

**PROYECTO DE COMUNICACIÓN**

La Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe vería con agrado que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Infraestructura y Transporte, en virtud de la extinción del Contrato de Concesión de Autopista Provincial AP-01 "Brigadier General Estanislao López" suscripto oportunamente entre dicho ministerio y la firma ARS S.A., y lo establecido por decreto 90/2018, **INFORME** :

- 1) Monto adeudado por la UTE concesionaria al Estado Provincial concedente en virtud de obras de pavimentación que debía realizar y no realizó, a la fecha de extinción del contrato.
- 2) En relación a los incumplimientos de plazos de pago de parte de la Provincia hacia el concesionario por obras complementarias realizadas, alegados en los "considerando" del decreto 90/2018: detalle de los mismos indicando monto, concepto, fecha en que debía realizarse el pago y fecha en la que efectivamente se concretó.
- 3) Si la Provincia concedente adeudaba a la fecha de extinción del contrato sumas de dinero a la concesionaria por pago de obras complementarias, y en caso afirmativo, indicar monto.
- 4) Cuáles son las diferencias entre el estado estructural del pavimento real frente a la información suministrada en el proceso licitatorio, a las que hace referencia el Ing. Gueydan, y si las mismas han sido constatadas, relevadas y cuantificadas.
- 5) Cuales son las variables macroeconómicas consideradas como de entidad suficiente para tener por extinguido el contrato sin culpa de partes, a las que se alude en los "considerando" del decreto 90/2018, detallando el cálculo de su incidencia concreta sobre las acreencias recíprocas de las partes.
- 6) Cuales son los importes de las acreencias y deudas mutuas de las partes a la fecha de extinción del contrato de concesión.
- 7) Detalle del cálculo (cuantificación y homogeneización en el tiempo)



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

efectuado por el Ing. Gueydan de los valores correspondientes a las obligaciones del concedente y concesionario, por el cual concluyó que el balance se presenta equilibrado.

*[Firma manuscrita]*  
BARRAZO  
*[Firma manuscrita]*  
Cavalero

*[Firma manuscrita]*  
**HÉCTOR CAVALLERO**  
Diputado Provincial

*[Firma manuscrita]*  
*[Firma manuscrita]*

**FUNDAMENTOS**

**Sr. Presidente:**

Mediante el Decreto 2236 del año 2010, el entonces Gobernador Hermes Binner otorgó por 10 años la explotación del corredor vial Santa Fe -



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Rosario, a un consorcio integrado por un grupo de empresas múltiples beneficiarias de obra pública, aduciendo que el contrato era modelo y que al término de la concesión, la autopista estaría íntegramente pavimentada en sus dos manos y trazas: se agregaría un tercer carril, además se transformaría en una "autopista inteligente" y se implementaría un "corredor ecológico", con la implantación de miles de ejemplares de árboles a lo largo de su recorrido.

En diciembre de 2015, se determinó el cese de la concesión de la autopista Santa Fe - Rosario por considerarse que existía una deuda de la concesionaria calculada en esa fecha de 1.554 millones de pesos y un cumplimiento de las obras exigibles que solamente alcanzaba al 39 %.

Recordamos que se trataba de un contrato de concesión de obra pública que se debía financiar por medio del peaje que pagaban los usuarios y que percibía la concesionaria.

Este contrato preveía que el concesionario o contratista se haría cargo de la administración del servicio, su explotación, el gerenciamiento general de la concesión, su mantenimiento y realización de mejoras y ampliación, la conservación general del espacio, y además, de la repavimentación de la totalidad de la calzada, es decir 313 km.

A su vez, los ingresos para todas esas obligaciones se concretarían fundamentalmente mediante el peaje que fijaban unilateralmente los órganos correspondientes de la Provincia de Santa Fe.

Por otro lado, la ganancia que obtendría el concesionario se concretaba a través de un porcentaje del peaje que se denomina "*pago por vehículo pasante*" (PVP). Por lo que el grupo oferente que menor importe de PVP proponía en la oferta económica de la licitación, era quien ganaría la misma. El valor que quedaba de la diferencia entre el PVP y la tarifa era el aporte casi absoluto que formaba el "*fondo de obras*" mediante el cual se debían financiar los trabajos distintos a los definidos a cargo del concesionario-contratista.

En consecuencia, el fondo de obras no es del concesionario, sino de la Provincia, y debía rendirse cuenta del mismo periódicamente para el control de ingresos y grado de aplicación a las autoridades a cargo de la



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

supervisión de la concesión, las que debían a su vez efectuar el seguimiento de este tema por parte de la provincia.

