de controlar el ascenso de pasajeros en las paradas de taxímetros, debiendo extenderle al usuario un comprobante con el número del vehículo que lo transporta y los teléfonos a los cuales puede recurrir en caso que crea necesario realizar una denuncia.

El equipo de auditoría ha efectuado las constataciones pertinentes en la totalidad de las dársenas destinadas a tales efectos, observando que el control sólo se realiza de modo itinerante, ya que si bien cuenta con personal de vigilancia y control uniformado e identificado, el mismo no permanece en el lugar de las paradas de taxis ejerciendo el debido control ininterrumpidamente, según lo establecido.

Independientemente de lo expuesto, cabe destacar que actualmente el servicio es llevado a cabo por personal de la Policía Federal Argentina, quien además controla el ingreso

de los taxímetros asentando los datos en un registro. Dicho servicio ha sido implementado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

#### *4.1.2 Servicio de carros y maleteros*

**El concesionario TEBA S.A. no cumple con lo dispuesto en los artículos 39 (punto 39.1.3), 74 (punto 74.2) y 88 del Pliego, en lo que hace a la prestación obligatoria de un servicio de maleteros, como así también la puesta a disposición de los usuarios de carros de autotransporte de equipaje, sin cargo y en cantidad suficiente.**

El plexo normativo aplicable al mencionado servicio, compuesto por los citados artículos del Pliego con más la modificación impuesta por medio de la Resolución de la Secretaría de Transporte N° 346/99, establece la prestación obligatoria de un servicio de maleteros y carros, ya sea directamente a través de la empresa concesionaria o bien mediante su concesión en beneficio de una entidad sin fines de lucro. Excepcionalmente en este último caso el servicio puede ser tarifado.

Desde el inicio de la concesión, y hasta la fecha de cierre de los trabajos de campo, la empresa concesionaria TEBA S.A. no ha brindado dicho servicio bajo ninguna de las modalidades previstas por la normativa.

Por otra parte, y conforme surge del Acta de Inspección in situ de fecha 18 de setiembre de 2003, tampoco existen a disposición de los usuarios los carros para el autotransporte de equipaje contemplados en las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones ya citadas.

La situación descripta precedentemente ha dado origen a la mayor parte de los reclamos planteados por los usuarios, a tal punto de representar para el período enero 2002-

julio 2003 un 22,3 % del total de reclamos vinculados directamente a los servicios brindados en la ETOR por TEBA S.A., constituyéndose así en la principal causal de queja.

En este sentido cabe destacar que, como respuesta, TEBA S.A. envía nota al reclamante aclarando que el servicio de los maleteros y/o mozos de cordel no tiene relación alguna con esta Administradora, argumentando que, cuando recibieron las instalaciones de la Estación Terminal de Omnibus, los maleteros existentes no hicieron abandono de la misma. Esta afirmación no se corresponde con lo expuesto en el acta de posesión suscrita por el concesionario y el Concedente, de fecha 29 de setiembre de 1993, donde la empresa TEBA S.A. consigna haber recibido la Estación Terminal de Omnibus Retiro de la Ciudad de Buenos Aires “libre de ocupantes”.

Si bien la CNRT ha sancionado a TEBA S.A. por intermedio de sus Resoluciones N° 408/98, 1094/99 y 1471/00, dicha concesionaria sigue sin prestar el mencionado servicio, no habiendo mediado sanciones desde el año 2000 hasta la fecha de cierre de los trabajos de campo.

Sin perjuicio de lo expuesto, en este punto cabe aclarar que según surge de la actuación ACTCNRT N° 1486/00, con fecha 1° de noviembre de 1999 se ha iniciado el trámite de otorgamiento de la concesión de la prestación del servicio de maleteros a favor de una institución de bien público, el cual no ha merecido reparos de orden técnico-legal, atento lo dictaminado por la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la CNRT, en su DICTAMEN GAJ N° 5211, obrante a fs. 87 de la citada actuación.

A la fecha del presente examen, la ACTCNRT N° 1486/00 se halla aún sin resolución.

El incumplimiento descripto constituye una reiteración de la observación realizada en el Informe de Auditoría aprobado por Resolución de la AGN N° 152/97.

#### *4.1.3 Servicio obligatorio de baños*

**El concesionario no cumple con la obligación de prestar un servicio de baños rentado, según lo disponen los artículos 39, punto 39.1.4 y 45, punto 45.7 del Pliego.**

Dentro de las obligaciones contractuales relacionadas con la prestación del servicio de baños, se establece para el caso de los baños rentados, un servicio que como mínimo se extienda desde las 05:00 hs. a las 24:00hs, afectando al menos un empleado por baño y por turno. En lo que respecta a la proporción, el Concesionario está facultado para destinar hasta el 20% de los baños existentes a un servicio rentado.

Al respecto, cabe señalar que los mismos se encuentran instalados en el nivel + 8,48, pero permanecen cerrados, por lo tanto, no se encuentran disponibles para su utilización.

Según argumenta el Area de Control de la ETOR, dicha medida se sustenta en la falta de interés demostrada por el público usuario. Ello no puede, bajo ningún punto de vista, constituir un relevo de la obligación convenida contractualmente.

Lo expresado reitera la observación realizada en el Informe de Auditoría aprobado por Resolución de la AGN N° 152/97.

#### *4.1.4 Parquización*

**El concesionario incumple con la presentación del Proyecto de Parquización y Mantenimiento de Especies dispuesto en el artículo 92, punto 92.2 del Reglamento.**

De acuerdo a lo anticipado en 3.2.1.4, el mencionado artículo 92 establece que el concesionario deberá someter a consideración de la autoridad de control, un proyecto de parquización y mantenimiento de especies, con una periodicidad semestral.

Si bien TEBA S.A. ha sido sancionada con un apercibimiento mediante la Resolución de la CNRT N° 443/98 del 8 de mayo, el concesionario persiste en su actitud incumplidora, no presentando dicho proyecto a consideración de la Autoridad. A pesar de ello la CNRT no ha vuelto a aplicar sanción alguna por este concepto.

La observación precedente es reiterativa de la realizada en el Informe de Auditoría aprobado por Resolución de la AGN N° 152/97.

#### *4.1.5 Estaciones de Servicio*

##### **4.1.5.1 - La estación de servicio destinada a los ómnibus que operan en la ETOR no presta la totalidad de los servicios especificados en el artículo 72 del Reglamento.**

En los relevamientos realizados, se ha constatado la ausencia de la prestación de los servicios de mecánica ligera y el de lavado. Asimismo se ha verificado la inexistencia del local de accesorios mecánicos y el de gomería.

##### **4.1.5.2 - En la estación de servicio y G.N.C. de automóviles particulares no se cumplimenta con el total de los servicios a cubrir conforme lo prescripto en el artículo 73 del Reglamento.**

El Reglamento, en el mencionado artículo 73, establece que los servicios a cubrir en esta estación serán los establecidos por la Secretaría de Energía y Combustibles, no obstante, enumera aquellos que como mínimo deberá proporcionar.

En este sentido, se ha comprobado la falta de prestación de los servicios de mecánica ligera, lavado y engrase.

#### *4.1.6 Servicios Complementarios*

**Se ha comprobado la inexistencia de los servicios complementarios rentados de prestación obligatoria correspondientes a la guardería infantil, según lo dispone el artículo 45, punto 45.7, acápite 2) del Pliego.**

Tal como se expresara en 3.2.1.6, dentro de los servicios complementarios rentados de prestación obligatoria por parte del concesionario, se encuentra el de guardería infantil.

El mencionado servicio nunca ha sido prestado por el concesionario desde el inicio mismo de la concesión.

Por Nota de fecha 1° de julio de 1998, TEBA S.A. solicitó un cambio de destino para el edificio destinado al fin precedentemente citado.

Con fecha 19 de agosto de 1998, la CNRT responde al citado requerimiento por intermedio de su Nota CNRT N° 2037/98, expresando que "... no tiene objeciones que formular a dicha solicitud...".

Como consecuencia de ello en las instalaciones previstas para la guardería infantil, comenzó a funcionar la División Terminal Retiro de la Policía Federal Argentina.

Al respecto, cabe señalar que si bien el cambio de destino fuera autorizado oportunamente por la CNRT, dicha autorización no debería interpretarse como un relevo de la obligación que nos ocupa, toda vez que constituye, tal como se expuso, una prestación de carácter obligatorio, la que a la fecha de cierre de las tareas de campo no ha sido cumplimentada.

#### *4.1.7 Rubros y artículos a comercializar.*

**4.1.7.1 - El concesionario TEBA S.A. no cumple con lo estipulado en el artículo 45, punto 45.6.1, acápite b), del Pliego de Bases y Condiciones en lo que respecta a la oferta de rubros especificados como de explotación obligatoria en el ámbito de la ETOR.**

En los relevamientos realizados en la ETOR por el equipo de auditoría, con fecha 18 de setiembre de 2003, y 17 de noviembre del mismo año, se ha comprobado, en primer lugar, la ausencia de un local destinado al Correo Argentino S.A, lo cual resultaría procedente en virtud de lo establecido en el artículo 80 del Reglamento, toda vez que el mismo especifica que deberá gestionarse el mismo ante la empresa ENCOTEL o quien la suceda.

En segundo término, y con relación a la obligación de contar con una "agencia bancaria y de cambios", la ETOR cuenta con una sucursal del Banco de la Ciudad de Buenos Aires, donde únicamente se admiten operaciones de cambio de divisas en dólares estadounidenses. En tal sentido, y atento a que en dicha terminal operan empresas prestatarias de servicios de transporte cuyos orígenes y destinos incluyen a diversos países limítrofes, la oferta de cambio relacionada con las distintas monedas vigentes en los mismos debería ser tenida en cuenta para el cabal cumplimiento de la mencionada obligación contractual.

**4.1.7.2 - Los precios de algunos productos o servicios en venta en el ámbito de la ETOR resultan sustancialmente superiores en relación con los de plaza, con excesos que van desde el 16 % hasta el 57 % en el caso de los precios de bares y confiterías, y desde el 38% hasta el 85 % para las golosinas y/o artículos de kiosco.**

Según las constataciones realizadas por el Grupo de Auditoría, los precios en bares, confiterías y kioscos no resultan razonables, siendo excesivos en relación con los de plaza, en contraposición a lo dispuesto por los artículos 45, punto 45.6.5 del Pliego y 76, punto 76.4 del Reglamento

A modo de ejemplo se expone el siguiente cuadro comparativo:

Producto	Precio ETOR	Precio Promedio en Plaza	Porcentaje de exceso
	( a la primera semana de Diciembre)		
<b>Rubro: Bares y confiterías</b>			
Café simple	\$ 2,20	\$ 1,70	29,4 %
Café doble	\$ 4,00	\$ 3,40	17,6 %
Café con leche con tres medialunas	\$ 4,50	\$ 3,40	32,3 %
Gaseosa mediana (línea Coca-Cola)	\$ 3,00	\$ 2,50	20,0 %
Agua mineral 500 cc.	\$ 2,50	\$ 2,50	0%
Jugo de frutas natural exprimido	\$ 4,50	\$ 4,00	12,5 %
Sándwich de jamón y queso (pebete)	\$ 4,50	\$ 4,00	12,5 %
Sándwich de miga triple tostado	\$ 5,50	\$ 3,50	57,1 %
Empanadas (la unidad)	\$ 1,40	\$ 1,00	40,0 %
Milanesa con papas fritas	\$ 8,50	\$ 5,50	54,5 %
Matambre casero con ensalada rusa	\$ 7,50	\$ 5,50	36,3 %
Tarta de verdura (porción)	\$ 3,50	\$ 3,00	16,6 %
<b>Rubro: expendio de golosinas y artículos de kiosco</b>			
Pastillas marca Refresco	\$ 1,30	\$ 0,70	85,7%
Pastillas marca Hall's	\$ 1,20	\$ 0,80	50,0%
Caramelos Top Line	\$ 1,40	\$ 0,80	75,0 %
Bocadito de chocolate Marroc/Cabsha	\$ 0,60	\$ 0,40	50,0 %
Huevo de chocolate Kinder	\$ 2,50	\$ 1,70	47,0 %
Galletitas Express	\$ 1,80	\$ 1,20	50,0 %
Bizcochos 9 de oro	\$ 2,60	\$ 1,50	73,3 %
Galletitas Sonrisas	\$ 2,90	\$ 1,70	70,5 %
Coca-Cola 600 cc	\$ 2,50	\$ 1,80	38,8 %
Jugo Baggio	\$ 1,60	\$ 1,00	60,0 %

Los precios referenciados en el cuadro precedente resultan ser los mismos para todos los locales comerciales relevados, lo que deja en evidencia una competencia vía precios entre los diversos oferentes casi nula. En este sentido cabe destacar que la explotación de los servicios de bares y confiterías y los de venta de artículos de kiosco y/o golosinas son realizados únicamente por las firmas Micro's S.A. y Druggster S.A., respectivamente, siendo éstas las únicas locatarias que comercializan los rubros detallados.

Si bien los contratos de locación celebrados entre el concesionario y las firmas mencionadas dejan establecido que el locatario no tendrá exclusividad en TEBA S.A., ni con relación a los rubros y/o servicios y a la actividad comercial prevista contractualmente, en la práctica se presenta una oferta altamente concentrada y monopólica, que se traduce en una importante diferencia en los precios ofertados como, resultado de la manifiesta falta de competitividad arriba apuntada.

