

- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN -

Índice del Informe de Auditoría

- Actuación AGN N°233/04 -

<u>INFORME DE AUDITORÍA.....</u>	<u>1</u>
<u>1 OBJETO DE AUDITORÍA:</u>	<u>1</u>
<u>2 ALCANCE DEL EXAMEN:</u>	<u>1</u>
2.1 LA REGULACIÓN DEL ORSNA EN LOS SERVICIOS NO AERONÁUTICOS O COMERCIALES...	2
2.2 EL CONTROL DEL ORSNA SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS NO AERONÁUTICOS O COMERCIALES.....	2
2.2.1 INSPECCIONES	2
2.2.2 OPINIÓN DEL USUARIO.....	2
2.2.2.1 Reclamos, quejas y/o sugerencias	2
2.2.2.2 Encuestas.....	2
2.2.3 SERVICIOS COMERCIALES	2
2.3 LOS INGRESOS COMERCIALES DE AA2000	2
2.4 CONTRATO DE FIDEICOMISO	2
<u>3 ACLARACIONES PREVIAS:</u>	<u>3</u>
3.1 LA REGULACIÓN DEL ORSNA SOBRE EL CONTROL DE LOS SERVICIOS NO AERONÁUTICOS O COMERCIALES.....	8
3.2 EL CONTROL DEL ORSNA SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS NO AERONÁUTICOS O COMERCIALES.....	10
3.3 SERVICIOS COMERCIALES.....	11
3.4 INGRESOS COMERCIALES	12
3.4.1 CONTRATO DE FIDEICOMISO.....	14
3.5 HECHOS POSTERIORES	15
<u>4 COMENTARIOS Y OBSERVACIONES:.....</u>	<u>15</u>
4.1 LA REGULACIÓN DEL ORSNA SOBRE EL CONTROL DE LOS SERVICIOS COMERCIALES O NO AERONÁUTICOS	15

4.2 EL CONTROL DEL ORSNA SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS NO AERONÁUTICOS O COMERCIALES.....	20
4.2.1 INSPECCIONES	20
4.2.2 OPINIÓN DEL USUARIO.....	21
4.2.2.1 Reclamos, quejas y/o sugerencias	22
4.2.2.2 Encuesta	23
4.2.3 SERVICIOS COMERCIALES.....	27
4.2.3.1 Servicio de estacionamiento.....	27
4.2.3.2 Servicio de confitería	29
4.2.3.3 Servicio de carros portaequipajes.....	31
4.2.3.4 Servicio de casas de cambio.....	32
4.3 LOS INGRESOS COMERCIALES DE AA2000	36
4.4 EL CONTRATO DE FIDEICOMISO.....	37
<u>5 COMUNICACIÓN DEL INFORME:</u>	<u>42</u>
<u>6 RECOMENDACIONES:</u>	<u>43</u>
<u>7 CONCLUSIONES:.....</u>	<u>44</u>
<u>8 LUGAR Y FECHA DE EMISIÓN DEL INFORME: BUENOS AIRES, 2 DE NOVIEMBRE DE 2005.</u>	<u>45</u>
<u>9 FIRMA:</u>	<u>45</u>
ANEXO I	46
ANEXO II.....	47
ANEXO III	48
ANEXO IV.....	49

Gerencia de Entes Reguladores y Privatizaciones

Departamento de Control del Sector Infraestructura

Año 2005

INFORME DE AUDITORÍA

Al Sr. Presidente del
Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos
Brig.My (R) Horacio OREFICE
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 NACIÓN procedió a efectuar un examen en el ámbito del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), con el objeto que se detalla en el apartado 1.

1 Objeto de Auditoría:

Verificar la “Gestión del ORSNA en el control de los contratos de Aeropuertos Argentina 2000 S.A. (AA2000) con Prestadores de Servicios no aeronáuticos”.

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, con el alcance que se detalla:

- 2.1 La regulación del ORSNA en los servicios no aeronáuticos o comerciales.
- 2.2 El control del ORSNA sobre la prestación de los servicios no aeronáuticos o comerciales.
 - 2.2.1 Inspecciones
 - 2.2.2 Opinión del usuario
 - 2.2.2.1 Reclamos, quejas y/o sugerencias
 - 2.2.2.2 Encuestas
 - 2.2.3 Servicios comerciales
- 2.3 Los ingresos comerciales de AA2000
- 2.4 Contrato de Fideicomiso

Los procedimientos de auditoría aplicados fueron:

- Ü Regulación: se analizó el marco legal aplicable a los servicios no aeronáuticos o comerciales y se realizó un análisis comparativo de las normas dictadas por el ORSNA desde su creación hasta noviembre de 2004.
- Ü Control: se analizaron los Expedientes ORSNA N° 159/98; 657/98; 1141/99; 1188/99; 711/01; 342/02 y ag. p/cuerda N° 1288/02, 2086/02 y 374/02; 60/03, 105/04 y 175/04.
- Ü Se analizó la “Base de Datos Prestadores” – Gerencia de Análisis Económico y Usuarios del ORSNA-
- Ü A través del análisis de los “Reclamos, quejas y/o sugerencias” publicados en el Anuario Estadístico del ORSNA 2003 y de la Encuesta Anual a Usuarios (Pasajeros y Operadores) se detectaron los servicios no aeronáuticos que presentaban mayor

insatisfacción por parte de los pasajeros y se analizó la gestión del ORSNA respecto de los mismos.