Estas cuestiones se pueden corroborar en el Decreto N° 1033 del año 2010, mediante el cual el Poder Ejecutivo aprobó los Pliegos de Bases y Condiciones Generales (PBCG), Pliego Particular (PBP), Pliego Técnico (PT) y Proyecto de Contrato de Concesión (PC) para la Licitación Pública Nacional e Internacional para la *"Concesión por Peaje de la Construcción, Mejoras, Reparación, Conservación, Ampliación, Remodelación, Mantenimiento, Administración, Gerenciamiento y Explotación de la Autopista Provincial Santa Fe Rosario"*.

En esos pliegos se establecían los parámetros a tener en consideración para la selección de la empresa o UTE que quedaría a cargo de la administración, explotación, gerenciamiento, mantenimiento, mejoras, ampliación, conservación, remodelación y repavimentación de la autopista mediante el sistema de peaje.

Allí se establecía lo dicho previamente, de que la tarifa del peaje la fija la Provincia y lo que le correspondería percibir al concesionario como ingresos para cumplir sus obligaciones establecidas en el futuro contrato de concesión se materializaba mediante el cálculo de la diferencia entre el "pago por vehículo pasante" (PVP), por lo que la mejor oferta resultaba aquella que propusiera el "pago por vehículo pasante" menor. Todo ello sin que se definiera técnicamente en qué consistía otro tema conflictivo como era qué representaba o incluía la repavimentación, tanto en el pliego general de bases y condiciones (punto 2.31), como en el técnico (puntos 9 y 10).

Hacia comienzos de 2016, el Ministro de Infraestructura de la Provincia José Garibay manifestó en los medios la situación que se plantea con el concesionario, y lejos de tomar una decisión inmediata, anunció lo que se iba a hacer en un futuro incierto en ese momento.

Reconoció en esa oportunidad que el concesionario no había cumplido con el contrato -es decir con la repavimentación en los cinco años que llevaba de concesión de la totalidad de la autopista- y anunció que sólo se llevaba hecho menos del 45%, o sea unos 70 km del total de 160 km que posee la



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

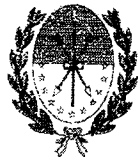
autopista. Posteriormente se constató que dicho porcentaje era aún menor (es un 39% y la totalidad de la obra representa 313 km en lugar de los 160 mencionados).

Si se analizan estas declaraciones efectuadas en ese momento, veremos que el Gobierno de la Provincia constató que no se habían realizado las inversiones previstas que eran además obligatorias para el concesionario, por lo que quedaba legalmente habilitado para rescindir el contrato y a la vez reclamar los montos no invertidos y las costas del caso. Sin embargo, luego anunció que se habían "neutralizado" las inversiones a cargo del concesionario a la espera de una "renegociación o readecuación" del contrato. En otras palabras, en lugar de aplicar las decisiones que legalmente amparaban a la Provincia, optó por "renegociar o readecuar" el contrato con el mismo concesionario que se hallaba en mora, otorgándole así un beneficio a las empresas a cargo de las obras y perjudicando económica y legalmente al Estado provincial.

Pero lo que es peor aún, las indefiniciones del contrato antes apuntadas, relativas a las características de la repavimentación, los tiempos y las formas de concreción, fueron aprovechadas por la UTE y alegadas como "vicios ocultos", cosa que llevó al gobierno a reconocerlo sin que hiciera nada para defender los intereses de la Provincia.

De esta manera, el fondo de obra terminó en buena medida en las cuentas del concesionario como crédito por PVP, por lo que buena parte de los trabajos en la autopista se debieron realizar no con el fondo de obras sino con partidas complementarias de otra fuente proveniente de dineros del estado provincial. Esto fue reconocido por el Ministro Ciancio en su momento. (El Litoral, 11 de septiembre de 2014, "*La provincia se hará cargo de obras complementarias en la autopista*").

En este contexto, la obra principal a cargo del concesionario era indiscutiblemente la repavimentación de la calzada que no fue hecha (aunque como antes dijimos, uno de los puntos por los cuales se inició la discusión sobre el caso, es que tanto al momento de licitar como al de firmar el contrato, no se estableció con precisión qué significaba técnicamente repavimentar, como así también bajo qué condiciones ni en



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

qué tiempo se debían efectuar las obras).

Al respecto se debe considerar que la Ley de Obras Públicas Nº 5188 en su artículo 10, establece taxativamente que *"previo al llamado a Licitación de una obra, o antes de su ejecución si aquel no correspondiere, deberá estar aprobado su proyecto y presupuesto, con conocimiento de todas las condiciones, elementos técnicos, y materiales que sean necesarios para su realización"*, cosa que en este caso al menos, no se cumplió plenamente. Tampoco se estableció cuál era el costo que la Provincia estimaba que supondría el hacerlo a su satisfacción, en este caso, clave para determinar la exactitud de la ecuación económica de la oferta y la factibilidad de su amortización.