Al respecto, consultada el área competente de la CNRT acerca de la realización de controles periódicos sobre los precios, la misma responde que se realizan habitualmente y que dichos precios cumplen con lo establecido en el artículo 76, punto 76.4 del Reglamento.

En este sentido, debe destacarse que dentro de los instrumentos con que cuenta el regulador debiera al menos resultar implícita la promoción de la competencia como mecanismo de reducción de prácticas monopólicas. En consonancia con lo expuesto precedentemente, la INTOSAI, en sus "Lineamientos para la mejor práctica en la Auditoría de la Regulación Económica", dentro de la Sección 5: Desarrollo de la competencia, (los que análogamente resultan de aplicación a la situación descrita), expresa que "...Para desarrollar la competencia efectiva es necesario por lo tanto reducir el poder del monopolio dentro de los prestadores existentes..." (Razones para el Lineamiento 20).

Asimismo, destaca que "...Es más probable que los consumidores ejerciten su poder de elección ... si se requiere a los prestadores que establezcan procedimientos amplios para que los consumidores puedan cambiar de prestadores..."(Razones para el Lineamiento 21).

Finalmente señala que "...Allí donde los prestadores sean dominantes, existe el riesgo de que actúen anti-competitivamente. Por eso, cuando el regulador tiene como objetivo el de promover la competencia, necesita también ser eficaz para contrarrestar las prácticas anti-competitivas a fin de desarrollar y mantener una competencia efectiva..."(Razones para el Lineamiento 22).

## 4.2 Aspectos técnicos/Inversiones

**4.2.1 - El concesionario ha incumplido con la presentación del Cronograma de Obras y Plan de Inversiones final, identificado como “Revisión 4”, establecido en el artículo 4° del Decreto N° 1293/97, la cláusula decimotercera del Acta Acuerdo de fecha 30 de diciembre de 1997 y la cláusula cuarta de su similar de fecha 25 de marzo de 1998,**

El mencionado artículo 4° del Decreto 1293/97 dispone que el concesionario deberá presentar dicho cronograma dentro de los diez días de la publicación del decreto mencionado (B.O. 01/12/97), debiendo ajustarse la referida documentación a lo expuesto en sus considerandos, con el objeto de ser evaluado y ulteriormente aprobado por la autoridad de contralor.

Por su parte, en el Acta Acuerdo celebrada con fecha 30/12/97 como consecuencia de lo estipulado en el citado decreto, se conviene que el cronograma deberá establecer el final de las obras en un plazo que no excederá los 45 días posteriores a la efectiva desocupación del nivel + 4,74 m. por parte de las empresas transportistas.

La presentación realizada por el concesionario con fecha 5 de enero de 1998 fue rechazada por la CNRT, quien informó de tal situación a TEBA S.A. por medio de Nota CNRT N° 375 de fecha 19 de febrero del mismo año, oponiendo como principal argumento la imposibilidad de fijar una fecha cierta de finalización del Cronograma, en virtud de múltiples condicionamientos en las fechas de inicio de las obras.

Como consecuencia de ello, en la cláusula cuarta del Acta Acuerdo del 25 de marzo de 1998, se dispone que TEBA S.A. deberá presentar nuevamente ante la CNRT el mencionado Cronograma - Revisión 4 en un plazo de 10 días a contar de la fecha de celebración de la misma. Asimismo, deberá establecer como plazo máximo e improrrogable

para la terminación de la totalidad de las obras comprometidas contractualmente, el día 10 de julio de 1998.

Tal como se anticipara, no existen constancias de una posterior presentación del Cronograma reformulado, como consecuencia de los comentarios realizados oportunamente por la CNRT en la nota a la cual hace referencia el tercer párrafo del presente punto.

**4.2.2 - El concesionario no ha cumplimentado lo acordado oportunamente el 25 de marzo de 1998 en lo que respecta a la fecha de finalización de la totalidad de las obras.**

Por medio del Acta de recepción provisional parcial N° 8 de fecha 13 de setiembre de 2000, se reciben las obras correspondientes a la reconstrucción parcial de la calle exterior al predio de la ETOR, completando así la totalidad de las obras previstas para el rubro involucrado.

Del Acta de recepción definitiva parcial N° 7, de fecha 4 de mayo del 2001, surge que la recepción definitiva -supeditada siempre a ratificación de la autoridad de control-, procede como consecuencia del cumplimiento del plazo de garantía de seis meses previsto en el artículo 63 del Pliego.

De lo expuesto se puede colegir que, materialmente, las obras se habrían concluido en una fecha cercana a la de suscripción de la mencionada Acta de recepción provisional N° 8, es decir el 13 de setiembre de 2000, lo que implica un claro incumplimiento de los plazos acordados en el Acta Acuerdo de fecha 25 de marzo de 1998, que determinaba como fecha improrrogable para la finalización de la totalidad de las obras el 10 de julio de 1998.

Por otra parte, cabe señalar que las Actas de recepción definitiva parciales N° 6 (de fecha 16 de febrero de 2001) y 7 (de fecha 04 de mayo del mismo año) suscriptas por el

representante del Area Técnica - Subsecretaría de Transporte Terrestre de la Secretaría de Transporte y por TEBA S.A., no se encuentran ratificadas por el Directorio de la CNRT mediante el acto administrativo correspondiente.

En este sentido, deberá estarse a lo convenido en el punto tercero de ambas actas, el que establece que las mismas se labran "ad referéndum" de su ratificación por parte de las autoridades de la CNRT y que no tendrán validez legal hasta que dicho Organismo dicte el acto administrativo pertinente.

#### 4.3 Aspectos económico-financieros y contables

##### 4.3.1 *Cumplimiento del artículo 31 de la Ley 23.966.*

**4.3.1.1 - El concesionario TEBA S.A. no depositó a favor de ANSES los importes correspondientes al 30 % de los cánones relativos a la concesión, en virtud de lo establecido por el artículo 31 de la Ley 23.966 y normas concordantes.**

El segundo párrafo del mencionado artículo 31, establece que "El adquirente, concesionario, licenciatario o socio, depositará directamente el referido porcentaje del precio, canon, derecho de asociación o contraprestación en una cuenta que a tal efecto abrirá la Subsecretaría de Seguridad Social en el Banco de la Nación Argentina".

Según lo informado por la Gerencia Administrativa y Técnica de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) mediante Nota N° 14.119/03, no se hallan registrados ingresos en concepto de la Concesión de la Estación Terminal de Omnibus de Retiro.

Se estima oportuno destacar que, el cumplimiento del precepto normativo que nos ocupa no genera una carga adicional para el obligado más que la que implica desdoblar el depósito de su obligación.

#### **4.3.1.2 - La CNRT no insta al cumplimiento por parte del concesionario, de lo preceptuado por el mencionado artículo 31 de la Ley N° 23.966.**

La Intervención de la CNRT concluye en su Nota (I) N° 1236/03, que "...la Estación Terminal de Omnibus de Larga Distancia de la Ciudad de Buenos Aires no fue incluida en los listados anexos a que alude el artículo 9° de la Ley N° 23.696, ni sujeta a privatización por ninguna ley posterior, por estar en esas condiciones al dictado de dicha ley, por lo que no le resulta de aplicación lo previsto en el artículo 31 de la Ley N° 23.966".

Como parte del sustento de la posición adoptada, el citado Órgano de Control argumenta que la mencionada Estación Terminal "...no está incluida en los listados anexos que integran el bloque normativo ni en ninguna disposición posterior sin que ello constituya omisión alguna por cuanto a la fecha de la sanción y promulgación de la Ley N° 23.696 la misma ya estaba privatizada".

Otra de las líneas argumentales que sigue en sus consideraciones, es la que se refiere a la omisión por parte de la Autoridad de Aplicación del cumplimiento del artículo 9° del Decreto N° 437/92, el cual establece que "En los pliegos de condiciones, boletos de venta y demás actos que se instrumenten a partir de la fecha de publicación del presente decreto relativo a las privatizaciones comprendidas en el régimen de la Ley N° 23.696 o normas especiales, deberán incluirse en forma expresa la obligación del adquirente, concesionario, licenciario o socio, de depositar directamente el treinta por ciento (30%) del precio canon, derecho de asociación o contraprestación, a la orden del Sistema Unico de Seguridad Social...".

Al respecto, esta Auditoría General de la Nación no comparte dicha interpretación, teniendo en cuenta que, en primer término, y según se desprende de lo expuesto en el punto 3.2.3.1 del presente, fue voluntad del legislador afectar el treinta por ciento de los recursos

provenientes de privatizaciones, priorizando su destino al mencionado Sistema Unico de Seguridad Social, cuando literalmente establece que " Destínase al Régimen Nacional de Previsión Social el TREINTA POR CIENTO (30%) de los recursos brutos que se obtengan de las privatizaciones realizadas conforme a los mecanismos de la Ley 23.696 o normas especiales, ya sea por venta de activos, concesión, transferencia de bienes muebles, acciones o servicios, venta de inmuebles, tanto del Estado Nacional como de las Empresas del Estado y organismos descentralizados..."

En segundo lugar, esta AGN, a través de su Resolución N° 81/94, ya se expidió con relación al encuadre jurídico de esta Concesión. Así, en el punto 1. a) del informe de auditoría aprobado por la mencionada resolución, expresa: "...Cabe recordar inicialmente que por Decreto N° 1494/79 se otorgó a la firma BAITER S.A. la concesión para la construcción, explotación y mantenimiento de la obra pública llamada 'Estación Terminal de Omnibus de larga distancia de la Ciudad de Buenos Aires' cuya actividad se extendió hasta el 19/12/92. A partir de esa oportunidad el PEN efectuó el llamado a licitación nacional e internacional por Decreto N° 2175/92 referido a la ETOR, que tuvo por objeto la concesión de la administración, explotación comercial, reparaciones, ampliación y servicios complementarios revistiendo el carácter de una concesión de Obra y Servicio Público.

Se estima que el caso constituye una privatización de acuerdo a los términos de la Ley 23.696 en la medida que la misma prevé entre las modalidades a adoptar para el proceso de privatizaciones la concesión. Además la circunstancia de la continuidad que se verifica en el caso de TEBA S.A. a diferencia de otras privatizaciones que se inician a partir del dictado de la referida ley, tornan innecesaria la declaración legal de sujeción al proceso referido. Es decir cuando se dictó la Ley 23.696 la ETOR ya estaba privatizada. Resultan aplicables las disposiciones contenidas en el capítulo II de la Ley 23.696 encontrándose específicamente previsto el procedimiento adoptado en el artículo 15, inciso 7° de la misma. Las circunstancias apuntadas encuentran refuerzo en el texto de la Resolución MEyOSP N° 246/93 cuando expresa que la competencia del mismo para su dictado emerge del artículo 13

de la Ley 23.696, dando con ello por sentado que el caso constituye una privatización en los términos de la norma referida..."

Para más abundar, el artículo 69 de la Ley 23.696 establece "...Todo conflicto normativo relativo a su aplicación deberá resolverse en beneficio de la presente ley..."

Finalmente, en cuanto a la falta de mención expresa de la obligación en el Pliego y en el Contrato de Concesión, la misma es jurídicamente subsanable por la Autoridad de Aplicación y no hace al fondo de la cuestión, no debiendo interpretarse como relevo de las obligaciones del Concesionario.

En similar sentido ya se ha expresado esta Auditoría General de la Nación, a través de su Resolución N° 99/2002, en el informe relacionado con la evaluación de la gestión del ORSNA en el control del cumplimiento de las obligaciones emergentes del Contrato de Concesión respectivo, al concluir en su punto 5.9 lo siguiente: "Si bien se ha omitido el expreso mandato del Dto.N° 437/92 de que en los Pliegos de Condiciones "deberá incluirse en forma expresa la obligación...del Concesionario...de depositar directamente el 30%...del canon...a la orden del Sistema Único de Seguridad Social", los Pliegos no contienen disposición alguna en contrario, por lo que prevalece lo dispuesto en la Ley 23.966(...). En consecuencia el Sistema Único de Seguridad Social sufrió un perjuicio económico al no poder contar con los recursos que la legislación vigente le destina."

#### *4.3.2 Cumplimiento del pago del canon y saldos renegociados por Dto. 1293/97.*

**4.3.2.1 - TEBA S.A. no cumple con el pago del importe correspondiente al canon mensual que debe abonar en virtud de lo establecido en el artículo 46 del Pliego y el 4° del Contrato de Concesión, registrando según la CNRT una deuda al 29/07/03 de \$ 23.806.365,81 en concepto de capital y \$ 18.478.518,22 por intereses financieros y punitivos (incluido el Coeficiente de Estabilización de Referencia - C.E.R. - al 30/06/03).**

El citado artículo 4°, en su numeral 4.2, determina que el monto del Canon que debe ingresar el concesionario ascenderá a U\$S 411.725 (Dólares estadounidenses cuatrocientos once mil setecientos veinticinco) mensuales neto del Impuesto al Valor Agregado.