- Ü Ingresos comerciales: se analizó su evolución y participación relativa a través de la información proporcionada por el ORSNA.
- Ü Fideicomiso: Se analizó el contrato de fideicomiso.
- Ü Se efectuaron requerimientos al organismo y se realizó un cuestionario de comprobación (05-11-04). El ORSNA proporcionó el Modelo de la Ecuación Económico Financiero y copia de los Estados Contables AA2000 S.A. (ejercicios 1999 a 2004). Asimismo, brindó información a través de la red informática creando en su sistema una carpeta de acceso del equipo de trabajo.
- Ü Se mantuvieron reuniones y consultas con funcionarios de la Gerencia de Análisis Económico y Usuarios del ORSNA.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 10 de mayo y el 30 de noviembre de 2004 excepto en lo referente al Modelo de la Ecuación Económica Financiera cuya información fue proporcionada en febrero de 2005.

Periodo auditado: desde el inicio de la concesión (1998) hasta noviembre de 2004.

3 Aclaraciones previas:

Los aeropuertos prestan una variedad de servicios que comprenden los servicios aeronáuticos (estacionamiento de aeronaves, servicio de pista, uso de aeroestación, pasarelas telescópicas, etc.), los de apoyo a las aeronaves y pasajeros (servicio de rampa, aprovisionamiento, catering, carros portaequipaje, etc.) y otros servicios comerciales (restaurantes, estacionamiento de autos, bancos, duty free shops, etc.). El Contrato de Concesión distingue unos de otros según el régimen tarifario. Así la regulación tarifaria

afecta sólo los servicios aeronáuticos¹ (tasa de aterrizaje, tasa de estacionamiento de aeronaves, tasa de uso de aeroestación y tasa de uso de pasarelas telescópicas); para el resto de los servicios esto es, los no aeronáuticos o comerciales², los precios son fijados libremente entre las partes. Estos servicios son brindados a través de Prestadores (terceros o AA2000) y deben ser prestados en forma competitiva.

Cabe señalar que los aeropuertos configuran un mercado monopólico³ frente a una multiplicidad de usuarios (pasajeros y operadores aéreos) y que la calidad de los servicios que prestan los aeropuertos repercute en los servicios de las líneas aéreas.

La Ley 25.156 de Defensa de la Competencia define como prácticas anticompetitivas aquellas que restringen, limitan o distorsionan la competencia o el acceso a los mercados o constituyen un abuso de la posición dominante. En el caso de los servicios aeroportuarios constituyen prácticas monopólicas, la discriminación de las tarifas que se cobra a los operadores aéreos (incluye, diferencias de los espacios otorgados para el check in y las oficinas) y diferencias en la calidad (asignación de las terminales, de los lugares VIP, de las estaciones para oficinas y check in, etc.).

En este orden, la política presupuestaria del ORSNA debe perseguir, además de velar por la operación confiable de los servicios e instalaciones, la igualdad, el libre acceso y la no discriminación en el uso de servicios e instalaciones y procurar que las tarifas que se apliquen por los servicios prestados sean justas, razonables y competitivas, conforme lo han expresado las sucesivas leyes de presupuesto al asignar las partidas para el desenvolvimiento de la entidad.

¹ Las tarifas según el Contrato de Concesión, están sujetas a un sistema price-cap con ajustes periódicos (cada tres a cinco años) usando la fórmula (Producer Price Index de EEUU) PPI-X. El factor X es función de una serie de variables: incremento de tráfico, mejoras en eficiencia, calidad de los servicios, niveles de inversiones proyectadas y tasa de retorno proyectada. El cálculo de la TIR tiene en cuenta los ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos.

² Desde acá en adelante se empleará la expresión servicios no aeronáuticos o servicios comerciales en forma indistinta

³ El Decreto N°375/97 confiere a los aeropuertos el carácter de monopolio natural.

Marco Regulatorio:

Ü Objetivos y funciones del ORSNA

El Decreto N°375/97 (14/04/97) llama a licitación para la concesión de la explotación, administración y funcionamiento de un conjunto de aeropuertos y en su art. 14 crea el ORSNA con los siguientes objetivos:

- Asegurar la igualdad, el libre acceso y la no discriminación en el uso de los servicios e instalaciones aeroportuarias (inc.a);
- Asegurar que las tarifas que se apliquen por los servicios aeroportuarios prestados sean justas, razonables y competitivas (inc.b);
- Velar por la operación confiable de los servicios e instalaciones aeroportuarias de acuerdo a las normas nacionales e internacionales aplicables (inc.g).