Como consecuencia de los faltantes e imprecisiones apuntadas, la concesión pensada para hacer a nuevo la autopista quedó en una nebulosa que terminó en que el concesionario sólo se encargaba del gerenciamiento de la unidad de negocios, y realizaba puntualmente el pago del canon mensual que por otra parte era solo una pequeña parte de los ingresos que obtenía, y agregaba para evitar reclamos mayores, un mantenimiento superficial de la calzada.

De esta manera obtenía una ganancia extraordinaria por PVP, debido al incremento constante del parque automotor que se verificó en ese período y al uso de la vía con mayor asiduidad a lo largo del corredor que servía.

Lo cierto es que en ese momento no se cumplió con la Ley de Administración Financiera Nº 12510, que en su artículo 150 dispone que en las contrataciones de concesiones de obras deben preverse la *"base de cálculo, modos y tiempos de la revisión de las tarifas"*, y por el contrario, la Provincia mediante decisiones unilaterales como por ejemplo mediante el Decreto 2513 del año 2015 reajusta los peajes a partir de una determinada fecha y paralelamente reconoce retroactivamente a la concesionaria un PVP superior, por lo que termina reconociéndole compensaciones económicas a una UTE que ya incumplía con la concesión, con directa afectación a la integración del fondo de obras y perjudicando abiertamente al erario provincial.

También es llamativo que nunca se le haya exigido a la empresa



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

concesionaria que integrara su capital social por una suma no inferior al 30% de los egresos totales de los dos primeros años de la concesión, conforme al propio Plan Económico Financiero de su oferta (punto 7.5.5. del pliego general de bases y condiciones) firmado por la UTE al momento de presentar la oferta.

Y en el mismo orden de consideraciones, debe tenerse presente que la cuenta especial del "fondo de obras" que debía haberse implementado y que era de propiedad exclusiva de la Provincia, quedó en manos del concesionario para las obras menores que tenía a cargo, por fuera de la repavimentación que sí era a su íntegro cargo. Aunque nunca se supo si la concesionaria cumplía con el depósito diario de lo que correspondía por el tránsito de vehículos y si el monto era el adecuado a los valores que debía depositar ya que nunca se verificó la cantidad promedio de vehículos que abonaban peaje.

Ante esta situación, el gobierno provincial decidió encargar una auditoría que determinara en qué estado se hallaba la concesión de dicho corredor vial. Para tal fin encomendó a la Facultad de Ingeniería y a la Facultad de Ciencias Económicas, ambas de la UNR, que efectuaran un estudio técnico y económico del caso para definir qué hacer con la concesión.

Del estudio de la Facultad de Ciencias Económicas a cargo del Dr. Guillermo Español, se determinó que la concesionaria había ganado una buena cantidad de dinero comprobable a través de un informe en donde, por medio de un análisis deflacionario del período estudiado, los ingresos eran más que suficientes para que la misma hubiera cumplido con las obligaciones contraídas.

Por otro lado, el informe de la Facultad de Ingeniería terminó siendo lapidario con respecto a la empresa: el objetivo central de la concesión, es decir la repavimentación, no sólo no había sido realizado debidamente en todos los años de la concesión, sino que además únicamente se efectuó un bacheo deficiente con uso de material de calidad muy inferior al exigible para esas tareas.

El 6 de Julio de 2016, en el diario UNO de Santa Fe, el Gobernador Miguel Lifschitz decía: "...la empresa no cumplió con el objetivo principal que era la



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

*repavimentación total de la autopista. Vamos a volver a concesionarla pero el Estado se va a hacer cargo de la repavimentación, la concesión será para mantenimiento y prevención pero sin obras de fondo"*

<https://www.unosantafe.com.ar/calzados/el-estado-se-hara-cargo-la-repavimentacion-la-autopista-y-se-volvera-concesionar-n1135355.html>

El 30 de diciembre del año 2016, el Gobernador firmó el Decreto 5194/16 mediante el cual se aprobó el Convenio para la extinción y rescisión por mutuo acuerdo del Contrato de Concesión por Peaje de la construcción, mejoras, reparación, conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración, gerenciamiento y explotación de la Autopista Provincial AP — 01 "Brigadier General Estanislao López", suscripto entre el Ministerio de Infraestructura y Transporte y la firma ARS Sociedad Anónima (ARSSA). Dicho decreto nada menciona acerca de que en el peaje, la utilidad del concesionario era un porcentaje de los valores de cobro a cada vehículo denominado "*pago por vehículo pasante (PVP)*" que era fijado unilateralmente por la Provincia; y que en esa utilidad debían estar contemplados los gastos para repavimentar, mantener y conservar la autopista, y su ganancia, por lo que en tal caso se habría apropiado indebidamente de valores que correspondían a la provincia.

En disonancia con la Ley 5188 de Obras Públicas, nunca se precisó técnicamente ni en la licitación, ni a la firma del contrato de concesión, qué significaba repavimentar en el marco de la adjudicación. Es decir, nunca se establecieron las necesarias definiciones técnicas, el costo estimado de concreción a satisfacción de la Provincia; los plazos de ejecución; la programación de los trabajos; la corrección de la ecuación económica de la oferta y la factibilidad de su amortización.