Por la aplicación de la Circular N° 8 de TEBA S.A. y del Acta Acuerdo celebrada el 18 de agosto de 1999, la empresa concesionaria comienza a ingresar, aunque irregularmente, un canon mensual de U\$S 204.573 (Dólares Estadounidenses doscientos cuatro mil quinientos setenta y tres), según se desprende de los pagos imputados por la CNRT en su contabilidad, en la cuenta de TEBA S.A., cuyo detalle se expone a continuación:

<b>FECHA</b>	<b>PAGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>PAGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>PAGO</b>
31-May-99	150.000,00	07-Feb-02	51.144,00	01-Oct-02	41.000,00
30-Jun-99	150.000,00	08-Feb-02	51.144,00	08-Oct-02	40.573,00
29-Jul-99	250.000,00	12-Feb-02	51.144,00	16-Oct-02	41.000,00
25-Ago-99	278.450,00	14-Feb-02	51.141,00	22-Oct-02	41.000,00
29-Sep-99	13.538,05	13-Mar-02	34.095,00	29-Oct-02	41.000,00
25-Oct-99	205.000,00	22-Mar-02	34.095,00	05-Nov-02	41.000,00
09-Nov-99	150.000,00	26-Mar-02	34.095,00	12-Nov-02	40.573,00
26-Nov-99	75.000,00	03-Abr-02	34.095,00	19-Nov-02	41.000,00
03-Dic-99	185.000,00	04-Abr-02	68.192,00	26-Nov-02	41.000,00
10-Dic-99	204.573,00	09-Abr-02	34.095,00	03-Dic-02	41.000,00
10-Ene-00	204.573,00	16-Abr-02	34.095,00	11-Dic-02	41.000,00
10-Feb-00	204.573,00	30-04-02	34.095,00	17-Dic-02	40.573,00
10-Mar-00	204.573,00	02-May02	34.095,00	18-Dic-02	41.000,00
10-Abr-00	204.573,00	03-May-02	34.095,00	26-Dic-02	41.000,00
10-May-00	204.573,00	07-May-02	34.098,00	27-Dic-02	41.000,00
21-Jun-00	204.573,00	10-Jun-02	26.000,00	30-Dic-02	41.000,00
12-Jul-00	204.573,00	11-Jun-02	26.000,00	31-Dic-02	40.573,00
23-Ago-00	204.573,00	14-Jun-02	26.000,00	07-Ene-03	41.000,00
03-Oct-00	204.573,00	19-Jun-02	26.000,00	14-Ene-03	41.000,00
27-Oct-00	204.573,00	24-Jun-02	26.000,00	21-Ene-03	41.000,00
14-Nov-00	204.573,00	25-Jun-02	26.000,00	28-Ene-03	41.000,00
13-Dic-00	204.573,00	27-Jun-02	26.000,00	04-Feb-03	40.573,00
12-Ene-01	204.573,00	02-Jul-02	22.573,00	11-Feb-03	50.000,00
14-Feb-01	204.573,00	10-Jul-02	41.000,00	17-Feb-03	25.000,00
14-Mar-01	204.573,00	16-Jul-02	41.000,00	18-Feb-03	25.000,00
16-Abr-01	204.573,00	23-Jul-02	41.000,00	25-Feb-03	25.000,00
14-May-01	204.573,00	30-Jul-02	40.573,00	03-Mar-03	25.000,00

<b>FECHA</b>	<b>PAGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>PAGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>PAGO</b>
13-Jun-01	204.573,00	01-Ago-02	41.000,00	04-Mar-03	50.000,00
12-Jul-01	204.573,00	06-Ago-02	41.000,00	18-Mar-03	25.000,00
14-Ago-01	204.573,00	13-Ago-02	41.000,00	25-Mar-03	25.000,00
12-Sep-01	204.573,00	22-Ago-02	41.000,00	03-Abr-03	50.000,00
12-Oct-01	204.573,00	27-Ago-02	41.000,00		
14-Nov-01	204.573,00	03-Sep-02	40.573,00		
26-Dic-01	68.191,00	10-Sep-02	41.000,00		
28-Dic-01	68.191,00	17-Sep-02	41.000,00		
31-Dic-01	68.191,00	24-Sep-02	41.000,00		

NOTA: a partir del 02/05/03 el canon exigido es de \$ 100.000 mensuales (Dto. 1053/03)

Cabe recordar que, tal como se adelantara en las aclaraciones previas al presente punto, el Acta Acuerdo a la que hemos hecho referencia en el párrafo anterior, en su cláusula quinta dispone que, dado que la reducción fue instrumentada por el Concesionario el día 1° de mayo de 1999, el Acuerdo tendría principio de ejecución en esa fecha, "...una vez ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional". Asimismo, en su cláusula séptima determina que "...el presente convenio se firma 'ad referéndum' de su aprobación por el Poder Ejecutivo Nacional".

Asimismo, por intermedio del Dictamen GAJ N° 4556 de fecha 16 de septiembre de 1999, la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la CNRT ha consignado que "... el precitado convenio ha sido celebrado 'ad referéndum' del Poder Ejecutivo Nacional, por lo que recién al obtenerse dicha aprobación sus efectos se retrotraerán al 1° de mayo de 1999". Hasta el presente dicha aprobación no ha sucedido, por lo que los derechos y obligaciones en él establecidos no han nacido, sin perjuicio de que alguna de las partes ejecuten unilateralmente tal convenio".

En este sentido, es menester destacar lo que la doctrina y jurisprudencia imperante en el tema entienden, al decir que "...el acto 'ad referéndum' es el dictado por un funcionario incompetente para que sea aprobado por la autoridad competente, por lo que, en rigor,

constituye un mero acto preparatorio, un proyecto sin efecto jurídico alguno hasta tanto la autoridad competente adopte alguna decisión a su respecto..."<sup>2</sup>

Coincidentemente con el orden de ideas expuesto, "... un acto celebrado ad referendum puede admitir su asimilación jurídica con los actos sujetos a aprobación. Esta figura, -la aprobación- cumple una función de control y consiste en un acto administrativo que acepta como legal y oportuno otro acto jurídico anterior emanado de un órgano competente o de una persona particular. El acto típico de aprobación supone, por lo tanto, la existencia de dos actos autónomos: uno es previo o antecedente y otro posterior o consecuente, que es el acto de aprobación. Ambos actos son, en tal contexto, perfectamente válidos, pero la aprobación es lo que le da eficacia al acto..."<sup>3</sup>

También en esa dirección se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando establece que "...La celebración de un convenio ad referendum.... importó someter su eficacia- es decir, la posibilidad de producir efectos jurídicos- a un hecho futuro e incierto, con lo cual el acuerdo, por sí mismo, no pudo traer aparejada consecuencia alguna para las partes en tanto no mediara el acto de refrendo..."<sup>4</sup>

Cabe mencionar que el refrendo de la mencionada Acta Acuerdo de fecha 18 de agosto de 1999 no ha tenido lugar a la fecha de cierre de los trabajos de campo.

En otro orden de ideas, aunque también referido al monto y moneda de la obligación contractual, la normativa que rige el reordenamiento del sistema financiero y la consecuente pesificación de las obligaciones de dar moneda extranjera a la que se hiciera alusión en aclaraciones previas, determinó que la obligación que en concepto de canon recae sobre el concesionario, pase de dólares estadounidenses a pesos.

---

<sup>2</sup> Cfr. Gordillo, "Tratado de Dcho. Adm.", Tomo III, Cap. VIII - n° 11.2

<sup>3</sup> CAMARA NAC. de APELAC. EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, Capital Federal, Sala 01. Herpazana S.R.L. c/Banco de la Nación Argentina

<sup>4</sup> C.S.J.N. - Necon S.A. c/ Dirección Nacional de Vialidad s/ ordinario

Posteriormente, con fecha 30 de abril de 2003 se emite el Decreto N° 1053, por intermedio del cual se aprueba el canon provisorio establecido por el artículo 3° de la Resolución del Ministerio de la Producción N° 23/03, el cual regirá a partir de la fecha de publicación del citado Decreto, la que operó el día 2 de mayo del corriente. Asimismo, por su artículo 4° establece que el canon que se aprueba será a cuenta del canon definitivo que surja del proceso de renegociación en el cual se encuentra el Contrato de Concesión.

En virtud de lo expuesto, es recién a partir de dicha fecha de publicación que rige un nuevo ordenamiento respecto del monto del canon, determinándolo en \$ 100.000 (pesos cien mil) mensuales, y no a partir de la fecha de la citada Resolución N° 23 como entendió el concesionario en su accionar.

Como consecuencia de la situación descripta precedentemente, a partir de mayo de 1999, el Concesionario TEBA S.A. comenzó a acumular deuda en concepto de canon. Ante esto, la CNRT adoptó el criterio de aceptar pagos parciales, imputando los mismos en primer lugar a los intereses financieros y punitivos por saldos pendientes de cánones adeudados, y el remanente a la cancelación de capital de la deuda.

Esto es receptado, a su vez, en el informe de Ambiente de Control elaborado por la Sindicatura General de la Nación para el ejercicio 2001, quien en su momento agregó que "...la deuda del Concesionario actualmente es superior a 12 mensualidades, lo cual de acuerdo con el pliego permite rescindir el contrato, ya que de acuerdo con el mismo el atraso en el pago de tres mensualidades consecutivas o cinco alternadas puede causar la rescisión del contrato por culpa del Concesionario.

Esta situación motivó la remisión al Subsecretario de Transporte Terrestre, de un proyecto de resolución conjunta de la Secretaría de Transporte y de la Secretaría de Obras Públicas propiciando la afectación de la garantía de cumplimiento del contrato para cubrir la deuda calculada en \$ 4.826.941 al 14/11/2000.

Sin embargo a pesar de lo antedicho no surge de lo actuado que se haya iniciado el proceso sancionatorio correspondiente, en virtud del incumplimiento reiterado...". Cabe destacar que

la cifra mencionada se corresponde al cálculo efectuado por la propia CNRT a la fecha descripta en el citado informe.

Por otra parte, y como resultado de la aplicación de las prescripciones establecidas por la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561, el Poder Ejecutivo regló la reestructuración de las obligaciones en curso de ejecución afectadas por el nuevo régimen cambiario.

El Decreto N° 214 de fecha 3 de febrero de 2002, reglamentario de la mencionada Ley N° 25.561, en su artículo 1° estableció que: "a partir de la fecha del presente decreto, quedan transformadas a pesos todas las obligaciones de dar sumas de dinero, de cualquier causa u origen - judiciales o extrajudiciales - expresadas en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras, existentes a la sanción de la Ley N° 25.561 y que no se encontrasen ya convertidas a pesos".

Complementariamente, el artículo 8° dispuso que "...las obligaciones exigibles de dar sumas de dinero expresadas en dólares estadounidenses u otra moneda extranjera no vinculadas al sistema financiero, cualquiera sea su origen o naturaleza, se convertirán a razón de un dólar estadounidense (US\$ 1) igual un peso (\$1)...", aplicándose a ellas lo dispuesto en el artículo 4° del mismo decreto, el cual dispone que: "...se aplicará un Coeficiente de Estabilización de Referencia, el que será publicado por el Banco Central de la República Argentina".

Conteste con lo explicitado, la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la CNRT, a través de su Dictamen GAJ N° 655 de fecha 4 de marzo de 2002, entiende que "..deberá procederse de acuerdo a la normativa vigente y a lo que en lo sucesivo dicten en esta materia los órganos competentes...", poniendo de manifiesto la procedencia de la aplicación del coeficiente de ajuste previsto en la norma que nos ocupa.

El atraso mantenido por la empresa concesionaria en el ingreso mensual del canon con más los intereses y punitivos pertinentes a la CNRT, desde las fechas a las que hemos aludido precedentemente, y de acuerdo al cuadro referenciado "ut-supra", así como a los cambios operados respecto a la normativa que reglamentó el sistema cambiario, y por ende, la aplicación del C.E.R., conllevaron a que la suma debida por el concesionario se fuera incrementando hasta llegar al importe de pesos cuarenta y dos millones doscientos ochenta y cuatro mil ochocientos ochenta y cuatro con 03/100 (\$ 42.284.884,03). Este monto desagregado se compone del siguiente modo: a).- capital en concepto de canon, pesos veintitrés millones ochocientos seis mil trescientos sesenta y cinco con 81/100 (\$ 23.806.365,81); b). - intereses financieros y punitivos, pesos once millones doscientos treinta y seis mil novecientos sesenta y nueve con 37/100 (\$ 11.236.969,37) y c). - C.E.R. al 30/06/03, por pesos siete millones doscientos cuarenta y un mil quinientos cuarenta y ocho con 85/100 (\$ 7.241.548,85).