Son funciones del ORSNA:

- Establecer normas para administrar, operar, conservar y mantener los aeropuertos y controlar su cumplimiento (art.17.1);
- Velar por el mantenimiento y desarrollo de los aeropuertos para atender las necesidades de los usuarios (art. 17.15);
- Registrar las tarifas que se fijen y los contratos que celebre el concesionario por servicios no aeronáuticos (art.17.22);
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Concesionario o del Administrador de Aeropuertos (art.17.23). El organismo regulador estará autorizado a requerirles los documentos e informaciones necesarios para verificar el cumplimiento de sus obligaciones y a realizar las inspecciones a tal fin, con adecuado resguardo de la confidencialidad de la información;

- Asegurar los servicios esenciales (art.17.25);
- Informar y asesorar a los usuarios sobre sus derechos y sobre los servicios a los que pueden acceder (art. 17.27).

Asimismo el Decreto N° 197/00 (B.O. 8-03-00) que aprueba la estructura organizativa del ORSNA, en las Acciones de la Gerencia de Comunicaciones con los Usuarios, punto 8°, prevé que deberá realizar análisis periódicos del estado de satisfacción de los usuarios directos de los aeropuertos, interpretarlos y proponer medidas correctivas.

Por su parte, la Ley 25.827 de Presupuesto de 2004 establece que, entre otros objetivos es misión del ORSNA “Asegurar la defensa del interés público procurando que el régimen legal vigente funcione en beneficio del conjunto social”.

Ü Obligaciones Contractuales

El Decreto N° 163/98 (B.O. 13/02/98) aprueba el Contrato de Concesión.

En el numeral 6.3-Bienes Inmuebles establece:

- La adjudicación implica el otorgamiento al Concesionario, en custodia, de los bienes inmuebles que se encuentren dentro del perímetro aeroportuario (6.3.1);
- El otorgamiento de bienes en custodia comprende, además de su uso, su guarda y conservación (6.3.1);
- El Concesionario podrá ceder a título gratuito u oneroso el uso de parte de los bienes inmuebles de cuyo uso dispone por el presente contrato. Todas las cesiones que efectúe el Concesionario deberán ser previamente informadas por éste al ORSNA el que podrá oponerse cuando la cesión fuere a título gratuito o precio vil y no resulte justificada a los fines de la administración, explotación o funcionamiento aeroportuario (6.3.2).

El numeral 13 enumera las obligaciones del concesionario. Se destaca:

- Abstenerse de ofrecer ventajas o preferencias a usuarios y/o prestadores en las instalaciones bajo su responsabilidad, que no estén justificadas en la condición de quien las recibiría (apartado XI);
- Poner a disposición del ORSNA todos los documentos e información necesarios, o que éste le requiera, para verificar el cumplimiento del Contrato y toda norma aplicable, sometiéndose a los requerimientos que a tal efecto el mismo realice (apartado XIII) y cumplir las disposiciones y normativas emanadas del ORSNA (apartado XV);
- En toda actividad aeronáutica o no aeronáutica deberá respetar las normas y reglamentaciones de orden nacional, provincial o municipal que a ésta actividad resulten aplicables dentro del ámbito aeroportuario de la concesión (apartado XVI);
- Procurar que las tarifas que corresponda percibir por el ingreso vehicular (minutos gratis dentro del aeropuerto y hora de estacionamiento) sean las menores posibles a fin de que dicho beneficio se traslade al usuario, en el marco de la libre competencia (apartado XIX).

El numeral 26 dispone:

- “Los derechos y obligaciones del Concesionario emergentes del presente, vinculados directa o indirectamente a las actividades aeronáuticas, no podrán ser cedidos a ningún tercero sin el consentimiento previo del ORSNA y del Poder Ejecutivo Nacional”.

En el numeral 23.1 a) del mismo cuerpo se prevé:

- Para el supuesto de incumplimiento por parte del Concesionario de sus obligaciones sustanciales y previa intimación del ORSNA a que regularice la situación dentro de un plazo, la rescisión del contrato.

El Anexo 4: Estándares aeroportuarios / Calidad de Servicio prevé que:

En virtud del Contrato de Concesión el ORSNA debe determinar cierto Nivel de Calidad de servicios empleando entre otras metodologías, encuestas a los usuarios (pasajeros y operadores aéreos). La calidad del servicio es además, una de las variables que interviene en la determinación de los ajustes tarifarios (tasas aeronáuticas)⁴.

A fin de mantener la Calidad del Servicio el ORSNA deberá efectuar una encuesta anual a pasajeros (técnica estadística) y a la totalidad de los Operadores Aéreos, para conocer su opinión acerca de la calidad del servicio prestado.

3.1 La regulación del ORSNA sobre el control de los servicios no aeronáuticos o comerciales

ü Resol. ORSNA N° 232/98

Aprueba el “Manual de funcionamiento de los Aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos” y entre otros temas, regla su actividad comercial.