Dicho de otra manera, por acción u omisión, la provincia de Santa Fe fue perjudicada severamente en términos económicos en principio por la falta de previsión y control por parte de los organismos que debían velar por los intereses del Estado provincial, sin que a la fecha se haya avanzado en buscar los responsables y hacer que respondan por sus actos.

Las burdas indefiniciones del contrato sobre las características de la repavimentación fueron aprovechadas por la UTE concesionaria y





## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

transformadas en supuestos "*vicios ocultos*" que le permitieron sostener sus reclamos y justificar sus incumplimientos, ante un gobierno provincial que siempre actuó reconociendo esto sin ninguna alegación.

De esta manera el "*fondo de obras de la Provincia*" terminó en la cuenta del concesionario como crédito por PVP, y para hacer trabajos en la autopista, el gobierno tuvo que acreditar partidas complementarias de otra fuente tal como reconocieron a lo largo del tiempo diversos funcionarios. Por su parte, los órganos de control de la AU 01 que debían ejercer el mismo (OCAP y la Subsecretaría de Auditoría y Control del Ministerio de Infraestructura y Transporte) relativizan sus actuaciones en sus reclamos por incumplimientos y benefician a la concesionaria, con el único objetivo de equilibrar los platos de la balanza y dar lugar a la conclusión buscada de antemano de "*extinción del contrato sin penalizaciones por incumplimientos de la concesionaria*".

Prueba de que esto último era objetable, son las actuaciones del Tribunal de Cuentas en su momento, que fueron reflejadas en diversos medios de la provincia. El 20 de marzo de 2017, se pudo leer en El Litoral de Santa Fe "*El Tribunal de Cuentas castiga al Órgano de Control de la autopista*" [http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/145567-el-tribunal-de-cuentas-castiga-al-organo-de-control-de-la-autopista-por-los-incumplimientos-de-la-concesionaria.html](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/145567-el-tribunal-de-cuentas-castiga-al-organo-de-control-de-la-autopista-por-los-incumplimientos-de-la-concesionaria.html) En el mencionado artículo se decía: *Por resolución N° 24 del pasado 13 de marzo, el Tribunal de Cuentas de la provincia decidió castigar al Órgano de Control de la concesión de la autopista Santa Fe-Rosario a raíz de los incumplimientos de la empresa ARSSA que, como se sabe, derivaron en una rescisión consensuada y en una finalización anticipada del contrato. Por "unanimidad", el Tribunal decidió solicitar al Ministerio de Infraestructura que "instruya un juicio de responsabilidad" al Órgano de Control, al tiempo que comunica la resolución a dicha cartera y a los presidentes de ambas cámaras legislativas. El Órgano de Control se creó por decreto en 2010 en el marco de la licitación pública para concesionar la autopista, con el objetivo de verificar el cumplimiento del contrato. En sus inicios dependía de la Administración de Vialidad, pero con las sucesivas*



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

*reformas a la Ley Orgánica de Ministerios, pasó en 2011 a la órbita del Ministerio de Aguas y Medio Ambiente”.*

En el antes citado decreto 5194/16 se expresa como explicación a la rescisión del contrato por mutuo acuerdo que: *“ambas partes del Contrato han incurrido en incumplimientos que perjudicaron el cumplimiento de uno de los puntos centrales del mismo: la repavimentación de la calzada; cuestión que reviste suma importancia para el Estado provincial; que las partes coinciden en la necesidad de arribar a una conclusión transaccional que resulte de la más conveniente composición de los intereses en conflicto, atendiendo las circunstancias que han provocado un verdadero desequilibrio en las prestaciones comprometidas originariamente, por circunstancias y factores externos, ajenos a su voluntad... ello, teniendo presente el contexto fáctico — jurídico, y asumiendo la conveniencia de evitar litigios judiciales que, más allá de las razones a invocarse en auxilio de una u otra postura, no habrán de satisfacer el interés de la comunidad en relación al estado de la AP — 01 Brigadier Gral. Estanislao López”.*

Equiparando de esta manera y asimétricamente los posibles retrasos en certificaciones menores con la falta de cumplimiento de obras y el incumplimiento permanente de los trabajos establecidos en el contrato inicial. Y continúa, *“la litigiosidad que se pretende evitar, redundará asimismo en favor de la Provincia y la ciudadanía en general, permitiendo una transición pacífica y ordenada hasta la adjudicación del corredor a un nuevo concesionario; y evitando la repetición de escenarios disvaliosos, y excesivamente desgastantes para el estado provincial”.*

Sin embargo, y al hacerlo de manera consensuada se salva a los integrantes originales de la UTE (ARSSA), es decir a Milicic SA, Laromet SA, Obring SA, Pecam SA, Rovial SA y Vial Agro S.A. (grandes contratistas de la obra pública de la provincia) de la ejecución del fondo de garantía, sin siquiera explicar qué sanciones se aplicaron a lo largo de los frecuentes incumplimientos y si estas, en caso de existir se ejecutaron.

