

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, noviembre de 2007.
Código del Proyecto	4.05.15
Denominación del Proyecto	Concesión de ocupación, uso y explotación de espacios de uso público significativo Auditoría Legal y Financiera –
Período examinado	Ejercicio fiscal 2004 y hechos posteriores.
Objeto de la Auditoría	CONCESIÓN PUNTA CARRASCO S.A.
Unidad Ejecutora	Dirección General de Concesiones y Privatizaciones (DGCyP).
Objetivo de la auditoría	Controlar y evaluar los aspectos legales, técnicos, y financieros de la Concesión.
Alcance	El presente examen fue realizado de conformidad con las Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Normas Básicas de Auditoría Externa aprobadas por Resolución N° 161/00 de esta A.G.C.B.A. La naturaleza y el alcance de los procedimientos de auditoría aplicados incluyeron: Para la realización de la auditoría se llevaron a cabo los siguientes procedimientos: 1. Relevamiento preliminar, tomando como base los informes finales de Auditoría de la AGCBA N° 4.13.0.00 y 4.04.06. 2. Examen de la concesión, del cumplimiento de las cláusulas contractuales, control, cobro y registración del canon.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Las tareas de campo del equipo de auditoría finalizaron en marzo de 2006.
Limitaciones al alcance	No las hubo.
Aclaraciones previas	Antecedentes de la Concesión Las tareas de auditoría incluyeron el análisis de los expedientes suministrados por la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones, resultantes de las reconstrucciones realizadas por la Comisión Verificadora del Estado de Ocupación de los Bienes del Dominio Público instituida por Decreto N° 225/GCBA/1997 A través de la Ordenanza N° 41742/CjD/86 (BM N° 17.962) se autorizó el llamado a Licitación Pública para adjudicar la concesión de la ocupación, uso y explotación de los Solariums “Saint Tropez” e “Ingeniero Agrónomo Benito Carrasco” ubicados en Costanera Norte. Posteriormente por la Ordenanza N° 42119/CjD/87 (BM N° 18.096) se

	facultó al Departamento Ejecutivo de la ex – MCBA a modificar el pliego de bases y condiciones del mencionado llamado a licitación pública, con el objeto de que la presentación de ofertas y las adjudicaciones fueran independientes en relación a cada uno de los solariums comprendidos en la licitación, modificación que se hizo efectiva mediante el Decreto N° 5100/MCBA/87 (BM N° 18.111). Con fecha 13/04/1988 mediante el Decreto N° 2153/MCBA/1988 se adjudicó a la Unión Transitoria de Empresas: “Francisco Natino e hijos S.A. , Parenti Mai S.A., Riva S.A.”, la concesión de la ocupación, uso y explotación del Solarium Ingeniero Agrónomo Benito Carrasco, comprendiendo la adjudicación el otorgamiento por el sistema de concesión de obra pública de las construcciones e instalaciones a levantarse. El plazo de la concesión fue fijado en diecinueve (19) años y seis (6) meses a contar de la firma del contrato y el canon mensual a abonar se estableció en la suma de australes siete mil quinientos (A 7.500) sujeto a las variaciones estipuladas en el Pliego de Bases y Condiciones. Con fecha diciembre de 1990 comunican la decisión de constituir una sociedad anónima denominada PUNTA CARRASCO S.A. para que tome a su cargo la administración y el manejo total del emprendimiento, solicitando a la ex-Municipalidad que tenga presente que “...en el futuro será PUNTA CARRASCO S.A. quien ejercerá la concesión del solarium...” La Comisión Verificadora observó incumplimientos contractuales y de inversión del concesionario del Balneario Ingeniero Agrónomo Benito Carrasco, destacando asimismo que la situación es de similares características a la detectada en el análisis de la concesión del Balneario Saint Tropez, por lo que resuelve proponer la caducidad de dicha concesión. Entre los incumplimientos detectados por la citada Comisión Verificadora se destacan: 1. Incumplimiento del Plan de Obras obligatorias y ofertadas 2. Realización de un relleno de la costa no autorizado que duplica el área originariamente concesionada. 3. Realización de obras no autorizadas. 4. Incumplimiento del pago de derechos de delineación y construcción. 5. Subarriendo sin autorización del área gastronómica del complejo. 6. Desvirtuación del objeto de la concesión, contrariando el destino de paseo popular. 7. Al momento de efectuar su presentación ante la Comisión Verificadora, no han incluido la totalidad de los contratos por subconcesiones y locaciones. 8. El más grave incumplimiento que atañe al aspecto legal se refiere a la forma societaria asumida por la Concesionaria.
--	--