- Define como Actividad Aeroportuaria a toda Actividad Aeronáutica y No Aeronáutica que se desarrolle en el Aeropuerto. Aeronáutica es toda actividad relacionada con la explotación y/o uso de infraestructura aeroportuaria por la que se percibe una tasa aeronáutica según lo establecido en el cuadro tarifario y normativa vigentes. No Aeronáutica, por su parte, es la desarrollada en el aeropuerto autorizada por el Concesionario a cambio de un precio y enmarcada en las disposiciones internacionales vigentes. (Sección Primera, el art. 2° –Definiciones).
- Entiende por Prestador a toda persona física o jurídica que, bajo contrato formal u otra relación con el explotador del aeropuerto, se encuentra habilitado para la provisión de bienes y/o servicios dentro del recinto aeroportuario.

⁴ Para algunos autores la incorporación de un factor que mida la calidad en la fórmula de ajuste de precios, es la manera más directa de regular la calidad (Vickers and Yarrow 1988 citado en The Regulatory Challenge, M. Bishop, Oxford University Press, 1995).

- La Sección Segunda reglamenta la actividad aeroportuaria en general y en el Título V Capítulo II, art. 82 prevé que los precios abonados por servicios y/o actividades comerciales serán establecidos por el Concesionario con la conformidad del ORSNA.
- Dentro del plazo de 9 meses de la Toma de Tenencia de cada aeropuerto, el Concesionario pondrá en conocimiento del ORSNA el Plan de Desarrollo Comercial del Aeropuerto (Sección cuarta Título I, Capítulo I, art.154).
- Las asignaciones de espacios y sus modificaciones serán comunicadas al organismo regulador (art. 156).
- El Concesionario presentará al ORSNA para su aprobación los contratos tipo que celebre y pondrá en conocimiento la lista de prestadores, el espacio asignado, el tipo de contrato, el monto del canon y el plazo fijado al contrato (Capítulo II de la Sección Cuarta- art. 162).

Ü Resol. ORSNA N° 286/98

Aprueba el modelo de declaración jurada de toda la información considerada relevante, detallada en el art. 162 de la Resol. N° 232/98 (ver párrafo anterior).

Ü Resol. ORSNA N° 38/99

Modificatoria del art. 82 de la Resol N° 232/98, en cuanto a que los precios se pondrán en conocimiento del ORSNA y elimina el detalle de las actividades.

Ü Resol. ORSNA N° 119/99

Modifica el art. 156 de la Resol. N° 232/98 en cuanto a los espacios asignados y cambia la denominación de “Manual...” por la de “Reglamento...”.

Ü Resol. ORSNA N° 163/99

Aprueba el texto del “Reglamento General de uso y funcionamiento de los aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos” (RE.GU.FA.), unifica las modificaciones de las resoluciones anteriores, manteniendo la estructura del manual.

ü Resol. ORSNA N° 23/01

Modifica los arts. 156 y 162 del RE.GU.FA. aprobado por la Resol. 163/99 y aprueba un nuevo modelo de declaración jurada que omite la información antes considerada relevante.

ü Resol. ORSNA N° 96/01

Aprueba un nuevo RE.GU.FA. modificando el régimen de las actividades comerciales e industriales fundado en el hecho que no es posible establecer pautas a priori para todos los aeropuertos dadas las especiales características de cada uno de ellos, por lo que prevé requerimientos mínimos generales y deja sujeto a reglamentación ulterior el cumplimiento de requisitos más específicos.

Se revierte la regla de informar permanentemente acerca de los contratos, precios, modificaciones y planes de desarrollo por otra, de brindar esa información cuando el ORSNA lo requiera bajo el criterio general de no interferir en las relaciones de carácter privado, según lo expresa en los considerandos.

3.2 El control del ORSNA sobre la prestación de los servicios no aeronáuticos o comerciales

ü Expte. ORSNA N° 657/98

Referido a la información que el Concesionario AA2000 debe remitir al organismo en cumplimiento a lo dispuesto en el art. 6.3.2 del Contrato de Concesión.

ü Expte. ORSNA N° 1141/99

Referido a irregularidades en la ocupación de los espacios en los aeropuertos concesionados.

Ü Resol. ORSNA N° 63/04

Aprueba un nuevo modelo de declaración jurada con plazo para su presentación ante el ORSNA y dispone que los contratos con prestadores deberán instrumentarse únicamente por escrito.

Ü Expte. ORSNA N° 60/03

Referente a reclamos con motivo del estacionamiento.

Ü Expte. ORSNA N° 105/04 - Expte. ORSNA N° 175/04

El primero se refiere a reclamos en aeropuerto de Ezeiza por el servicio de compra y venta de divisas y el segundo, trata la presentación de AA2000 para la remodelación del área semi estéril del aeropuerto de Ezeiza.