Pero a la vez por medio de esta operatoria, también se salvó a los integrantes de la sociedad en cuestión, de ser incluidos en el Registro de Licitadores como poseedores de sanciones por incumplimiento, cosa que los



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

pondría en apuros ante nuevas licitaciones, que por otra parte les permitieron seguir ganando contratos de obras en el ámbito provincial sin problemas ni requerimientos.

De haberse hecho efectivas las sanciones por los incumplimientos que cometieron esas empresas, hoy no podrían licitar al menos por un período de tiempo, lo que no ha sucedido ya que todas ellas siguen trabajando como contratistas de la obra pública.

En este estado de cosas, la Secretaría Legal y Técnica del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado consideró necesaria la intervención de la Fiscalía de Estado en atención a la excepcional trascendencia jurídica y complejidad de la materia ventilada.

Es así como la Fiscalía, expresa que *"lo actuado y los informes arrojados no logran justificar con claridad la solución a la cual se arribase en materia de imputación de responsabilidad"*.

También fue sometido a estudio el decreto por el cual se declaraba la extinción "por mutuo acuerdo" del contrato de concesión, al contralor del Tribunal de Cuentas, la Vocalía Jurisdiccional "B" de la Sala I, quien requirió que se ampliara la información relacionada con los motivos de la rescisión, tales como: detalle de los incumplimientos de la concesionaria y su estimación, estimación de los incumplimientos detallados por la auditoría de la UNR, estimación económica de los reclamos formulados por la concesionaria y detalle de los reclamos por obras complementarias. Sugirió además el Tribunal que no se avanzara en la licitación de la nueva concesión hasta que no se resolviera la extinción de la concesión de ARS S.A.

En vista de la solicitud del Tribunal de Cuentas, y de lo dictaminado por la Fiscalía de Estado, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 1017 de fecha 25 de abril de 2017, refrendado además por el Ministro León Garibay, por el cual dispuso someter a revisión el *Convenio de Extinción por Mutuo Acuerdo del Contrato de Concesión* y encomendar al Ministerio de Infraestructura y Transporte que en el lapso de 180 días implementara un procedimiento definitivo de análisis y determinación de la responsabilidad que le puede caber a las partes o incluso a terceros, en la frustración del contrato.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

También por la misma norma, se ordenó suspender por el mismo plazo la calificación de "mutuo acuerdo" de la causal de extinción, quedando supeditada dicha causal al resultado del procedimiento encomendado al Ministerio.

Se estableció también que vencido dicho plazo de 180 días debería dictarse un nuevo acto administrativo que estableciera en forma definitiva la causal de rescisión del contrato y la atribución de responsabilidades.

En este Decreto 1017, además, los firmantes expresan textualmente: "*Que ello tanto respecto del objeto principal del mismo en cuanto a la finalidad tenida en vista por la Provincia -consistente en la contratación de una empresa concesionaria para la reparación, repavimentación, conservación ampliación, remodelación, mantenimiento, administración, gerenciamiento, y explotación mediante el sistema de concesión de obra pública por Peaje de la Autopista AP-01 (artículo 1º del Pliego de Bases y Condiciones aprobado por Decreto Nº 1033/2010)-, como alegadamente en la expectativa de la empresa de obtener rentabilidad por la explotación del corredor vial en el marco de la concesión*".

Y continúa: "*Que además, a la referida frustración del contrato debe agregarse lo afirmado expresamente por la Cartera de Infraestructura y Transporte en canto a la mutación del modelo de gestión del corredor desde que se pasa del esquema referenciado a la concesión por peaje del mantenimiento, administración, gerenciamiento, y explotación de la AP 01, por un lado y por el otro, la reparación y repavimentación de la traza de la autopista*"...

"*Que sin perjuicio de ello, dicho Órgano de Asesoramiento entiende que lo actuado y los informes arrojados no logran justificar con claridad la solución a la cual se arribase en materia de imputación de responsabilidad*"

"*Que sin desmedro de lo informado por el OCAP-01 y lo manifestado por la empresa concesionaria en torno a distorsiones que impactaron la ecuación económica financiera del contrato, lo cierto es que ni el informe técnico no así tampoco el contable producidos por terceros conllevan la suficiente claridad y precisión como para poder arribar, sin más, a la conclusión de la razonabilidad de la falta de responsabilidad de la concesionaria o a bien a la*



*compensación de responsabilidades mutuas."*

*"Que en este sentido, sostiene debería iniciarse un proce-dimiento definitivo de análisis de lo acontecido y de determinación de responsabilidad que le puede caer a las partes (o incluso a terceros) en la frustración del contrato, sin perjuicio de que adicionalmente se disponga la intervención de especialistas o la realización de auditorías que conduzcan a determinar fehacientemente los créditos y deudas recíprocos derivados de la extinción de la concesión"*

Este Decreto, como dijimos más arriba, estableció la apertura de un período de revisión de 180 días, con el fin de efectuar un estudio del caso por medio de expertos contratados por el Ministerio de Infraestructura y Transporte (descalificando de alguna manera los ya efectuados por Universidades públicas) para que se aclarara si había culpas compartidas o unilaterales entre el concedente (es decir la Provincia) y el concesionario (ARSSA) para que se llegara al fracaso del contrato.