Cálculo y control del Canon

La adjudicación realizada a la Unión Transitoria de Empresas: "Francisco Natino e hijos S.A. , Parenti Mai S.A., Riva S.A." se efectuó fijando un Canon mensual de A 7.500 (Australes siete mil quinientos), sujeto a las variaciones estipuladas en el punto 2.7 del Pliego de Bases y Condiciones, el cual estipuló un ajuste mensual del canon conforme a la variación del Índice de Precios al Consumidor Nivel General, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$Ca = b/a * Co$$

donde:

Ca: Canon ajustado

a: Índice del mes anterior al de la apertura de la licitación

b: Índice del segundo mes anterior al del ajuste

Co: Canon de la oferta original

La apertura de la licitación se fijó por Decreto 3874/87 para el día 4 de septiembre de 1987, modificando el Decreto 2521/87 en el cual se fijaba esta fecha para el 10 de julio de 1987, en consecuencia, de acuerdo con lo establecido por el Pliego de Bases y Condiciones, la actualización del canon debió haberse efectuado tomando como base –de acuerdo con la fórmula expuesta arriba- el mes de Agosto de 1987.

Sin embargo, en el Expediente analizado por esta auditoría se constató que el mes tomado como base para la actualización del canon fue el de Noviembre de 1987. Esta situación fue expuesta en el Informe Económico Financiero realizado para información del Interventor de Concesiones y Privatizaciones. Efectivamente, de dicho Informe surge que tomando como base el mes de Noviembre de 1987, el valor actualizado del canon hasta Mayo de 1991 (fecha en que deja de actualizarse por aplicación de la Ley de Convertibilidad) fue de \$ 2340.35 mensuales, monto que actualmente abona el concesionario,

En el mismo Informe Económico Financiero se afirma que la base utilizada para el cálculo del canon a abonar es incorrecta y el canon que debería estar abonando el concesionario desde Mayo/1991 es de \$ 3445,86. Asimismo, se calcularon las diferencias entre el canon abonado por la empresa concesionaria y el que debía haber abonado llegándose a la conclusión que el concesionario registra una deuda actualizada a Diciembre de 1997 de \$ 146.580,67 por diferencia de canon no abonado.

No surge del Expediente analizado que dicha deuda haya sido reclamada por parte de la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones, ni pagada por el concesionario.