3.3 Servicios comerciales

El ORSNA registra los servicios comerciales en la Base de Datos Prestadores. Está preparada para registrar, por aeropuerto y Prestador, los servicios habilitados, la superficie que ocupa, la forma en que es prestado (bajo contrato o no), tipo de contrato y número, CUIT, denominación comercial, inicio y fin de la actividad, vigencia, tipo de canon (con indicación si es fijo o variable, únicamente), fecha de inspección y de actualización de los datos del Prestador.

Contiene un listado de 1727 habilitaciones para la provisión de bienes y/o servicios en el recinto aeroportuario de todos los aeropuertos concesionados. En 598 registros se indica no tener contratos con AA2000 (corresponde a organismos del Estado, a servicios en los que AA2000 es Prestador y a habilitaciones otorgadas previo a la Concesión).

Las habilitaciones se otorgan a través de Permisos de Uso (558 registros que incluye servicios prestados por AA2000), Carta Reversal (621 registros), Cartas Acuerdo (122 registros), Contratación Directa (30 registros), Carta Oferta, Convenios, etc y comprenden: servicios de rampa⁵, espacios para líneas aéreas, espacios para actividades oficiales, salón VIP, catering aeronaves, estacionamiento vehicular, transporte pre y post aéreo, Free Shop, depósito fiscal ⁶, restaurantes y confiterías, locales de venta de regalos, kioscos, venta de diarios y revistas, casas de cambio, carros portaequipaje, etc.

3.4 Ingresos Comerciales

Composición de los ingresos AA2000 (en millones de \$ y en %)

	Ingresos aeronáuticos	Ingresos no aeronáuticos	Total de Ingresos	Ingresos no aeronáuticos/Ingresos totales en %
1998	73,4	23,7	97,1	24.4
1999	151,5	89,2	240,7	37.0
2000	153,3	100,9	254,2	39.7
2001	127,2	98,6	225,8	43.7
2002	241,8	97,4	339,2	28.7
2003	266,8	118,9	385,7	30.8
2004	304,6	169,7	474,3	35.8

Fuente: Anuario estadístico del ORSNA - GAEyU

Notas al cuadro: 1998, la toma de tenencia se inicia el 3/06/98 y al 31/12/98 sólo se hicieron efectivas 8, de las 33 programadas. La facturación del año 2001 contempla la disminución impuesta en la tasa de aterrizaje y estacionamiento nacional (Dec.Nº 698/01). En el año 2002 se dolarizan las tasas internacionales luego de la pesificación (Dec. Nº577/0000002).

⁵ Carga y descarga de equipaje, carga y correo; clasificación y carga de equipajes en contenedores; remolque, tractoreo de aviones; provisión de energía eléctrica, arranque neumático; carga de agua potable y desagote de los baños, colocación de escaleras, señalización a través del guiado de las aeronaves. El servicio de rampa es atendido por las propias líneas aéreas y por las empresas Intercargo (Sociedad del Estado) y Aerohandling S.A.

⁶ El depósito fiscal almacena la carga de importación y exportación mientras los responsables realizan los trámites correspondientes ante la aduana. Es prestado en forma exclusiva por Ecdadassa (actualmente Terminal de Carga Argentina o TCA, de la cual AA2000 tiene, a partir de diciembre de 2001 el 45% del paquete accionario, según EECC AA2000 S.A. al 31/12/01).

La explotación del Duty Free Shop en Aeroparque, Ezeiza, Córdoba, Mendoza e Iguazú está a cargo de Interbaires S.A. A partir de julio de 2001 AA2000 adquirió el 50% de las acciones de Duty Paid S.A. (para la explotación en forma exclusiva del rubro de tiendas con impuestos en los 32 aeropuertos concesionados - informado en EECC AA2000 S.A.).

En el periodo 1998-2001 la participación de los ingresos no aeronáuticos en el total de ingresos fue creciente hasta alcanzar el 43,7% en el año 2001. Esta tendencia se vio interrumpida en el año 2002 por efecto del aumento de los ingresos aeronáuticos (dolarización de las tarifas post-devaluación). A partir de 2003 los ingresos comerciales comienzan a recuperarse y es significativa la participación alcanzada en 2004.

Si se analiza la evolución de la actividad comercial comparándola con el movimiento de pasajeros se ve que en el periodo 1999-2004 éste se redujo un 14% mientras que los ingresos no aeronáuticos tuvieron un incremento de 90%. Los ingresos no aeronáuticos por pasajero a su vez, aumentaron un 126% en el periodo analizado (Ver Anexo I). Nótese que la caída en el movimiento de pasajeros 2001-2002 tuvo poco impacto en los ingresos no aeronáuticos.

Movimiento de pasajeros e ingresos no aeronáuticos. (Índice Base 1999=100)

	Movimiento de Pasajeros	Ingresos no aeronáuticos	Ingresos no aeronáuticos por pasajero
1999	100	100	100
2000	106	113	107
2001	83	111	134
2002	69	109	158
2003	75	133	179
2004	86	190	226

Fuente: Cuadro Anexo I

Esta tendencia al alza que registran los ingresos comerciales de la Concesión, está en línea con lo que sucede en el mercado internacional⁷.