En cumplimiento del Decreto citado se contrató por Resolución 813 del año 2017 a dos expertos: el ingeniero civil Miguel Gueydan y el abogado Juan Carlos Cassagne a los fines de efectuar la auditoría dispuesta por el mismo y llegar al posterior dictamen.

Cassagne fue presidente de Metrogas, cuando era propiedad de British Gas, también de Repsol; y de Aguas Argentinas, cuando esta fue controlada por Suez.

El otro participante del estudio, es decir el Ingeniero Civil Miguel Gueydan tampoco se hallaba al margen de los procesos de privatizaciones y de los intereses de empresas viales: desde 2010, declara poseer residencia permanente en Chile por estar ligado a empresas de concesiones viales, pero evita casi siempre decir que fue parte del directorio de Autopistas del Sol en Argentina y de la empresa concesionaria vial Camino de las Sierras, de Córdoba, ambas con similares directorios en esos momentos según se puede corroborar en documentos oficiales presentados a la Comisión Nacional de Valores.

Al respecto cabe mencionar que la empresa Caminos de las Sierras debió renunciar a la concesión que poseía por numerosos incumplimientos de los



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

términos del contrato de explotación del corredor vial para pasar al ámbito provincial poco antes de que asumiera sus funciones este profesional de manera oficial.

Y lo que es más interesante aún, suele soslayar su participación en Autopistas del Sol hacia el año 2010, siendo que en ese momento era uno de los directores suplentes del directorio de la concesionaria en representación de los accionistas clase A, según consta en los informes de la empresa a la Comisión Nacional de Valores en 2010.

Al respecto del caso, este último dato no es menor, ya que en dicho ejercicio, esa concesionaria se declaró en *default* tras haber soportado varios procedimientos de crisis en años anteriores por razones similares a las que llevaron a la rescisión del contrato de concesión de la Provincia con ARSSA, es decir este ingeniero ya había pasado por situaciones similares pero en representación de los concesionarios y conocía perfectamente cómo justificar en caso de ser necesario una situación de ese tipo. (Ver el Comunicado enviado a la Bolsa de Comercio de Buenos Aires el 16/11/2010)

Es actualmente coordinador de proyectos de Barimont s.a. que ofrece servicios de consultoría técnica, económica, financiera y de gestión en las áreas de ingeniería, hidráulica, planificación, medio ambiente, transporte, desarrollo de proyectos inmobiliarios y proyectos de inversión, y coordinación estudios previos para el desarrollo de implementación de proyectos del Metrobus en diferentes ciudades, la cual ya había efectuado años atrás un estudio de costos y peajes de la Autopista Santa Fe - Rosario. Previamente, fue también presidente de Novobra, un grupo francés dedicado a servicios para empresas de acerías, contando como principales clientes a Acindar y Acerbrag. Reportaba directamente a su dueño principal en Francia.

Lo llamativo de la decisión de contratar a los dos expertos es que la trayectoria profesional de ambos ha transcurrido basada en la defensa de los intereses de empresas privadas.

En vista de ello, en fecha 26 de octubre de 2017 presentamos un proyecto de comunicación ante esta Cámara de Diputados, que ingresó bajo el



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

número de expediente 33778, a fin de requerir informes al poder Ejecutivo sobre: 1) el grado de avance respecto de los procedimientos definitivos de análisis y determinación de responsabilidades que le puede caber a las partes en la Extinción por Mutuo Acuerdo del Contrato de Concesión, y 2) para que se indicaran los elementos y antecedentes evaluados para llevar a cabo la selección para la contratación directa por parte del Ministerio de Infraestructura y Transporte en nombre del Gobierno de la Provincia, de los servicios de Cassagne Abogados (CASS SRL) por la suma de U\$S 61.235 más un extra de 217 dólares por hora de asesoramiento, a lo que sumó los servicios del ingeniero Miguel Gueydan por un monto de \$ 678.138, con lo que totaliza una cifra superior a \$ 1.700.000, para evaluar la extinción de concesión mencionada.

Este pedido de informes fue aprobado por la Cámara de Diputados de la Provincia, pero nunca fue respondido por el Poder Ejecutivo, quien hizo caso omiso a lo requerido por los legisladores.