Las cifras expuestas en el párrafo precedente han sido calculadas por la CNRT y surgen de sus registros contables. Las mismas devienen de considerar un canon exigible de dólares estadounidenses (luego pesos) cuatrocientos once mil setecientos veinticinco (U\$/\$ 411.725) desde el inicio de la Concesión hasta la fecha de entrada en vigencia del Decreto N° 1053/03, operada el 2 de mayo de 2003, y a partir de allí un canon de pesos cien mil (\$100.000), destacándose, a su vez, que los cálculos de dicha deuda son el producto de la pesificación por obligaciones impagas establecidas contractualmente en dólares

Para entender la determinación de esta deuda se expone, a modo de síntesis, un cuadro comparativo de los cánones exigibles y los considerados y/o ingresados por el Concesionario dentro del período que nos ocupa:

<b>Período</b>	<b>Canon exigible</b>	<b>Canon considerado por TEBA S.A</b>
Desde inicio de Concesión hasta Acta Acuerdo 18/08/99	411.725	411.725
Desde Acta Acuerdo 18/08/99 hasta Resolución 23/03-MP	411.725	204.753
Desde Resolución 23/03-MP hasta entrada en vigencia del Dto. 1053/03	411.725	100.000
Desde entrada en vigencia del Dto. 1053/03 a la fecha del presente informe	100.000	100.000*

\*A cuenta del monto del canon definitivo que surja del proceso de renegociación.

Como resultado de la parcialidad de los pagos realizados por el Concesionario desde mayo de 1999, la aplicación de los intereses respectivos realizada y registrada por la CNRT ha hecho que desde el mes de agosto de 2001 los importes depositados por TEBA S.A no lleguen siquiera a cubrir los intereses contabilizados, acumulándose mensualmente una deuda en concepto de capital equivalente al canon exigible.

Independientemente de lo expuesto, en oportunidad de responder a requerimientos efectuados por la UNIREN, la actual Intervención de la CNRT en su Nota CNRT (I) N° 1264/03, en contraposición a la interpretación aplicada por la Gerencia de Administración y Recursos Humanos de dicho organismo (la que no ha sido objetada oportunamente por la SIGEN ni por la Unidad de Auditoría Interna - hecho del cual deja constancia la referida Nota), arriba a conclusiones diferentes respecto de la cuantía de la deuda. Ello es así, en virtud de que la Intervención ha considerado una propuesta que convalida la rebaja del canon por aplicación del Acta Acuerdo del 18/08/99, aplica una tasa de interés diferente a la pactada contractualmente en concepto de intereses punitivos y compensatorios, y no considera procedente la aplicación del C.E.R.

**4.3.2.2 - La empresa concesionaria no cumple en tiempo y forma con el pago de las obligaciones emergentes como consecuencia de la renegociación llevada a cabo en oportunidad del dictado del Decreto N° 1293/97.**

Con respecto al convenio de pago por deuda de cánones al 25/07/03, fecha de la última acreditación de cheques de pago diferido entregados por el Concesionario, se encontraba impaga la cuota N° 67 vencida al 10/07/03, y se encontraban en la tesorería de la CNRT cheques recibidos y pendientes de acreditación para la cancelación de las cuotas N° 65 y 66, cuyos vencimientos operaron con fecha 10/05/03 y 10/06/03.

Al 17/09/03 se acreditaron la totalidad de los cheques pendientes que cancelaron la cuota N° 65 y dos de los cuatro cheques que cubrían la cuota N° 66.

#### 4.4 Aspectos legales

##### 4.4.1 *Accesibilidad para personas con discapacidad.*

**La Estación Terminal de Omnibus presenta dificultades e impedimentos para la accesibilidad, comunicación y seguridad de las personas con movilidad y/o comunicación reducida.**

De la verificación in situ realizada con fecha 18 de septiembre de 2003, surgen las siguientes observaciones:

- Playa de Estacionamiento: no posee ningún módulo reservado para discapacitados, no existiendo, además, ningún tipo de señalización, incumpliendo lo preceptuado en el Anexo I, Artículo 21, punto A.1.7 del Decreto N° 914/97.
- Accesos a la Terminal de Omnibus desde la vía pública por senderos peatonales o veredas: esto es posible solamente por los extremos de la Terminal ya que los

senderos que conducen a los distintos puentes están interrumpidos por vallas de hierro.

Desde el lugar destinado a las paradas de transporte colectivo de pasajeros (Nivel +1) se debe acceder por el puente N°3 debido a que es el único que presenta la accesibilidad adecuada, pues posee un ascensor que permite llegar hasta el nivel de las plataformas (Nivel + 4,74) y al de las boleterías (Nivel + 8,48).

Las rampas que comunican a dichas paradas y al estacionamiento con el interior de la Estación Terminal presentan irregularidades, como la falta de pasamanos reglamentarios y solados de prevención, incumpliendo lo preceptuado en el Anexo I, Artículo 21, punto A.1.4.2.2.3 y A.1.4.2.2.4 del Decreto N° 914/97.

El ascensor no permite que el usuario de silla de ruedas se maneje con autonomía. Si bien posee dimensiones reglamentarias, no cuenta con pasamanos internos, ni teléfono de emergencia según lo establece el Anexo I, Artículo 21, punto A.1.4.2.3.1 del citado Decreto N° 914/97. Además el usuario, en la mayoría de los casos, debe ser asistido por alguna persona del servicio de vigilancia, solicitando la asistencia de la misma en la oficina de informe, como así también, la de algún otro personal de la Estación.

- Escaleras: no tienen protección bajo escalera (dicho espacio se encuentra en su mayoría ocupado por puestos de venta de diarios y revistas) ni solados de prevención. Asimismo, presentan mayor cantidad de escalones que las reglamentarias y los pasamanos tampoco responden a la normativa (Anexo I, Artículo 21, punto A.1.4.2.1 del citado Decreto N° 914/97).
- Sanitarios: existe en toda la Estación Terminal un sanitario para cada sexo adaptado reglamentariamente para personas discapacitadas, ubicado a la altura del Puente N°

3. Los mismos no son locales independientes, sino que forman parte de los baños públicos comunes.

- Boleterías: ninguna de las boleterías están adaptadas para el uso por parte de usuarios de sillas de ruedas, en consonancia con lo establecido en el Anexo I, Artículo 21, punto A.1.6 del citado Decreto N° 914/97.
- Información y señalización: presenta un déficit en lo que respecta a los usuarios discapacitados visuales, toda vez que la información y señalización táctil es prácticamente nula.

#### *4.4.2 Actas Constitutivas, Estatuto del Concesionario y Requisitos Patrimoniales.*

**El concesionario ha incumplido reiteradamente, y hasta la fecha del dictado de la Resolución de la Secretaría de Transporte N° 180/00, con lo establecido en el artículo 42, punto 42.2.1, incisos a) y b) del Pliego, en lo que respecta al requisito de mantener como únicos socios fundadores de la Sociedad Anónima concesionaria a los adjudicatarios, como así también la referida al mantenimiento de la participación en el Capital Social y en el poder de voto no menor al 51% por parte de los adjudicatarios y cesionarios autorizados.**

Según se desprende de los informes elaborados por la Gerencia de Control Técnico de la CNRT N° 39/98, 68/98, 27/99, 66/99, 77/99 y 07/00, TEBA S.A. no ha dado debido cumplimiento a lo preceptuado en el mencionado artículo 42 del Pliego.

Las principales conclusiones a las que se arriban en los mencionados informes se exponen el Anexo I al presente.

#### *4.4.3 Garantía de cumplimiento del contrato*

**4.4.3.1 - Las garantías de cumplimiento del contrato de concesión de la ETOR resultan insuficientes con relación a la deuda que mantiene el concesionario, toda vez que cubren el 24,34 % del monto adeudado.**

Tal como se anticipara en 3.2.4.3, los artículos 26 y 44 del Pliego prevén la presentación de una Garantía de Cumplimiento del Contrato por un monto equivalente a veinticinco (25) veces el canon mensual ofrecido, el cual, según el artículo 4° del Contrato de Concesión, asciende a la suma de U\$S 411.725 (Dólares estadounidenses cuatrocientos once mil setecientos veinticinco).

Para dar cumplimiento con lo preceptuado, TEBA S.A constituyó dicha garantía por medio de sendas fianzas bancarias contratadas con el Banco de la Provincia de Córdoba (en su momento Banco Social de Córdoba), la que asciende a U\$S 8.955.018,75 (Dólares estadounidenses ocho millones novecientos cincuenta y cinco mil dieciocho con 75/100); y con el Banco de la Provincia de Buenos Aires, por un monto de U\$S 1.338.107 (Dólares estadounidenses un millón trescientos treinta y ocho mil ciento siete), totalizando entre ambas los U\$S 10.293.125,75 (Dólares estadounidenses diez millones doscientos noventa y tres mil ciento veinticinco con 75/100) exigidos.

Al respecto, cabe aquí destacar que, atento lo establecido por la Ley 25.561 y los Decretos N° 214/2002 y 410/2002 que regulan el reordenamiento del sistema financiero, los contratos mencionados en el párrafo precedente han sido convertidos a pesos a razón de un peso por cada dólar estadounidense.

En este sentido, la Gerencia de Administración y Recursos Humanos solicitó a la Gerencia de Asuntos Jurídicos con fecha 21/01/03, por nota N° 95/03-GARH, dictamen sobre la moneda, tipo de cambio y temperamento a adoptar para su registración. Habiendo mediado respuesta mediante Nota I GAJ N° 251/03, y atento no haber sido satisfecha la consulta

efectuado en cuanto a la cuestión de fondo, se reiteró la solicitud mediante Nota GARH N° 1320 de fecha 1° de agosto de 2003, la que a la fecha de cierre de los trabajos de campo se encontraba pendiente de respuesta.

Según se expusiera en el punto 4.3.2 del presente, el monto de la deuda asciende al 29/07/03 a la suma \$ 23.806.365,81 (pesos veintitrés millones ochocientos seis mil trescientos sesenta y cinco con 81/100) en concepto de capital, \$ 11.236.969,37 (pesos once millones doscientos treinta y seis mil novecientos sesenta y nueve con 37/100) en concepto de intereses financieros y punitivos devengados e impagos, y \$ 7.241.548,85 (pesos siete millones doscientos cuarenta y un mil quinientos cuarenta y ocho con 85/100) por aplicación del C.E.R. al 30/06/03, totalizando \$ 42.284.884,03 (pesos cuarenta y dos millones doscientos ochenta y cuatro mil ochocientos ochenta y cuatro con 03/100).

#### **4.4.3.2 - La Autoridad de Aplicación no procedió a la afectación de las garantías contractuales solicitada oportunamente por la CNRT.**

En virtud del sostenido incumplimiento en la obligación del pago del canon correspondiente, en el que ha incurrido el concesionario, como consecuencia de la situación descripta oportunamente en el punto 4.3.2, y habiendo agotado la CNRT las instancias para lograr el pago de la deuda, el mencionado Organismo de Control solicitó mediante Nota CNRT N° 5631/99 de fecha 5 de noviembre de 1999 elevada a la Subsecretaría de Transporte, (a favor de quien se constituyeran las garantías referenciadas), se procediera a la intimación del pago total de la deuda con más los intereses por cargo financiero y punitivos al Banco Social de Córdoba, en función a lo dispuesto en el artículo 44 del Pliego en su apartado 44.3-segundo párrafo-, el que establece que la garantía de cumplimiento del contrato responderá por el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

La mencionada solicitud tramitó bajo el expediente EXPCNRT EX013075/99, el cual fue girado desde la CNRT a la ex-Subsecretaría de Transporte Terrestre con fecha 8 de noviembre de 1999 para su consideración.

Con fecha 14 de febrero de 2000, mediante Nota CNRT N° 400/00, se solicita al Subsecretario de Transporte Terrestre tome intervención a los efectos de posibilitar una solución en el tema planteado con el objeto de regularizar la recaudación del canon o, de lo contrario, brinde las directivas que considere pertinentes.

Según lo manifestara la Coordinadora de Gestión Administrativa de la Secretaría de Transporte en su Nota N° CGA 543/03 de fecha 13 de noviembre, el mencionado expediente EXPCNRT EX013075/99 no registró movimientos con posterioridad al 8 de noviembre de 1999.

#### **4.4.3.3 - La CNRT no ha sustanciado los trámites conducentes a la ejecución de las garantías contractuales con los recaudos y la celeridad adecuados.**

Con fecha 19 de abril de 2000 se inició el expediente EXPCNRT EX005685/00, por el cual se promovía la afectación de la mencionada garantía.

A fs. 22 del expediente en cuestión, por intermedio de la Nota N.I.G.ADMIN 638/00, se elevan los actuados a la Gerencia de Asuntos Jurídicos, sometiendo a consideración un proyecto de resolución conjunta de las Secretarías de Transporte y de Obras Públicas por el que se afectan las garantías de cumplimiento del contrato de TEBA S.A., en virtud de la competencia conferida a las mismas por el Artículo 44, en su punto 44.3 del Pliego.

El dictamen de la Gerencia de Asuntos Jurídicos N° 3473 del 13 de junio de 2000 concluye que "...dado que el adjunto proyecto se sustenta en las consideraciones de hecho y de derecho que le sirven de causa y que se encuentran suficientemente acreditadas en las

presentes actuaciones esta Gerencia de Asuntos Jurídicos entiende que correspondería suscribir el acto en análisis..."

En razón de haberse extraviado el citado expediente EXPCNRT EX005685/00 en dependencias de la CNRT, y habiendo resultado infructuosa su búsqueda, se ordenó la reconstrucción del mismo, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 105 del Decreto N° 1759/72 reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos, otorgándose a la documental recopilada oportunamente en los obrados caratulados como EXPCNRT008341/02, el carácter de Expediente Reconstruido N° 005685/2000, a través de la Resolución de la CNRT N° 2103/03.