⁷ En la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (Organización de Aviación Civil Internacional -OACI- Montreal 19-28 de junio de 2000), se reconoce la importancia de los ingresos derivados de fuentes no aeronáuticas abordándose el concepto de “Caja Única” al establecer derechos sobre el tráfico aéreo para desarrollar la explotación de los aeropuertos.

Cabe señalar por otra parte, que los ingresos comerciales intervienen en el cálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR). Ésta es a su vez, uno de los elementos de ajuste del factor X, en la fórmula de regulación tarifaria del contrato original.

3.4.1 Contrato de Fideicomiso

El 3 de mayo de 2002 AA2000 celebró un Contrato de Fideicomiso con el ABN AMRO BANK mediante el cual transfiere al fiduciario el dominio fiduciario y los derechos de cobro de las Tasas Aeronáuticas (“Derechos de Cobros de Tasas”) y el 100% de los derechos de cobro de estacionamiento de vehículos (“Derechos de Cobro de Parking”) en Ezeiza y Aeroparque, los derechos de cobro que correspondan al fiduciante frente al Concedente por terminación anticipada (“Derechos de Cobro por Terminación Anticipada”) y el derecho de efectuar acciones necesarias para proteger la integridad y alcance de los derechos cedidos⁸. Son beneficiarios del fideicomiso los tenedores de las Obligaciones Negociables (ON) emitidas por U\$S150 millones y hasta la cancelación de las mismas. La colocación de las ON por su parte, fue una decisión de AA2000 aprobada por los accionistas en noviembre de 2000 autorizándose la oferta pública en diciembre de ese mismo año por Resol. 13662 de la Comisión Nacional de Valores.

La Jefatura de Gabinete fue notificada por AA2000 del Contrato de Fideicomiso, el 8 de mayo de 2002 mediante Escritura N° 188. El Expediente JEFGABMI EX 2086/02 con los antecedentes ingresa al ORSNA el 23 de mayo de 2002.

Previamente habían realizado presentaciones ante el ORSNA a raíz del fideicomiso, la Junta de Representantes de Compañías Aéreas –JURCA- (10/05/02) a fin de que se garantice el cumplimiento de los servicios aeroportuarios y de las inversiones necesarias y la Defensoría del Pueblo de la República Argentina (15/05/02) solicitando

⁸ La cesión y transmisión al Fiduciario se realiza en los términos y con el alcance del título 1 de la Ley 24.441 y el art. 2662 y concordantes del CC. (Considerando D, del Contrato de Fideicomiso).

copia de los instrumentos legales por los cuales se autorizaba la cesión. (Exptes. ORSNA N°342/02 y N°374/02, respectivamente).

3.5 Hechos Posteriores

En virtud de la respuesta a la vista del Proyecto de Informe de auditoría se tomó conocimiento de la Resolución ORSNA N°60/05 (26/08/05) y del Dictamen PTN N°248 (22/07/05). La primera, rechaza el recurso de reconsideración interpuesto por AA2000, en fecha 30 de marzo de 2004, contra el art.2° de la Resol. ORSNA N° 19/04.

Por el segundo, el Alto Organismo Asesor se expide sobre el Contrato de Fideicomiso suscripto por AA2000 con la entidad bancaria ABN AMRO BANK N.V. Sucursal Argentina concluyendo que "...debe hacerse saber a AA2000 la inviabilidad del Contrato de Fideicomiso suscripto con la entidad bancaria ABN AMRO BANK N.V. Sucursal Argentina, en los términos en que ha sido concebido y, asimismo, solicitar ...la reformulación de las pautas de dicho contrato que contrarían las previsiones oportunamente determinadas en el pliego que rigió el proceso de selección, como así también en el contrato que vincula a AA2000 con el Estado Nacional ...".

4 Comentarios y Observaciones:

4.1 La regulación del ORSNA sobre el control de los servicios comerciales o no aeronáuticos

1-La gestión del ORSNA en su relación con el Concesionario exhibió una tendencia a la disminución de las exigencias de fiscalización y fallas en el control del servicio concesionado.

La regulación es la actividad normativa atribuida a un organismo para alcanzar los objetivos fijados en sus normas de creación. Dichos objetivos son los establecidos en la Constitución Nacional; en las leyes que orientan las políticas públicas y en consonancia

con ellos, las normas particulares que regulan la actividad⁹. Así, la tutela que establece el art. 42 de la Constitución Nacional no es “tan sólo el control técnico del sistema concedido o licenciado, sino principalmente proteger los derechos e intereses, incluso de naturaleza económica, de los usuarios actuales y futuros”. (Gordillo A, Tratado de Derecho Administrativo T. 1, XII-48).