	Cabe asimismo señalar que esta Auditoría General en oportunidad de llevar a cabo el informe 4.04.06 señaló en lo que respecta al Área Control de Canon que la misma trabajaba con un soft que se hallaba con módulos aún sin terminar, sin contar con documentación ni procedimientos formales y pautas de control de operación y carga de datos. El esquema de seguridad era informal y muy precario, impidiendo –la falta de integración- consolidar la información existente con la de otros sistemas.
Observaciones	<u>Relacionadas con la concesión:</u> 1) Se ha verificado que el uso para el cual se otorgaron los permisos objeto de esta auditoría no es compatible con la zonificación Urbanización Parque (UP) del predio afectado al dominio público en el que se alojan. 2) Se ha observado en el Expediente N° 64.059/99 de la Concesión del Solarium Ing. Agrónomo Benito Carrasco (Registro N° 631/CVEOBPD797) que la concesionaria “PUNTA CARRASCO S.A.” ha incurrido en graves incumplimientos de las disposiciones contractuales (tales como: incumplimiento del plan de obras obligatorias y ofertadas, realización de obras no autorizadas, desvirtuación del objeto de la concesión, etc.), sin que haya podido comprobarse la aplicación de las sanciones pertinentes. 3) Se ha observado que el objeto de la concesión aparece desvirtuado, contrariando el destino que le corresponde como paseo público. 4) Se ha observado la realización de un relleno de la costa no autorizado que duplica el área originariamente concesionada. 5) Se ha observado excesiva demora de la DGCyP en expedirse sobre el grado de cumplimiento de las prestaciones a cargo de las subconcesiones objeto de esta auditoría y sobre la razonabilidad y proporcionalidad del canon, tal lo dispuesto por el art. 4 del Decreto N° 225/GCBA/1997 y el art. 1 del Decreto 895/GCBA/2001 6) Se observó la falta de actualización de los Informes referidos a la razonabilidad y proporcionalidad del canon, a pesar de las nuevas condiciones de mercado respecto al momento de otorgarse la concesión. 7) Se ha observado, en las concesión objeto de esta auditoría, la existencia de locales gastronómicos y bailables que carecen de la habilitación correspondiente. 8) Se observado en el expte. N° 64.095/99 (CUERPO IV) la ausencia de la fs. 779 sin que se haya constancia del eventual desglose.

	<u>Relacionadas con el canon:</u> 9) La empresa concesionaria paga un canon inferior al estipulado por el Pliego de Bases y Condiciones. 10) Punta Carrasco S.A. adeuda a la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones la diferencia entre el canon pagado y el canon estipulado por el Pliego de Bases y Condiciones del contrato de concesión. Dicha deuda asciende a Abril de 2007 a \$ 270.397,79.- cifra que surge de adicionar a la deuda determinada en el Informe Económico Financiero a Diciembre de 1997 -obrante en el Expediente 64095/1999- por un total de \$ 146.580,67. La deuda determinada por esta Auditoría durante el período Enero de 1998 a Abril de 2007 (ciento doce meses) es de \$ 123.817,12 .- {(\$ 3.445,86 – \$ 2.340,35) x 112}. Según el examen realizado no se ha podido constatar que se hubiese realizado el reclamo pertinente. Ver Anexo correspondiente. <u>Relacionadas con la documentación suministrada por el organismo de control Inspección General de Justicia:</u> 11) La empresa Punta Carrasco S.A. presentó sus Memorias y Balances al Organismo de Control fuera del plazo legal establecido, habida cuenta que los Balances de los ejercicios cerrados al 31/12/2001, 31/12/2002, 31/12/2003 y 31/12/2004 se presentaron todos juntos el 21/09/2005, y el cerrado al 31/05/2005 se presentó el 13/07/2006. 12) Desde el 2002 al 2005, la empresa tuvo pérdidas y no cubrió con sus ventas siquiera el costo de servicios y locaciones (margen bruto). Asimismo dichas Pérdidas han insumido las reservas y el 50 % del Capital durante los ejercicios económicos 2003, 2004 y 2005.
Recomendaciones	1 Arbitrar las medidas necesarias a fin de que se respeten las normas relativas al uso del suelo teniendo en cuenta las disposiciones vigentes. Haciendo cumplir los artículos 89 y 90 de la constituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Código de Planeamiento Urbano y la Ordenanza N° 46.229/CjD/92. 2 Aplicar en tiempo y forma las sanciones correspondientes a los incumplimientos de las disposiciones contractuales en las que ha incurrido la concesionaria. 3. Intimar a la concesionario para que arbitre las medidas necesarias a fin de cumplir con el objeto de la concesión, removiendo las barreras que le quitan al predio su condición de paseo público. 4 Arbitrar los medios necesarios para impedir actividades de vuelco de tierra y escombros con el objeto de realizar rellenos costeros que sobrepasen la línea de ribera autorizada al momento de la