Por otra parte, mediante Nota N.I.GADM N° 244 de fecha 30 de enero de 2003, dirigida al Nivel Superior del Organismo de Control, la Gerencia de Administración y Recursos Humanos solicitó instrucciones en lo relativo a la prosecución del trámite de ejecución de garantías que fuera iniciado a través del EXP CNRT EX005685/00, tanto en lo referente al monto como a la oportunidad de dicha ejecución.

Posteriormente, con fecha 17 de junio de 2003, y una vez concluido el trámite de reconstrucción al que hemos hecho referencia precedentemente, la Gerencia de Administración y Recursos Humanos reiteró los términos de su Nota N° 244/03 mediante Nota N.I.GADM N° 1056/03.

No existen constancias acerca de instrucciones emanadas del nivel superior del Organismo en respuesta a lo solicitado por la Gerencia de Administración y Recursos Humanos.

En virtud de lo dispuesto en el Decreto N° 311/03 (B.O. 04/07/03), en su artículo 4°, inciso j), y tal como fuera ya expuesto en Aclaraciones Previas, se remitieron las referidas actuaciones a la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN), en fecha 16 de setiembre de 2003.

#### 4.4.4 Régimen sancionatorio

##### 4.4.4.1 Calidad del Servicio

**La CNRT no ha sancionado a la Concesionaria por los incumplimientos que dieran objeto a las siguientes observaciones:**

- Ü Servicios de ambulancia (obs. 4.1.1.1)**
- Ü Vigilancia y control en paradas de taxímetros (obs. 4.1.1.2)**
- Ü Servicio de carros y maleteros (obs. 4.1.2.1)**
- Ü Servicio de baños rentados (obs. 4.1.3.1)**
- Ü Presentación de proyecto de parquización y mantenimiento de especies (obs. 4.1.4.1)**
- Ü Falta de prestación de determinados servicios contractualmente estipulados en las Estaciones de Servicio (obs. 4.1.5.1 y 4.1.5.2)**
- Ü Ausencia de guardería infantil (obs. 4.1.6.1)**
- Ü Falta de explotación de rubros considerados obligatorios - Sucursal de Correo Argentino SA y Casa de cambios (obs. 4.1.7.1)**
- Ü Precios excesivos con relación a los de plaza (obs. 4.1.7.2)**

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que, en lo que respecta a la observación 4.1.4.1, si bien TEBA S.A. ha sido sancionada con un apercibimiento mediante la Resolución de la CNRT N° 443/98 del 8 de mayo, la CNRT no ha vuelto a aplicar sanción alguna por este concepto.

Asimismo, y con relación al incumplimiento observado en 4.1.2.1, a pesar que la CNRT sancionó a TEBA S.A. a través de sus Resoluciones N° 408/98, 1094/99 y 1471/00,

dicha concesionaria sigue sin prestar el mencionado servicio, no han mediado sanciones desde el año 2000 hasta la fecha de cierre de los trabajos de campo.

#### 4.4.4.2 Aspectos técnicos/Inversiones

**La CNRT no ha sancionado los incumplimientos verificados con relación a la fecha de finalización de las obras comprometida oportunamente mediante Acta Acuerdo de fecha 25 de marzo de 1998.**

A pesar de la situación descrita en 4.2.1 y 4.2.2, el Concesionario no ha recibido sanción alguna por parte de la CNRT desde el dictado de su Resolución N° 191 de fecha 18 de abril de 1997.

Al respecto, cabe señalar que sería aplicable el régimen establecido por el artículo 17, el cual prevé la ejecución de la garantía respectiva; y establece, además, y sin que ello signifique opción o alternativa respecto a lo expresado precedentemente, la posibilidad de aplicar sanciones que se graduarán desde apercibimiento hasta la rescisión por culpa del concesionario, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 apartado 54.2 del Pliego

El mencionado artículo 54, en su punto 54.2 inc. g) establece que es causal de rescisión por culpa del Concesionario el atraso de más de 6 meses en el cumplimiento del cronograma anual de inversiones y ejecución de obras, salvo autorización expresa de la Secretaría de Transporte.

#### 4.4.4.3 Aspectos económico-financieros y contables

**La CNRT no ha aplicado debidamente el régimen sancionatorio en lo que respecta a la falta de cumplimiento, por parte de TEBA S.A., de las obligaciones**

**emergentes del artículo 46 y concordantes del Pliego, relacionadas con el pago del importe correspondiente al canon mensual convenido contractualmente.**

Ante los reiterados incumplimientos del Concesionario en lo que hace a las obligaciones descriptas precedentemente, la CNRT se ha limitado a intimar al pago total del mismo, recurriendo en sólo dos ocasiones a la iniciación de un proceso sancionatorio.

Al respecto, cabe señalar que en ambos casos no se ha llegado a buen término en lo que se refiere a la aplicación efectiva de la sanción, tal como se expusiera en el punto 4.4.3.2 y 4.4.3.3 del presente informe.

Sin perjuicio de ello, se entiende necesario destacar que en el caso que nos ocupa también sería de aplicación lo prescripto en el artículo 53 del Pliego, el cual determina que en caso de incumplimientos del contrato verificados por parte del Concedente a través de la Autoridad de Control correspondiente, se dará lugar a la aplicación de sanciones que se graduarán en función de la gravedad de la infracción cometida, desde un apercibimiento hasta multas que, cada una de ellas puede llegar hasta un 5 % del monto total de la garantía de cumplimiento de contrato.

En este caso en particular resulta importante señalar el carácter reiterado de la actitud incumplidora del Concesionario, toda vez que de haberse aplicado adecuadamente el régimen sancionatorio podría verificarse el supuesto normado en el segundo párrafo del mencionado artículo 53, en el sentido que "...si el valor de las multas acumuladas aplicadas en el periodo anterior a un año a la fecha de imposición de cada multa sobrepasa el 30 % de la garantía de cumplimiento de contrato, el Concedente podrá declarar la rescisión del contrato por culpa del Concesionario".

Lo observado precedentemente coincide con la apreciación realizada en su momento por la SIGEN en su Informe de Ambiente de Control para el ejercicio 2001, en lo que respecta a la ausencia de la iniciación del proceso sancionatorio correspondiente.

#### 4.4.4.4 Aspectos legales

**La CNRT no ha propiciado las sanciones correspondientes a los incumplimientos verificados con relación a lo estipulado en el artículo 42, punto 42.2.1, incisos a) y b) del Pliego.**

Desde el 30 de diciembre de 1997 - fecha del Acta Acuerdo de la renegociación dispuesta mediante el Decreto N° 1293/97 - y hasta el dictado de la Resolución de la Secretaría de Transporte N° 180 de fecha 21 de diciembre de 2000 -con la que se subsana la situación-, la CNRT no ha iniciado las acciones conducentes a sancionar al Concesionario por los incumplimientos verificados e informados oportunamente por la Gerencia de Control Técnico al nivel superior del Organismo, los cuales se exponen en el Anexo I al presente.

Cómo único antecedente del tema, consta el expediente EXMEYOSP 558-003750/94 (CUDAP: EXP-S01-0027053/2003), por el cual se solicitara oportunamente la rescisión del contrato por los incumplimientos a los artículos 42, en sus puntos 42.2.1 y 42.2.2, según lo facultara el artículo 54, en su punto 54.2, inciso h) del Pliego.

El artículo 3° del citado Decreto N° 1293/97, así como la cláusula décimo segunda del Acta Acuerdo de fecha 30 de diciembre de 1997, conviene en que las partes (Estado Nacional y TEBA S.A.) desisten de cualquier reclamo recíproco que pudiera corresponderles por causa anterior a la fecha de la firma del presente, por lo que lo actuado en el mencionado EXMEYOSP 558-003750/94 devino en abstracto.

Con posterioridad a dicha fecha, y tal como se expusiera en el punto 4.4.2.1, los informes elaborados por la Gerencia de Control Técnico de la CNRT N° 39/98, 68/98, 27/99, 66/99, 77/99 y 07/00 han puesto en conocimiento del Nivel Superior del Organismo los reiterados incumplimientos del Concesionario en lo que respecta a las obligaciones

contractuales que nos ocupan, no habiéndose verificado la iniciación de proceso sancionatorio alguno hasta la subsanación operada con el dictado de la mencionada Resolución N° 180/00.

## **5 Comunicación del Proyecto de Informe y análisis del descargo formulado por la CNRT:**

Mediante Nota N° 18/2004 AGN de fecha 3 de marzo, se remitió, al Señor Interventor de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, copia del Proyecto de Informe de Auditoría a fin de que presente las consideraciones que estime pertinentes.

Por Nota CNRT (I) N° 453/04, el organismo solicita una prórroga de 15 días corridos para responder. La Auditoría General de la Nación (Nota AGN N° 47 de fecha 7 de abril), concede la ampliación, extendiéndose el plazo para la remisión del descargo hasta el 19 de abril del corriente, fecha en la cual fue remitido a través de la Nota CNRT (I) N° 521/04.

Las consideraciones vertidas por la CNRT fueron a su vez analizadas y evaluadas por el equipo de auditoría y los resultados se presentan como Anexo II del presente. En particular, se transcribe en cada caso el comentario u observación formulada por la AGN, seguidamente los principales comentarios contenidos en la respuesta y, finalmente las conclusiones a las que se ha arribado en virtud del examen y evaluación efectuado en cada tema específico.

Es de destacar que los comentarios o aclaraciones realizados a las observaciones contenidas en el Proyecto de Informe de Auditoría no agregan elementos que ameriten modificar lo vertido, razón por la cual se ratifican los términos del mismo.

Sin perjuicio de ello, y en función de la respuesta brindada por la CNRT en su descargo al punto 4.1.7.2 del presente, se ha incorporado al final del mismo, una referencia al contenido de los "Lineamientos para la Mejor Práctica en la Auditoría de la Regulación

Económica" elaborados por la INTOSAI, relacionados con las incumbencias del "regulador" en lo que hace al desarrollo de la competencia.

## **6 Recomendaciones:**

Teniendo en consideración los comentarios y observaciones explicitadas en el capítulo 4 precedente, es menester realizar las siguientes recomendaciones:

6.1 - Instar al Concesionario al cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 39, punto 39.1.1 y su similar 86 del pliego mediante la inclusión de una ambulancia o bien a través de la contratación de un servicio de emergencia independiente de aquellos servicios prestados por el S.A.M.E. (Cde. 4.1.1.1).

6.2 - Ejercer un control efectivo sobre el Concesionario a fin de que el mismo tome los recaudos necesarios para afectar parte del personal de vigilancia al control permanente del ascenso de pasajeros a taxímetros, con arreglo al artículo 39, punto 39.1.2.3. del Pliego, complementariamente al sistema implementado en la actualidad. (Cde. 4.1.1.2)

6.3 - Intimar a TEBA S.A. para que resuelva a la brevedad la puesta en funcionamiento del servicio de carros y maleteros exigido contractualmente. (Cde. 4.1.2)

6.4. - Instrumentar las medidas necesarias tendientes a garantizar la implementación de los servicios especificados en los artículos 39, punto 39.1.4 y 45, puntos 45.6.1 b) y 45.7 del Pliego (Cde. 4.1.3, 4.1.6 y 4.1.7.1)

6.5 - Exigir al Concesionario la presentación, en tiempo y forma, del Proyecto de Parquización y Mantenimiento de Especies dispuesto en el artículo 92, punto 92.2 del Pliego. (Cde. 4.1.4)

6.6 - Adoptar las medidas pertinentes para lograr la prestación de la totalidad de los servicios previstos contractualmente en las estaciones de servicio que operan en el ámbito de la ETOR (Cde. 4.1.5.1 y 4.1.5.2).

6.7 - Instar al Concesionario a fomentar la competencia en la provisión y establecer precios que no excedan sustancialmente los corrientes en establecimientos de igual o similar categoría. (Cde. 4.1.7.2)

6.8 - Arbitrar las acciones conducentes a efectos de lograr la recepción definitiva de la totalidad de las obras previstas contractualmente. (Cde 4.2.2)

6.9 – Implementar los mecanismos necesarios para dar cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 31 de la Ley N° 23.966. (Cde. 4.3.1.1 y 4.3.1.2)

6.10 - Instar al Concesionario a que ingrese en tiempo y forma el importe total correspondiente al canon mensual y a los saldos procedentes de la renegociación establecida por el Decreto N° 1293/97. (Cde. 4.3.2.1 y 4.3.2.2)

6.11 - Implementar las medidas conducentes con el fin de que toda obra, remodelación o adaptación que en lo sucesivo se lleve a cabo en el ámbito de la ETOR, contemple el adecuado cumplimiento de la normativa vigente para personas con movilidad y/o comunicación reducida, independientemente de que se intente a realizar las adecuaciones necesarias sobre la infraestructura actual. (Cde. 4.4.1)

6.12 - Adecuar las garantías de cumplimiento a las actuales condiciones contractuales, procurando mantener una cobertura suficiente. (Cde. 4.4.3.1)

6.13 - Dar curso a los procedimientos que correspondan, destinados a determinar las responsabilidades de los funcionarios actuantes, y en caso de existir perjuicio patrimonial para el Estado, iniciar las acciones pertinentes. (Cde. 4.4.3.2 y 4.4.3.3)

6.14 - Llevar a cabo el procedimiento administrativo pertinente cuando se verifique la existencia de incumplimientos previstos en el régimen sancionatorio establecido, procurando que dichas sanciones se apliquen en forma efectiva y oportuna, prestando especial atención en aquellos que por su magnitud e importancia configuren causal de rescisión del contrato por culpa del Concesionario. (Cde. 4.4.4)

6.15 - Los funcionarios responsables de llevar a cabo la actual instancia de renegociación abierta en virtud de la Ley 25.561 y normas concordantes, deberán contemplar la correcta conceptualización de lo que se debe entender como "ecuación económico-financiera" de la Concesión, persiguiendo un análisis integral que evalúe todos los efectos sobre la misma y considerando la incidencia relativa de todas las variables (ingresos, egresos, ahorros por servicios no prestados, etc.), de modo tal de que permitan arribar a conclusiones suficientemente sustentadas, evitando efectuar desarrollos sobre la base de incidencias absolutas de ingresos y su impacto directo sobre el monto del canon, tal como se desprende de lo actuado en oportunidad de la celebración del Acta Acuerdo del 18/08/99 como así también al evaluar el impacto de las disposiciones del Decreto N° 2407/02.