“...cuando la administración confiere ...potestades de monopolio o exclusividad sobre los usuarios, una condición de equilibrio...es que exista tutela del interés de los usuarios cuyos derechos y deberes se ven afectados o modificados por el poder monopólico concedido ...”. (Berçaitz, Miguel A., Teoría General de los Contratos Administrativos-Ed. Depalma 1980, pág. 213).

Lo observado se sustenta en:

a) El ORSNA fue progresivamente disminuyendo las exigencias de las normas de control hasta el dictado de la Resol. ORSNA N° 63/04 en septiembre de 2004.

En cumplimiento de sus funciones el ORSNA dictó las Resoluciones ORSNA N° 232/98 y la 286/98: la primera aprueba el Manual de Funcionamiento de los Aeropuertos del S.N.A. con el fin de que todas las personas públicas o privadas que desarrollen actividades en forma permanente u ocasional en dicho ámbito, cuenten con reglas y/o normas que estén claramente estipuladas, y la segunda aprueba el modelo de declaración jurada de toda la información considerada relevante, detallada en el art. 162 de la Resol. N° 232/98.

⁹ “Las normas reglamentarias, si bien subordinadas a la ley, la completan regulando los detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento sino también los fines que se propuso el legislador” CSN. Fallos, tomo 241, pág.396

A partir de 1999, el ORSNA a través de resoluciones fue reduciendo las facultades de intervenir en las relaciones contractuales entre el concesionario y los prestadores.

Los *Precios de Servicios y Actividades* inicialmente requerían la conformidad del ORSNA (Resol.232/98) mientras que actualmente se prevé que podrá requerir dicha información (Resol.96/01).

En cuanto al *Desarrollo Comercial de cada aeropuerto*, el Concesionario debía poner el Plan en conocimiento del ORSNA dentro de los 9 meses de la fecha de toma de tenencia. Actualmente, es una facultad del ORSNA el requerirlos.

Del mismo modo en los *Contratos con Prestadores* el Concesionario debía presentar para su aprobación un contrato tipo e informar, espacio, tipo de contrato, monto del canon, periodicidad del pago, plazo y actividad de cada prestador (Resol.232/98). Como en los casos anteriores, estas exigencias fueron removidas facultándose al ORSNA a requerirlos.

Estas modificaciones reglamentarias se encuentran sintetizadas en el Anexo II.

La disminución de exigencias al Concesionario, que el ORSNA interpreta como de desburocratización, ocasiona problemas de información agravando las asimetrías informativas.

Así la Base de Datos Prestadores no está actualizada (en numerosos casos se indica como fecha de actualización 2001, 2002 y 2003), no identifica a los contratos por número y en 1229 registros falta la identificación de los Prestadores por la CUIT, faltan datos sobre inicio y fin de las actividades, vigencia y tipo de contrato y falta la información sobre seguros en 1269 registros sobre 1727.

No obstante, en septiembre de 2004 el ORSNA dictó la Resol. N°63/04 aprobando un nuevo modelo de declaración jurada exigiendo a AA2000 información de los

Prestadores a los fines de su registración. A la fecha de cierre de las tareas de campo, se tomó conocimiento que el ORSNA está recibiendo la información.

b)-El ORSNA no cumplió con la normativa dictada para el control de los precios.

Para asegurar que los precios de los servicios aeroportuarios sean justos, razonables y competitivos, el art. 82 del Manual aprobado por Resol. ORSNA N° 232/98, preveía que el ORSNA prestase conformidad a los precios no regulados. Para verificar el cumplimiento de esta norma, se solicitó al ORSNA el listado de precios al que debió prestar conformidad. El organismo respondió que “...en los aeropuertos se comercializan una infinidad de productos y servicios de la más diversa índole, por lo cual rutinariamente sólo se registran los precios de una canasta básica...”¹⁰. El art. 82 de la Resol. ORSNA N° 232/98 fue modificado por la Resol. ORSNA 38/99 (B.O. 26/02/99) que dispuso “...abonarán los precios que al efecto establezca el concesionario. Este deberá poner en conocimiento del ORSNA el detalle de las actividades y servicios con sus respectivos precios, así como toda modificación que pudiere sufrir el mismo”. El ORSNA hizo extensiva la respuesta ya referida al requerimiento realizado sobre la forma en que llevó a cabo la exigencia de información prevista en la Resol.38/99.

Es decir, que durante la vigencia de la Resol. ORSNA N° 232/98 el organismo no cumplió con la función al no contar con el listado de precios y por ende no poder prestar la conformidad exigida por el ya mencionado art. 82 de la norma citada en cuanto a asegurar precios justos, razonables y competitivos. Tampoco exigió al Concesionario el cumplimiento de la Resol.38/99.

Con relación a la Resol. 96/01 que autoriza al ORSNA a requerir la información, hace también extensiva la respuesta citando entre los casos de intervención los Exptes.

¹⁰ La canasta básica está integrada por: traslados, algunos rubros de gastronomía y estacionamiento.