	concesión. 5. Respetar los plazos legales para la verificación del cumplimiento de las prestaciones a cargo de los concesionarios, observando lo dispuesto por los arts. 4 del Decreto N° 225/GCBA/1997, 1 del Decreto N° 895/GCBA/200. 6. Cumplir estrictamente las normas vigentes en materia de habilitaciones y permisos, impulsando el control de los locales gastronómicos y bailables existente dentro del predio concesionado, los que carecen de habilitación correspondiente. 7. Cumplir estrictamente la normativa vigente en materia procesal en la CABA, asegurando la integridad del expediente de la concesión. 8 Actualizar los informes referidos a la razonabilidad y proporcionalidad del canon abonado por la concesionaria, teniendo en cuenta las nuevas condiciones de mercado y el incremento de superficie detectado. 9. Evaluar la suma que correspondería cobrar actualmente en concepto de Canon teniendo en cuenta factores tales como dimensiones del lugar concesionado y valores de mercado, habida cuenta la finalización del contrato de concesión en Enero de 2008 y el probable destino que se dará al predio. 10. Adecuar la suma pagada por el concesionario en concepto de Canon a los valores estipulados por el Pliego de Bases y Condiciones del contrato firmado oportunamente. 11 Gestionar el cobro de lo adeudado por el concesionario en concepto de diferencia entre el Canon pagado y el que efectivamente debería pagar de acuerdo con lo establecido por el Pliego de Bases y Condiciones del contrato firmado. 12 Solicitar al concesionario la presentación de sus Estados Contables con el objeto de contar con elementos que permitan realizar un seguimiento de la situación económica y financiera a fin de evaluar periódicamente su capacidad de pago, solvencia patrimonial y el grado de cumplimiento de sus obligaciones antes los organismos de contralor.
Conclusión	Conclusiones globales de los proyectos relacionados con la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones Proyectos involucrados: 4.04.06 – Dirección General de Concesiones y Privatizaciones. Ejercicio 2003. 4.05.14 –Predio Costa Salguero. Ejercicios 2001-2005 4.05.15 – Punta Carrasco – Ejercicio 2004 4.05.16 – Balneario Saint Tropez (ex Coconor). Ejercicio 2004 y hechos posteriores. El primero de los informes de auditoria se ocupa de analizar la gestión de la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones del GCBA (DGCyP) en general, mientras que los restantes tienen por objeto evaluar los aspectos legales, financieros y de gestión de la DGCyP ante cada una de las concesiones en particular.

Todos los informes analizados, revelan falencias observadas en forma recurrente en toda la órbita de actuación de la DGCyP. A continuación se describen las falencias mas relevantes agrupadas en cinco grupos.

Inactividad de la Administración frente a los incumplimientos contractuales o legales. Los equipos de auditoría han detectado diversos incumplimientos contractuales por parte de los concesionarios (desarrollo de actividades que no se corresponden con el objeto para el cual la concesión fue otorgada, incumplimiento en los planes de obras a cargo de los concesionarios, falta de pago del canon, “privatización” de espacios que deberían ser de uso público, acción que viola el artículo 8ª de la Constitución de la Ciudad; incumplimiento de la Ley 123 y su modificatoria, de Impacto Ambiental. La administración no previó ni aplicó sanciones frente a estos incumplimientos, y en los casos en que ha tomado alguna medida, el actuar administrativo adolece de excesiva morosidad (Proyectos 4.04.06, 4.05.14, 4.05.15 y 4.05.16). Asimismo, la administración tuvo un accionar discrecional ante los distintos ocupantes del espacio público, puesto que mientras en algunos casos impulso el desalojo administrativo en otros permitió la continuidad de las actividades de los concesionarios. En particular, merece destacarse la inactividad del GCBA frente a la falta de pago del ABL y la falta de presentación de declaraciones juradas del ISIB por parte de Telemetrix (Proyecto 4.05.14)

Carencia de habilitación gubernamental para las actividades que se desarrollan en los predios concesionados.

Repetidamente se ha observado que los locales que desarrollan sus actividades en los grandes espacios de uso público sujetos a concesión carecen de habilitación.