Asimismo deberá prestarse especial atención en los resultados de la Concesión y en la conducta del Concesionario, habida cuenta de la magnitud patrimonial del contrato y de la deuda registrada por la CNRT, y las consecuencias que podría acarrear una decisión errónea como resultado de la renegociación mencionada.

## **7 Conclusiones:**

De las tareas realizadas en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), según el detalle efectuado en el capítulo de alcance del presente informe, se han obtenido evidencias tales que permiten arribar a las siguientes conclusiones:

La CNRT ejerció de manera ineficiente e ineficaz sus funciones, no aplicando el régimen sancionatorio con el rigor que mereciera la recurrente conducta incumplidora del Concesionario, con la oportunidad y los recaudos que ameritaron los hechos, según fuera puesto de manifiesto en los comentarios y observaciones precedentes.

Para más abundar, en primer lugar cabe señalar que la empresa concesionaria TEBA S.A. continua sin la prestación de determinados servicios de carácter obligatorio, circunstancia que ya fuera puesta de manifiesto por esta Auditoría General de la Nación en el informe aprobado por su Resolución N° 152/97.

Al respecto se destacan los incumplimientos referidos a la prestación de un servicio gratuito de maleteros, como así también la puesta a disposición de los usuarios de carros de autotransporte de equipaje, situación ésta que acarrea conflictos y quejas por parte de los usuarios, dado que la empresa deslinda toda responsabilidad aduciendo que el personal que presta dicho servicio no tiene vinculación alguna con la misma. Este incumplimiento ha sido sancionado en tres oportunidades, la última de ellas corresponde a la Resolución de la CNRT N° 1471/00. Desde la fecha de la citada resolución no se han vuelto a aplicar sanciones a pesar que el Concesionario sigue sin prestar el mencionado servicio

Asimismo, se ha verificado la falta de presentación por parte de la Concesionaria TEBA S.A., del Proyecto de Parquización y Mantenimiento de Especies correspondiente al período auditado, para la puesta en consideración de la Autoridad, lo que limita y debilita el control de este ítem por parte de la misma.

En el mismo sentido, otro de los aspectos señalados es la ausencia de controles en forma permanente en el ascenso de pasajeros en las paradas de taxímetros y de la entrega de los datos sobre el servicio utilizado, por parte del personal de vigilancia y control dependiente de la Concesionaria, situación que priva a los pasajeros de la información necesaria para realizar las denuncias pertinentes en caso de eventuales inconvenientes a los que pueda verse expuesto.

A su vez, la falta de habilitación de los baños rentados hace que el usuario vea limitadas sus posibilidades de acceso a servicios sanitarios diferenciales, en función de las características que eventualmente pueda requerir de los mismos, por tratarse precisamente de una estación terminal de ómnibus de media y larga distancia.

Para los incumplimientos descritos en los dos párrafos precedentes no han mediado sanciones por parte de la CNRT, a pesar que los mismos se reiteran desde el inicio de la Concesión.

Los precios en los bares y kioscos de la ETOR resultan elevados en relación con los de plaza, lo que constituye al usuario en el único perjudicado, debiendo abonar precios excesivos por determinados productos o bien privarse de adquirir los mismos por dicha razón. Esta circunstancia adquiere un especial interés toda vez que la misma es resultante de una manifiesta falta de competitividad en cada uno de los rubros comercializados, debido a una situación de características monopólicas en su explotación, la cual no es neutralizada adecuadamente por el Concesionario ni por el Area de Control de la ETOR dependiente de la CNRT.

En otro orden de ideas, y en lo que respecta al tema de Inversiones, el Area de Control de la ETOR no cuenta con el Cronograma de Obras y Plan de Inversiones final, identificado como “Revisión 4”, dado que la Concesionaria lo ha presentado en tiempo pero no en forma. No habiendo presentado su reformulación de acuerdo con lo solicitado por el Area de Control, ésta se ha visto limitada en lo que hace al ejercicio de un eficaz y eficiente control en la ejecución de las obras previstas.

Además, cabe señalar que se ha registrado por parte del Concesionario el incumplimiento a lo dispuesto en el convenio de renegociación devenido del Decreto N° 1293/97, en lo relativo a la finalización de obras aún pendientes, según consta en el Acta Acuerdo del 25/03/98, finalizándolas con retrasos significativos y quedando una de ellas a la espera de aprobación por parte de la CNRT.

Desde el Acta Acuerdo del 25/03/98 a la fecha no se aplicó sanción alguna basada en los incumplimientos descritos precedentemente.

Los incumplimientos registrados por TEBA S.A. en lo que respecta al ingreso de la totalidad del importe estipulado en concepto de canon, desde el mes de mayo de 1999 hasta mayo de 2003, ha generado una deuda que, de acuerdo a los cálculos de la CNRT, asciende a Pesos cuarenta y dos millones doscientos ochenta y cuatro mil ochocientos ochenta y cuatro con 03/100 (\$ 42.284.884,03), los cuales son el producto de la pesificación de la deuda por obligaciones impagas establecidas contractualmente en dólares.

Si bien cada uno de dichos incumplimientos ha sido intimado por la CNRT, no existe constancia de que se haya iniciado proceso sancionatorio alguno al respecto, en virtud del carácter reiterativo del mismo, procurándose en dos oportunidades la afectación de las garantías respectivas, lo cual nunca llegó a concretarse

Asimismo, debe recordarse que el valor del canon evolucionó de la siguiente manera:

- u\$s 411.725 mensuales neto de IVA desde el inicio de la concesión (art. 4, numeral 4.2 del Contrato de Concesión) hasta la entrada en vigencia del Decreto N° 1053/03, que lo fija en \$ 100.000.
- U\$S 204.573 desde el acta acuerdo del 18 de agosto de 1999 hasta la fecha de la Resolución del Ministerio de la Producción N° 23/03. El Concesionario ingresa el referido monto en función de considerar la aplicación directa de la mencionada acta, sin tomar en cuenta la necesidad del refrendo pertinente. Como consecuencia de ello, y al no haber sido refrendada, el valor del canon continuó siendo el original.
- \$ 100.000 a partir del 2 de mayo del año 2003, en virtud de lo establecido por el Decreto N° 1053 (que aprueba el canon provisorio del art. 3° de la Resolución del Ministerio de la Producción N° 23/03). Pese a ello, el Concesionario

comienza a ingresar dicho monto a partir de la fecha de la mencionada resolución (09/01/03).

Esta situación adquiere especial importancia toda vez que no sólo significa un perjuicio para las arcas del Concedente, sino que también implica un alto riesgo de desfinanciamiento del Organismo de Control, ya que el monto del canon que debe ingresar el Concesionario integra el Cálculo de Recursos del presupuesto con que anualmente cuenta dicho Organismo para su funcionamiento.

El nivel de accesibilidad que presenta la ETOR respecto de las personas con movilidad y/o comunicación reducida, exhibe algunas dificultades e impedimentos como consecuencia del incumplimiento de la normativa técnica vigente, fundamentalmente del Decreto 914/97, obstaculizando la integración plena de dichos conciudadanos y evidenciando la necesidad de mejorar las condiciones de movilidad de los mismos en el devenir cotidiano.

Finalmente no debe dejar de señalarse la inoperancia que caracterizó a la Autoridad de Aplicación cada vez que le fue requerida su intervención en el marco de la aplicación del régimen sancionatorio previsto en el Contrato de Concesión de la Estación Terminal de Ómnibus de Retiro.

## **8 Lugar y fecha de emisión del Informe:**

Buenos Aires, 30 de marzo de 2004. -

## **9 Firma:**

**Ü Informe GCT/AUD Nro. 39/98**

La concesionaria incumple con la registraci3n pertinente en el libro Registro de Acciones Nro. 1 respecto a la suscripci3n del aumento de capital de \$ 7.350.000

Atento a la omisi3n de la empresa concesionaria en cuanto a dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley de Sociedades Comerciales Nro. 19550 y sus modificaciones, la Ley de Nominatividad de T3tulos Valores Privados Nro. 24587 (B:O: 22/11/95) y su Decreto reglamentario Nro. 259/96, no se puede determinar fehacientemente la titularidad de las acciones que componen el capital social, por lo cual, TEBA S.A. no ha dado cumplimiento a lo reglamentado en el Pliego.

De la compulsa realizada en los registros contables de la concesionaria, surge que los socios fundadores de la sociedad an3nima aportaron el 12,32% del monto de aumento del capital social, mientras que los no fundadores el equivalente al 85,86. En los libros contables de la empresa no se han observado al 31/12/97 registraciones que indiquen que corresponder3a modificar el an3lisis realizado sobre el origen de los aportes, cuyo respaldo lo constituyen los comprobantes de ingresos emitidos por la sociedad en concepto de fondos recibidos para la integraci3n del aumento referenciado.

En virtud de lo manifestado precedentemente, la concesionaria ha incumplido con lo reglamentado en el en el art3culo 42, punto 42.2.2 del Pliego, dado que los accionistas fundadores no cuentan con la tenencia accionaria del 51% del capital social. Asimismo, en las registraciones de la sociedad no consta la fecha de transmisi3n de las acciones.

La empresa concesionaria incumplió con lo normado en la Ley 19.550 –R3gimen de Sociedades Comerciales en su art3culo 213, inc. 6), en cuanto a la situaci3n jur3dica de las acciones y sus modificaciones, as3 como con lo establecido en el Decreto 259/96 – Nominatividad de los T3tulos Valores Privados -reglamentario de la Ley Nro. 24587, en su art3culo 6to., en lo que respecta a las condiciones de registraci3n de los t3tulos valores.

Por otra parte, dichas transferencias entre socios fundadores estarían violando el artículo 42, punto 42.2.1 del Pliego, ya que no se realizó la debida autorización que debió otorgar el concedente para la transferencia de acciones, así como, no se mantuvo el 51% en la composición accionaria que debía sostenerse durante todo el plazo de la concesión, no detentando así, la facultad de decisión.

La empresa concesionaria no aplicó lo establecido en la Ley 24.587- Nominatividad de los Títulos Valores Privados (B.O.: 22/11/95) y su Decreto reglamentario Nro. 259/96 en lo que respecta a la conversión de los títulos valores al portador en nominativos no endosables, ya que sólo procedió a registrar el nombre de los accionistas en el libro Registro de Acciones Nro. 1, omitiendo cumplimentar con los demás requisitos exigidos para su inscripción conforme a la ley.

#### Ü Informe GCT/AUD Nro. 68/98

De acuerdo a las auditorías realizadas por la CNRT al 01/09/98 sobre los registros contables y sociales de TEBA S.A., surge que los porcentajes establecidos en la oferta respecto a la tenencia de acciones no se encuentra cumplimentada. Tomando en cuenta las tenencias accionarias originarias y posteriores a la integración del aumento del capital, los socios fundadores conforman el 59,96% del capital de \$ 7.650.000 y los no fundadores el 40,04%. Por otra parte, al considerar el aumento de capital de \$ 7.350.000 los fundadores ven reducida su participación al 36,62%, así como, se incrementa al 61,98% la del resto de los accionistas.

#### Ü Informe GCT/AUD Nro. 27/99:

En fecha 29/03/99 la CNRT, a través de la Gerencia de Control Técnico se constituyó en TEBA S.A. a efectos de verificar la titularidad de las acciones societarias. La empresa sólo puso a disposición el Libro de Registro de Accionistas Nro. 1, pudiéndose constatar que se encontraba en el mismo estado que el observado en la auditoría anterior efectuada en agosto de 1998, con excepción de la anotación de varios embargos. En dicho registro, sólo se encuentran asentadas las acciones correspondientes al capital

original de \$ 7.650.000, faltando el asiento de las correspondientes al incremento inscripto ante la Inspección General de Justicia en junio de 1997 por \$ 7.350.000.

De todo lo actuado en la mencionada auditoría, la autoridad de control procedió a librar el acta correspondiente de fecha 29/03/99, en la cual solicita se ponga a disposición de la CNRT la documentación necesaria para dar cumplimiento al objeto de esa auditoría. El 05/04/99 se constituyeron nuevamente en TEBA S.A. los representantes del organismo de control, no logrando obtener respuesta a los requerimientos efectuados, por parte de la empresa, ni realizar la compulsión de la documentación que le fuera requerida.