Este punto no es menor, ya que tenemos entonces que el Gobierno Provincial no respondió ni justificó por qué contrató en forma directa a los mencionados consultores, por los elevados montos arriba detallados, simplemente para evaluar las responsabilidades en la extinción de concesión, en lugar de hacerlo mediante entidades públicas o mediante un proceso de licitación.

Posteriormente, en fecha 01 de febrero de 2018, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 90, por el cual, una vez conocidas las opiniones de los consultores privados contratados, el Poder Ejecutivo Provincial dispuso dar por concluido el procedimiento de revisión del Convenio de Extinción por Mutuo Acuerdo del contrato de Concesión por Peaje de la Autopista, y su respectivo acto aprobatorio, el Decreto 5194/16. Dispuso además dejar establecido que la extinción del contrato es "sin culpas para las partes", y que no existen derechos pendientes para ninguna de ellas sobre las cuestiones involucradas en la relación contractual que se extingue.

Como explicación a tal decisión, se puede leer en los "considerando" del Decreto 90 que: *"A la luz del examen de la referida documentación, del desarrollo de la concesión y la evolución del contexto económico del país*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

*(inflación en alza, tasas de financiamiento en alza, variación sustancial del tipo de cambio), la evolución desfavorable de las condiciones macroeconómicas y el estado estructural del pavimento real frente a la información suministrada en el proceso licitatorio condicionaron el accionar tanto del Concesionario como del Concedente y que, transcurridos seis (6) años de la concesión, la realidad de la infraestructura no resultó la prevista, ni las obras de mejora pudieron realizarse"* (justificando los argumentos de ARSSA).

*"Que dicho experto también indicó que si bien, en esos primeros seis (6) años, el Concesionario cumplió parcialmente con la obligación de repavimentar la autopista -utilizando el 39% de concreto asfáltico del total presupuestado-, no obstante, por otra parte, debió implementar un plan de mantenimiento de la calzada mucho más exigente y de mayor envergadura del previsto, extrayendo de esta comparación un monto a favor del Concedente"* (apoyando los argumentos defendidos por ARSSA en contra de los intereses de la Provincia).

Al respecto, llama la atención que no se tome en cuenta a fin de determinar responsabilidades, el hecho de que era imposible que los concesionarios desconocieran el estado de la ruta al momento de ofertar para la concesión, como así también el costo estimativo global de lo que podría ser necesario gastar para cumplir el contrato a licitar.

También llama la atención que se afirme con tal liviandad que en los pliegos no se determinó expresamente algo tan central para esa concesión como aclarar el estado de la ruta y las obras a efectuar con la precisión necesaria y esperable.

*"Que asimismo señaló que el Concesionario financiaba el déficit resultante de las obras de repavimentación con los resultados obtenidos en las obras complementarias efectivamente realizadas, hecho comprobado mediante el análisis de los estados contables realizado por la Universidad Nacional de Rosario; agregando que las obras complementarias comprometidas en el Contrato de Concesión y no ejecutadas, importaban un beneficio estipulado en la oferta por estas obras no realizadas a favor del Concesionario"* (avalando el incumplimiento del concesionario).





## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

De acuerdo con el párrafo mencionado, se reconoce por un lado que la concesionaria poseería un déficit para el gasto de obras (algo que no debería existir si se hubiera cumplido con los términos de la concesión) que se subsanaba mediante la concreción de obras complementarias que se hacían sin presupuestar ni deducir del fondo para obras que debía existir.

Es decir, no se cumplía con el plan de obras, ni con el uso debido del fondo para las mismas y se cobraba la mayor parte de las que se realizaban a precio fijado por el concesionario bajo la justificación de obras adicionales, y se deducían del canon perteneciente a la provincia.

*"Que además añadió que los tiempos de pagos estipulados para las obras complementarias, no fueron cumplidos por el Concedente, lo que generó un perjuicio financiero al Concesionario"* (justificando los argumentos de ARSSA).

Esto es también llamativo debido que se aduce que la Provincia pagaba tarde los certificados de obra, pese a que estos se cancelaban con una parte de la recaudación de los peajes, algo que la empresa podía retener de las rendiciones de cuentas que hacía sobre los peajes que cobraba y que eran al mismo tiempo la fuente de recaudación para cancelar esas obligaciones.

*"Que, por otra parte, también destacó que una aplicación extemporánea del valor del precio por vehículo pasante (PVP) y una falta de representatividad de los gastos reales en la fórmula de adecuación de dicho valor en el tiempo, causaron perjuicios tanto financieros como económicos al Concesionario"* (apoyando los argumentos defendidos por Arssa en contra de los intereses de la Provincia).