Cabe mencionar que, a este respecto, existe una controversia entre distintos órganos del Poder Ejecutivo relativa a la aplicación del Decreto PEN 2409/66. Dicha controversia debería haber sido resuelta por la Procuración General de la Ciudad, la cual, pese a haber sido consultada al respecto, ha demorado su pronunciamiento mas allá de lo razonable incumpliendo con sus obligaciones al respecto. Este accionar de la Procuración General genera incertidumbre respecto al marco jurídico aplicable a los predios sujetos a concesión y obstaculiza la adopción de un criterio uniforme por parte del Gobierno de la Ciudad (Proyecto 4.05.14)

Es opinión de esta AGCBA que dichos establecimientos deberían tramitar las correspondientes habilitaciones ante los organismos del GCBA, y en caso de no cumplir los requisitos que se exigen al resto de los ciudadanos para el desarrollo de dichas actividades, deberían ser clausurados.

Incompatibilidad entre las actividades desarrolladas en los predios concesionados y los usos permitidos por el CPU.

Ligado al punto anterior, las actividades desarrolladas en los predios concesionados son incompatibles con la zonificación establecida en el Código de Planeamiento Urbano (Proyectos 4.05.14, 4.05.15 y 4.05.16), incompatibilidad que sólo podrían ser salvada por una Ley sancionada en las condiciones establecidas en el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad en la medida que se respete el libre acceso y circulación a todo el público de los espacios del contorno ribereño.

En tanto dicha ley no sea aprobada, las actividades de los concesionarios se encuentran en abierta infracción a la normativa vigente. El GCBA no ha tomado acciones ni para promover la sanción de la norma (mediante la presentación de un Proyecto de Ley ante el Poder Legislativo) ni para clausurar las actividades en infracción a la ley.

Deficiencias en el registro y resguardo de la información. La DG de Concesiones y Privatizaciones no cuenta con sistemas de registro de la información adecuados, lo cual impide el correcto desarrollo de sus funciones de control sobre los predios públicos concesionados. En particular, las deficiencias más graves consisten en la falta de un padrón actualizado de inmuebles sujetos a concesión o permiso de uso, la carencia de información relativa al tamaño de los establecimientos concesionados y en las deficiencias en el registro de pago de cánones, que impide realizar conciliaciones a fin de controlar el estado de la cuenta de cada concesionario (Proyectos 4.04.06 y 4.05.14)

Desactualización de cánones. En todos los informes se observa la falta de relación entre los montos de los cánones abonados por los concesionarios y el beneficio que éstos obtienen por las actividades lucrativas que desarrollan en los predios sujetos a concesión.

Las falencias detectadas, si bien son responsabilidad primaria de la DGCyP, además involucran a diversas áreas del Gobierno de la Ciudad y dejan traslucir graves deficiencias en la política que el Gobierno adopta frente a los concesionarios de espacios públicos. En particular, la inactividad o morosidad de la Administración frente a los incumplimientos contractuales de los concesionarios de los grandes espacios de uso público da cuenta de la falta de definición en los niveles más altos del Gobierno de una línea clara de acción a seguir respecto a estas concesiones, indefinición achacable a varias gestiones que se han sucedido en el Gobierno de la Ciudad Autónoma.

La solución a estas deficiencias requiere, debido a la magnitud de los predios sujetos a concesión, al interés público comprometido y a los intereses económicos involucrados, una clara definición de la solución a seguir, definición que debe ser adoptada por el Poder Ejecutivo e implementada a través de todos los órganos involucrados. Dicha solución debe resguardar en primer lugar el interés general –

	actualmente afectado por las situaciones irregulares detectadas – y en la medida de lo posible los derechos de los concesionarios, solo en tanto éstos sean compatibles con dicho interés público y con el marco normativo vigente en la Ciudad. En suma, el Poder Ejecutivo debe determinar una política de Estado a seguir a fin de sanear las situaciones existentes y evitar la generación y perpetuación de situaciones similares en el futuro, priorizando el interés público sobre los intereses particulares.
--	---