Ü Informe GCT/AUD Nro. 66/99:

En la Nota Nro. 3 a los Estados Contables cerrados al 31/12/1998, la que no fuera observada por los auditores externos, la empresa concesionaria informa que el aumento del capital social de \$ 7.350.000 se encuentra totalmente suscripto, integrado e inscripto, lo cual no ha podido ser verificado por cuanto la empresa nunca puso a disposición los contratos de suscripción pertinentes, impidiendo conocer la efectiva titularidad accionaria de la sociedad. Cabe mencionar que de acuerdo a las anotaciones en los registros sociales, ningún accionista renunció a ejercer su derecho de preferencia.

Teniendo en cuenta las transferencias de acciones realizadas e incorporando los aportes de fondos para el aumento de capital, los socios fundadores conforman el 36,62% correspondientes a un capital de \$ 5.492.385, y los no fundadores un 61,98% que corresponden a \$ 9.297.638 del total, faltando integrar el monto de \$ 209.977 que representa el 1,40% .de acuerdo al Anexo Nro. 6.

De lo expresado precedentemente se infiere que los socios fundadores no detentaban el capital requerido en el Pliego, no conservando la proporcionalidad de la tenencia accionaria, lo cual, es causal de rescisión contractual.

Ü Informe GCT/AU Nro. 77/99:

Al 16/11/1999 TEBA SA no había asentado la suscripción accionaria del 11/08/1995 por el aumento de capital de \$ 7.350.000, inscripto en la Inspección General de Justicia con fecha 03/06/1997 en el libro Registro de Accionistas Nro. 1, cuya integración mayoritaria fue realizada entre enero de 1995 y agosto de 1996. Por lo expresado, la CNRT no ha podido verificar las reales titularidades a los efectos de llevar a cabo el control del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En el libro antes mencionado se han asentado transferencias entre los accionistas, las cuales carecen de fecha, incumpliendo con lo dispuesto en el Decreto 259/96, las que fueron realizadas sin contar con la aprobación del concedente.

De todo lo expuesto al 16/11/1999, TEBA SA, habría incurrido en el incumplimiento de los artículos 42.2.1. y 42.2.2 del Pliego, debido a que la proporción de votos y capital del grupo fundador ha variado respecto a las indicadas por el oferente en su oferta, en tanto las transferencias realizadas no sean aprobadas por el concedente.

#### Ü Informe GCT/AUD Nro. 07/00:

La empresa no dio cumplimiento en tiempo y forma con las obligaciones derivadas del régimen de nominatividad de acciones vigente, atento a que demoró casi cinco años en asentar la suscripción efectuada el 11/08/95 correspondiente al aumento de capital de \$ 7.350.000 .

En el libro Registro de Acciones Nro. 1 no ha consignado los datos requeridos por el Decreto 259/96 respecto a los tenedores de acciones.

De acuerdo a lo asentado en el libro Registro de Acciones Nro. 1, TEBA SA., habría incumplido con el punto 42.2.1 del Pliego, dado que los accionistas fundadores mantienen la mayoría del capital y voluntad social, no siendo así, respecto a la proporción de votos y capital indicados en la oferta

Cabe aclarar que las acciones de los accionistas fundadores habrían sido transferidas sin la autorización del concedente.

### **ANALISIS DEL DESCARGO**

Según se expone en el acápite 5. -Comunicación del Proyecto de Informe y análisis del descargo formulado por la CNRT del informe, mediante Nota N° 18/2004 AGN de fecha 3 de marzo, se remitió, al Señor Interventor de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, copia del Proyecto de Informe de Auditoría a fin de que presente las consideraciones que estime pertinentes.

Por Nota CNRT (I) N° 453/04, el organismo solicita una prórroga de 15 días corridos para responder. La Auditoría General de la Nación (Nota AGN N° 47 de fecha 7 de abril), concede la ampliación, extendiéndose el plazo para la remisión del descargo hasta el 19 de abril del corriente, fecha en la cual fue remitido a través de la Nota CNRT (I) N° 521/04.

Las consideraciones vertidas por la CNRT fueron a su vez analizadas y evaluadas por el equipo de auditoría y los resultados se presentan como Anexo II. En particular, se transcribe en cada caso el comentario u observación formulada por la AGN, seguidamente los principales comentarios contenidos en la respuesta y, finalmente las conclusiones a las que se ha arribado en virtud del examen y evaluación efectuado en cada tema específico.

En este sentido, se procedió a exponer los comentarios y observaciones de la A.G.N. (con letra tipo negrita), la respuesta de la Comisión y seguidamente el análisis de dicha respuesta.

Cabe señalar que en el presente análisis se abordan aquellas consideraciones que cuestionan los comentarios realizados por esta AGN en el informe mencionado, no siendo objeto de análisis aquellas coincidentes con sus comentarios; siendo éste el caso de las observaciones 4.1.1.2, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.5.1, 4.1.5.2, 4.1.6, 4.1.7.1, 4.3.2.1, 4.3.2.2, 4.4.3.1, 4.4.3.2, para las cuales el descargo no aporta elementos de juicio adicionales a los que ya obraran en poder de esta AGN que ameriten una rectificación de lo observado en oportunidad del proyecto de informe.

## **COMENTARIO - OBSERVACIÓN:**

**4.1.1.1 - El concesionario TEBA S.A. no cumple con lo especificado en los artículos 39, punto 39.1.1 y 86 del Pliego de Bases y Condiciones en lo que respecta a la inclusión de una ambulancia o la contratación de un servicio de emergencia, en el marco de la prestación del servicio de primeros auxilios exigido contractualmente.**

En este sentido, de los relevamientos y verificaciones efectuadas, se ha podido constatar que, en el caso que sea necesario contar con el servicio mencionado para eventuales traslados o derivaciones hacia centros asistenciales, se utilizan los servicios que presta el S.A.M.E (Sistema de Atención Médica de Emergencia), dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

## **RESPUESTA DE LA COMISION.**

"Item 4.1.1.1.: El servicio de ambulancia se cumple a través de terceros (Art. 86.4. del Pliego y con lo establecido en el contrato suscripto entre el Concesionario de la E.T.O.R. y la empresa prestadora del servicio de primeros auxilios). Asimismo, en casos de traslados de urgencia se recurre al S.A.M.E. dependiente del G.C.B.A."

## **ANALISIS DEL DESCARGO:**

A través de la nota CNRT-ETOR N° 195/2003 remitida a esta Auditoría, en respuesta al cuestionario de control que le fuera girado por el grupo auditor con fecha 17 de setiembre de 2003, en su punto 16 a), el Área de Control de la ETOR explicita que "...los servicios de ambulancia se cumplen a través de terceros...con adecuada celeridad en los traslados", como consecuencia de no contar con una ambulancia como equipamiento, haciendo uso así de la alternativa prevista en el Pliego de Bases y Condiciones.

Por otra parte, del acta de constatación celebrada con fecha 18 de setiembre de 2003, orientada a la verificación del cumplimiento de determinados servicios obligatorios que debían ser prestados en el ámbito de la ETOR, surge que los servicios de primeros auxilios no cuentan con emergencia médica con ambulancia, por lo cual, para esos casos, se solicita el servicio del SAME exclusivamente. Así fue expuesto en el

punto PRIMERO del acta mencionada, la que fuera suscripta oportunamente por el responsable del Área de Control de la ETOR de la CNRT, Licenciado Italo Balbo.

Atento lo explicitado precedentemente, se mantiene la observación realizada.

#### **COMENTARIO - OBSERVACIÓN:**

##### **4.1.4.- Parquización**

**El concesionario incumple con la presentación del Proyecto de Parquización y Mantenimiento de Especies dispuesto en el artículo 92, punto 92.2 del Reglamento.**

#### **RESPUESTA DE LA COMISION.**

"En nuestra opinión se puede considerar como excelente el desarrollo paisajístico y el mantenimiento de este ítem.

Oportunamente, mediante la Resolución C.N.R.T. N° 443/98 se impuso a TEBA S.A. una sanción de apercibimiento por la no presentación semestral del plan de prestación y mantenimiento de especies vegetales".

#### **ANALISIS DEL DESCARGO:**

Primeramente, se estima oportuno destacar que la observación que nos ocupa se orienta exclusivamente al incumplimiento en la formalidad de la presentación del mencionado Proyecto, no abriendo juicio respecto del estado del desarrollo paisajístico y su mantenimiento.

Por tal incumplimiento, resulta imposible que se realice un control eficaz y eficiente sin contar con el elemento básico que origine el mismo por parte del Area correspondiente.

Teniendo en cuenta lo explicitado, y considerando que del descargo no surgen aportes que permitan hacer variar la opinión vertida oportunamente, se mantiene en un todo la observación efectuada.

## COMENTARIO - OBSERVACIÓN:

**4.1.7.2 - Los precios de algunos productos o servicios en venta en el ámbito de la ETOR resultan sustancialmente superiores en relación con los de plaza, con excesos que van desde el 16 % hasta el 57 % en el caso de los precios de bares y confiterías, y desde el 38% hasta el 85 % para las golosinas y/o artículos de kiosco.**

## RESPUESTA DE LA COMISION.

"El texto del punto 76.4 del Pliego dice textualmente:

'76.4.: PRECIOS DE LOS PRODUCTOS O SERVICIOS EN VENTA.

Serán establecidos por cada comerciante, pero deberán ser razonables y no exceder sustancialmente a los de plaza'.

Como se puede observar el texto es ambiguo y de difícil fiscalización, la que podría caer en la órbita de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y no de éste órgano de control.

Los precios de los bares y confiterías están a la vista de los usuarios y, por otra parte, en el nivel + 1,00 mt. se encuentra emplazado un amplio comedor y bar para empleados el que mantiene precios sustancialmente más económicos."

## ANALISIS DEL DESCARGO:

En primer término, y en lo que respecta exclusivamente al carácter ambiguo que pretende dársele al texto de la obligación contractual, el Diccionario de la Real Academia Española refiere al significado del término "ambigüedad" como *"Incierto, dudoso.- Que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión "*. No parece ser éste un caso de ambigüedad, toda vez que resulta claro e inteligible el alcance de dicha obligación, estableciendo las condiciones que deberán reunir los precios de los servicios o productos en venta.

En segundo lugar, el hipotético grado de dificultad en la fiscalización al que se alude, no debería constituirse en un impedimento para llevar a cabo la tarea de control que le fuera encomendada a esa CNRT por el Decreto N° 1388/96, al determinar en su

Anexo I, artículo 7°, inciso b) entre sus facultades, la de efectuar el Control de la Estación Terminal de Omnibus de Retiro de la Ciudad de Buenos Aires (ETOR).

Por otra parte, resulta contradictoria la posición sustentada en el descargo que nos ocupa, con las respuestas otorgadas oportunamente por medio de los requerimientos de información realizados por el grupo auditor. En este sentido, a través de la nota CNRT-ETOR N° 195 de fecha 1° de octubre de 2003, el Área de Control de la ETOR reconoce, en el punto 15) del Cuestionario de Control adjunto a dicha nota, el haber realizado controles sobre los precios tendientes a verificar que los mismos sean exhibidos, razonables y que no excedan los corrientes de plaza, al responder textualmente "Sí, se ha cumplido con lo que prescribe el Pliego de Bases y Condiciones al respecto...", indicando además que "...cumplen con lo establecido en el artículo 76.4 del Pliego de Bases y Condiciones".

En consonancia con lo expuesto, en el punto 3 de la nota referenciada "ut-supra", se hace alusión a la existencia de un Manual de Procedimientos del Área de Control de la ETOR, el cual contiene los procedimientos tipo relativos al control de la concesión. El mencionado Manual (denominado Manual de Procedimientos del Sistema de Aseguramiento de Calidad - Procedimiento de Control de la Terminal ETOR), en el punto 2 - ALCANCE, define al mismo como :

"Verificar el cumplimiento, por parte del Concesionario de la E.T.O.R., del Pliego de Bases y Condiciones, de la oferta del concesionario, y del texto del contrato que relaciona a TEBA S.A. con el Estado Nacional.

Dentro de lo expuesto en el párrafo anterior, específicamente lo relativo a:

Capítulo II - Condiciones Particulares del Pliego de Bases y Condiciones, que comprende los Art. 33° al 59° inclusive.

Capítulo IV - Reglamento de Funcionamiento de la ETOR, del Pliego de Bases y Condiciones, que comprende los Art. del 63° al 93° inclusive ...."

De lo expuesto precedentemente cabe colegir, de modo inequívoco, que la función del control en cuanto al tema en tratamiento, corresponde a ese Organismo de Control.

Finalmente, en lo que respecta al contenido específico de la observación que nos ocupa, se señala que, el descargo no agrega nuevos elementos de juicio que fundamenten la revisión de la opinión vertida en su oportunidad.

En ese sentido, sin perjuicio de mantenerse la observación en todos sus términos, y teniendo en cuenta lo expresado por la CNRT respecto a que "...la fiscalización podría caer en la órbita de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y no de este Órgano de Control...", se estima oportuno incorporar al cuerpo del Informe, en el punto 4.1.7.2, una referencia al contenido de los "Lineamientos para la Mejor Práctica en la Auditoría de la Regulación Económica" elaborados por la INTOSAI, relacionados con las incumbencias del "regulador" en lo que hace al desarrollo de la competencia.