Es decir que el concesionario alega pérdidas porque la fórmula de cálculo estaba mal hecha, pero omite reconocer que esos valores derivan del presupuesto original efectuado al momento de la concesión por parte de Arssa y que al presentar la oferta en la licitación lejos de objetarla, la aceptó y calculó ella misma como oferente.

*"Que, en sustento de su opinión, trajo a colación doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación que, admitiendo la rescisión anticipada de común acuerdo y con fundamento en la concurrencia de culpas, determinó las siguientes pautas: (a) que esta modalidad de rescisión neutraliza las*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

*culpas; (b) que se asimila a la rescisión sin culpa del contratista; (c) que para determinar la responsabilidad de las partes y calificar jurídicamente la causal de extinción resulta necesario efectuar una apreciación global de los hechos, de las circunstancias particulares del caso y de la conducta de las partes, (d) que no resulta exigible que exista contemporaneidad entre los incumplimientos de las partes y, (e) que, ante la duda sobre la procedencia de disponer una rescisión con culpa, corresponde que la rescisión se decrete sin culpa de las partes"* (justificando los argumentos de Arssa)

*"Que, por otra parte, habiendo examinando la validez del Decreto N° 5194/2016 sobre la base de tales presupuestos conceptuales, el Dr. Cassagne estimó que se encuentran "configuradas razones jurídicas suficientes para que se verifique la neutralización de la culpa de las partes, máxime, teniendo en cuenta que la pauta de neutralización o compensación de culpas, como antes se dijo, resulta aplicable cuando existen incumplimientos generados por razones ajenas a ellas (la evaluación desfavorable e imprevisible de las variables macroeconómicas), las que, en el caso, tienen una singular relevancia" (avalando una vez más los argumentos de ARSSA).*

Dicho de otra manera, en el mismo dictamen los expertos se contradicen al expresar por un lado que los pliegos estaban mal confeccionados y sin debido control de evolución y cumplimiento de la concesión, pero que a la vez las variables macroeconómicas se dispararon de tal manera que los términos de la concesión se hicieron incumplibles por la realidad económica que vive el país sin tener en cuenta que pasado casi dos tercios del contrato se habían ejecutado menos del 40% de las obras exigibles y no se habían disparado aún las supuestas variables mencionadas.

*"Que hizo hincapié en que, en la medida que tal lo que surge del informe técnico del Ing. Gueydan la liquidación final arroja un balance equilibrado, resulta posible deducir que existe una directa relación entre los incumplimientos del Concesionario, los factores ajenos a su voluntad y el riesgo asumido (en especial, el riesgo de demanda) que interfirieron negativamente en la ejecución del contrato"* (justificando los argumentos de ARSSA).



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

En este punto es interesante observar que para llegar a semejante conclusión, el ingeniero no aporta el respaldo de ningún balance económico ni se observa en el dictamen otro argumento visible más que la explicación de que la falta de cumplimiento se sostiene en el cobro de menor cantidad de peajes que lo estimado en la oferta inicial por lo que los ingresos que tuvo el concesionario no le permitían cumplir con el contrato, algo que es insostenible en cualquier rescisión contractual de este tipo, ni nunca habían generado reclamo de redeterminación de las condiciones de explotación de la concesión por parte del concesionario habiendo transcurrido el 60% de la concesión.

En este caso, el argumento es por lo menos discutible, ya que en todo el país se registraba un constante aumento de vehículos circulando por las vías de comunicación terrestre de todas las provincias incluido el corredor vial Santa Fe - Rosario.

*"Que, en este marco, sostuvo que si bien, en el caso se configuró un supuesto de quiebre de la ecuación económica financiera y frustración del fin del contrato que hacían inviable su subsistencia, "en los informes incorporados al expediente a la fecha de emisión del Dictamen FDE no se había efectuado una ponderación concreta de los incumplimientos de las partes, que permitiera justificar plenamente la decisión de que la extinción se produjera por mutuo acuerdo"*.

Si bien explica que el primer Decreto de Lifschitz era inconsistente tal como se le había advertido inicialmente, el dictamen tampoco posee los necesarios argumentos que avalen la decisión tomada posteriormente.

En síntesis, los fundamentos del Decreto 90/2018 terminan siendo tan inconsistentes como el Decreto inicial (5194/16) sometido a revisión, y el único beneficiario del caso fueron la UTE y sus integrantes quienes ven "perdonados" sus incumplimientos.

Tenemos entonces la necesidad de que se nos informe con claridad y números concretos, cuales son las acreencias y deudas que supuestamente en forma recíproca tienen la UTE concesionaria y el estado provincial concedente, y cuál es el cálculo por el cual el Poder Ejecutivo llega a la conclusión de que las mismas se encuentran compensadas o "equilibradas",



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

ya que de los antecedentes del caso no nos resulta posible coincidir en tal apreciación.

Es por todo ello que solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto.

~~Bacallero~~

Claudio

  
**HECTOR CAVALLERO**

**Diputado Provincial**