#### **COMENTARIO - OBSERVACIÓN:**

**4.2.1 - El concesionario ha incumplido con la presentación del Cronograma de Obras y Plan de Inversiones final, identificado como "Revisión 4", establecido en el artículo 4° del Decreto N° 1293/97, la cláusula décimo tercera del Acta Acuerdo de fecha 30 de diciembre de 1997 y la cláusula cuarta de su similar de fecha 25 de marzo de 1998,**

**4.2.2 - El concesionario no ha cumplimentado lo acordado oportunamente el 25 de marzo de 1998 en lo que respecta a la fecha de finalización de la totalidad de las obras.**

#### **RESPUESTA DE LA COMISION.**

"Apartado 4.2.1 y 4.2.2:

En homenaje a la economía administrativa me remito a la "MINUTA DE ENTREVISTA" y "ANEXO" a la misma, obrantes a fojas 79 y 80.

Por otra parte resulta conveniente puntualizar que en distintas oportunidades y por razones vinculadas a incumplimientos sobre el Cronograma de Obras y Plan de Inversiones, comprometidos contractualmente, TEBA S.A. fue multada a través de los siguientes actos administrativos:

<b>EXPTE.</b>	<b>CONCEPTO</b>	<b>RESOLUCION</b>	<b>MONTO</b>
558-000183/94	Falta de Scio. de Aire Acondicionado	CCETOR N° 02/94	U\$\$ 10.000.-
558-001831/94	Atraso ejec. Cron. Ob. Y P. De Inv.	CCETOR N° 03/94	U\$\$ 50.000.-
555-000500/94	Idem anterior	CCETOR N° 05/94	U\$\$ 50.000.-
558-003585/94	Idem anteriores	CCETOR N° 06/94	U\$\$ 200.000.-
558-000002/95	Incump. Instal. A.A. en Hall Público	CCETOR N° 03/95	U\$\$ 50.000.-
558-000287/95	Atraso en el cumpl. P. Inven	CCETOR N° 10/95	U\$\$ 100.000.-
EXP CONTA 9479/96	Idem anterior	C.N.R.T. N° 191/97	U\$\$ 100.000.-
EXP. CNRT E.15644/98	Incumplim. Liberación longitudinal de la confitería Sector "A" (Nuevo Hall)	C.N.R.T. N° 981/98	U\$\$ 70.000.-

#### ANALISIS DEL DESCARGO:

Con relación a lo mencionado en el primer párrafo del descargo efectuado por la CNRT, del Anexo Minuta de Entrevista suscripta por el Lic. Italo Roberto Balbo como representante del Area de Control E.T.O.R., surge con claridad lo explicitado por ambas observaciones, toda vez que se expone "En virtud de que la Revisión N° 4 del Cronograma de Obras y Plan de Inversiones no fuera aprobado por la C.N.R.T. conforme la Nota C.N.R.T. N° 375/98 que obra en poder de la Auditoría General de la Nación, la certificación de las obras fueron aprobadas según lo determinado por la Revisión N° 3 y los cambios introducidos por el Decreto N° 1293/97 y el Convenio suscripto el 30/12/97 entre el poder concedente y TEBA S.A....El único rubro que resta recepcionar en forma definitiva es el denominado calle de ingreso/egreso de la E.T.O.R. (A 2.2.2.) faltando sólo el dictado del Acto Administrativo, que consiste en la Resolución C.N.R.T. que lo ratifica...".

Por otra parte, y en lo que respecta a las sanciones que se citan en el descargo, cabe señalar que las mismas corresponden a incumplimientos que se encuentran fuera del alcance del período auditado.

De lo expuesto precedentemente se colige que el descargo realizado coincide con lo observado por esta Auditoría General de la Nación en el proyecto de informe, razón por la cual se ratifican los términos de ambas observaciones.

#### COMENTARIO - OBSERVACIÓN:

**4.4.1.- La Estación Terminal de Omnibus presenta dificultades e impedimentos para la accesibilidad, comunicación y seguridad de las personas con movilidad y/o comunicación reducida.**

RESPUESTA DE LA COMISION.

" Apartado 4.4.1:

- § No está previsto en los documentos contractuales que rigen la concesión.
  
- § No es exactamente así. Los ingresos laterales, en el nivel + 1,00 mt., desde y hacia la playa de estacionamiento, en los 5 puentes tienen rampas a ambos lados y están expeditos.
  
- § El ascensor para uso exclusivo de discapacitados debe ser conducido por personal de TEBA S.A., por lo que no sería necesaria la existencia de teléfono en el mismo.
  
- § Los quioscos de diarios y revistas, bajo algunas de las escaleras fijas que vinculan los niveles + 4,74 y + 8,48 mts., provienen de situaciones anteriores a esta concesión y están amparados por disposiciones emanadas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De cualquier forma el discapacitado o su acompañante puede solicitar el uso del ascensor antes mencionado.
  
- § Sanitarios: Fue aclarado al tratarse el apartado 4.1.3..
  
- § Boleterías e información y señalización: Durante todo el período de la presente concesión no se ha formulado queja alguna respecto a estos ítems.

ANALISIS DEL DESCARGO:

Con relación a este punto, es necesario señalar que las observaciones volcadas en el informe han tenido como objetivo la evaluación de la accesibilidad general de la E.T.O.R., entendiendo como tal a la posibilidad de las personas con movilidad y comunicación reducida, de gozar de las adecuadas condiciones de seguridad y autonomía.

Para proceder a dicha evaluación se han tomado como parámetros de cumplimiento las prescripciones establecidas en la reglamentación prevista en el Decreto N° 914/97, el cual establece específicamente las condiciones técnicas que deben reunir cada uno de los distintos componentes para ser considerado como accesibles.

Precisamente las observaciones detallan las diferencias que presentan las instalaciones de la E.T.O.R. respecto de dichas especificaciones técnicas. Si se considera que el cumplimiento de la mencionada reglamentación garantiza en cierta forma su condición de accesibilidad, la no sujeción a la misma representa un obstáculo o un impedimento.

Atento lo explicitado en los párrafos precedentes, se mantiene la observación.

#### **COMENTARIO - OBSERVACIÓN:**

**4.3.1.1 - El concesionario TEBA S.A. no depositó a favor de ANSES los importes correspondientes al 30 % de los cánones relativos a la concesión, en virtud de lo establecido por el artículo 31 de la Ley 23.966 y normas concordantes.**

**4.3.1.2 - La CNRT no insta al cumplimiento por parte de el concesionario, de lo preceptuado por el mencionado artículo 31 de la Ley N° 23.966.**

#### **RESPUESTA DE LA COMISION.**

"Corresponde señalar que la opinión de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte respecto de la aplicación del artículo 31 de la Ley 23.966 a la concesión de la Estación Terminal de Omnibus de Retiro, se expresó mediante NOTA CNRT(I) N°1236 del 01 de octubre de 2003. Previamente, con fecha 25 de setiembre de 2003, la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte emitió el dictamen N° 8470 en el cual se analiza este tema".

#### **ANALISIS DEL DESCARGO:**

En dicho sentido, tal como se menciona en el cuerpo del informe, la Intervención de la CNRT concluye en su Nota (I) N° 1236/03, que "...la Estación Terminal de Omnibus de Larga Distancia de la Ciudad de Buenos Aires no fue incluida en los listados anexos a que alude el artículo 9° de la Ley N° 23.696, ni sujeta a privatización por ninguna ley posterior, por estar en esas condiciones al dictado de dicha ley, por lo que no le resulta de aplicación lo previsto en el artículo 31 de la Ley N° 23.966".

Asimismo, el citado Órgano de Control argumenta que la mencionada Estación Terminal "...no está incluida en los listados anexos que integran el bloque normativo ni en ninguna disposición posterior sin que ello constituya omisión alguna por cuanto a la fecha de la sanción y promulgación de la Ley N° 23.696 la misma ya estaba privatizada".

Por otra parte se refiere a la omisión por parte de la Autoridad de Aplicación del cumplimiento del artículo 9° del Decreto N° 437/92, en lo que respecta a la inclusión en forma expresa, en el pliego, de la obligación del concesionario, de depositar directamente el treinta por ciento (30%) del precio canon a la orden del Sistema Unico de Seguridad Social.

Ahora bien, con relación al análisis propiamente dicho, en primer término, cabe señalar que el Órgano de Control no aporta en su descargo nuevos elementos de juicio que sustenten su posición respecto del tema que nos ocupa, adjuntando la misma documentación que obrara en poder de esta Auditoría General de la Nación al momento de emitir la opinión contenida en el proyecto de informe respectivo.

Como se expresara oportunamente en el punto 4.3.1.2 del mencionado proyecto de informe, esta Auditoría General de la Nación no comparte la interpretación que realiza la C.N.R.T., en el entendimiento que resulta inequívoco el espíritu del legislador en el dictado de la norma, al afectar el treinta por ciento de los recursos provenientes de privatizaciones, priorizando su destino al mencionado Sistema Unico de Seguridad Social..

En cuanto a la falta de mención expresa de la obligación en el Pliego y en el Contrato de Concesión, se reitera que la misma es susceptible de ser subsanada jurídicamente por la Autoridad de Aplicación y no hace al fondo de la cuestión.

En similar sentido ya se ha expresado esta Auditoría General de la Nación, a través de su Resolución N° 99/2002, en el informe relacionado con la evaluación de la gestión del ORSNA en el control del cumplimiento de las obligaciones emergentes del Contrato de Concesión respectivo, al concluir en su punto 5.9 lo siguiente: "Si bien se ha omitido el expreso mandato del Dto.N° 437/92 de que en los Pliegos de Condiciones "deberá incluirse en forma expresa la obligación...del Concesionario...de depositar directamente el 30%...del canon...a la orden del Sistema Único de Seguridad Social", los Pliegos no contienen disposición alguna en contrario, por lo que prevalece lo dispuesto en la Ley 23.966(...)En consecuencia el Sistema Único de Seguridad Social sufrió un perjuicio económico al no poder contar con los recursos que la legislación vigente le destina."

Por todo lo expuesto, se mantiene la observación realizada en todos sus términos.

#### **COMENTARIO - OBSERVACIÓN:**

##### 4.4.4.4.- Aspectos legales

**La CNRT no ha propiciado las sanciones correspondientes a los incumplimientos verificados con relación a lo estipulado en el artículo 42, punto 42.2.1, incisos a) y b) del Pliego.**

#### RESPUESTA DE LA COMISION.

"...En el comentario a esta observación, la AGN hace referencia a que la CNRT propició la rescisión del contrato a la empresa concesionaria por el incumplimiento de lo preceptuado en el pliego de condiciones generales en su artículo 42, puntos 2.1 y 2.2. Lo que no dice el informe de la AGN es que el Poder Concedente (Secretaría de Transporte – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) no resolvió la cuestión en el sentido propiciado por el organismo de Control.

Con posterioridad a ese pedido de sanción, la Gerencia de Control Técnico de la CNRT, a través de los controles realizados, puso en conocimiento de las máximas

autoridades del organismo los incumplimientos al marco normativo de la concesión detectados. Tal como lo menciona el informe de la AGN, los informes de la Gerencia de Control Técnico se hicieron en los años 1998, 1999 y 2000. "

#### ANALISIS DEL DESCARGO:

En el comentario que sustenta la observación contenida en el Proyecto de Informe, se expone con claridad que el período al cual corresponde la observación es el que va desde el 30 de diciembre de 1997 - fecha del Acta Acuerdo de la renegociación dispuesta mediante el Decreto N° 1293/97 - hasta el 21 de diciembre de 2000, fecha en la cual se dicta la Resolución de la Secretaría de Transporte N° 180, con la que se subsana la situación.

En lo que respecta al incumplimiento al que se alude, el único antecedente de promoción de sanciones (al cual también hace mención el Proyecto de informe en el segundo párrafo del citado comentario), y en el que se solicitó la rescisión del contrato, se remonta al año 1994 y tramitó bajo el expediente EXMEYOSP 558-003750/94. Resulta inequívoco, entonces, que se encuentra fuera del período de análisis al cual se refiere la observación.

Si bien el Proyecto de informe no hace mención a que el Poder Concedente no resolvió la cuestión en el sentido propiciado por el organismo de Control, ello resulta implícito cuando se destaca que, como consecuencia de lo prescripto en el artículo 3° del citado Decreto N° 1293/97 y de la cláusula décimo segunda del Acta Acuerdo de fecha 30 de diciembre de 1997 (al haberse convenido que las partes desisten de cualquier reclamo recíproco que pudiera corresponderles por causa anterior a la fecha de su firma) lo actuado en el mencionado EXMEYOSP 558-003750/94 ha devenido en abstracto.

Finalmente, cabe destacar que, a la fecha, el Contrato de Concesión se encuentra vigente y en instancias de renegociación, lo que confirma que el Poder Concedente no ha propiciado su rescisión, tal como lo solicitara en aquella oportunidad la mencionada CNRT, circunstancia que, por su obviedad, no mereció ser destacada en el Proyecto de Informe.

Por lo expuesto, se mantiene la observación.