ORSNA N° 407/02 y 864/01 (carros portaequipajes y estacionamiento vehicular) que se analizarán más adelante.

c)-El ORSNA no exigió el cumplimiento del artículo 6.3.2. del Contrato de Concesión (Dec.163/98).

Ante el requerimiento del listado de cánones que cobrara AA2000 a sus prestadores para información del Organismo y su eventual oposición en caso de cesión a título gratuito o precio vil o no justificada a los fines de la administración aeroportuaria, el ORSNA responde que "...el Concesionario oportunamente se negó al envío en forma rutinaria de los cánones que le cobraba a los prestadores...".

Sobre el cumplimiento de la norma contractual se substanció el Expte. ORSNA N° 657/98. AA2000 consideró que la información requerida es de naturaleza estrictamente comercial, confidencial y de carácter estratégico por lo que solicitó se la exima de la presentación proponiendo hacerlo bajo sobre lacrado, ante la Escribanía General de la Nación para consulta del ORSNA y con la presencia de un representante de AA2000, según constancias obrantes en el expediente (fs.81/83).

Las actuaciones concluyeron con el dictado de la Resol. ORSNA N° 23/01 que exime al Concesionario de informar los cánones, accediendo a la demanda del Concesionario.

La Base de Datos Prestadores en la columna "Canon" sólo indica el tipo ("Fijo", "Variable" o "Con mínimo asegurado").

d)-El ORSNA no aprobó el Modelo de Contrato con Prestadores

A fin de contar con un modelo tipo de permiso precario de explotación y uso comercial para tomar conocimiento y eventualmente oponerse a toda cesión de uso de inmuebles dispuesta por el Concesionario, es que se inicia el 3 de julio de 1998 el Expte. ORSNA N° 159. Sobre estas actuaciones se dicta la Resol. ORSNA N° 286/98 (18-12-98),

que aprueba un modelo de declaración jurada pero que no se corresponde con el objeto del expediente, resultando que el motivo que dio origen a la actuación referenciada no fue resuelto. El 22 de noviembre de 2002 la Gerencia de Regulación Económica y Usuarios lo remite a la Gerencia de Asuntos Legales y Administrativos para que emita opinión sobre el Modelo Tipo de Permiso, siendo éste el último trámite registrado del expediente.

La no aprobación del Modelo Tipo de Contrato implica que el Concesionario podría establecer pautas contrarias a las estipulaciones contractuales, deslindar sus responsabilidades en los permisionarios e incluso, no utilizar con todos ellos un único tipo de documento atentando contra el principio de no discriminación.

4.2 El control del ORSNA sobre la prestación de los servicios no aeronáuticos o comerciales.

4.2.1 Inspecciones

2- No se obtuvieron evidencias de que el ORSNA lleve un registro detallado de las inspecciones que realiza y que las efectuadas respondan a una programación.

Se requirió al ORSNA el listado de las inspecciones realizadas por aeropuerto y por año, con qué criterio se decidieron, cuáles fueron los objetivos perseguidos y cómo se documentaron desde el inicio de la concesión a la fecha, a fin de analizar su gestión. La información no fue provista.

A su vez, el Jefe de Gabinete de Ministros en oportunidad de informar ante la H.C.D (5/06/02) expresa respecto a las inspecciones que debía realizar el ORSNA "...se detecta que no se realizaban, desde larga data, verificaciones que arrojaran intimaciones o detectaran falencias. Las que se hicieron podrían denominarse como "visitas", donde se verificaban ciertos aspectos de calidad en la atención de servicios."

A través del relevamiento de expedientes y de la "Base de Datos Original Prestadores" se ha verificado que el ORSNA ha dejado constancia de inspecciones

realizadas pero, no emplea las inspecciones como mecanismo sistémico de regulación del cumplimiento de las obligaciones. Al remover las exigencias de intervención previa detalladas en 4.1.a), el ORSNA no utiliza las inspecciones, como procedimientos de evaluación y seguimiento evitando al mismo tiempo, la reiteración de incumplimientos o deficiencias en los servicios.

4.2.2 Opinión del usuario

3-De la Encuesta y de los Reclamos/quejas surge que el ORSNA no ha logrado imponer su presencia, lo que dificulta el acceso de los usuarios a hacer conocer sus necesidades y prioridades en lo referente a la prestación de los servicios

El usuario por ser el destinatario del servicio aeroportuario, es la principal fuente de información del ORSNA ya que a través de él, puede conocer la calidad del servicio que brinda AA2000, evaluarlo y regularlo.

La opinión del usuario acerca de la calidad del servicio se manifiesta a través de las quejas y de la encuesta anual que debe realizar el ORSNA conforme el Anexo 4 del Contrato de Concesión.

Un usuario puede realizar un reclamo por varios motivos, denominándose incidencias a cada uno de ellos. El 93% de las incidencias del año 2003 fueron recabadas en los libros de quejas de los Prestadores y del Concesionario, denotando una falta de comunicación y presencia del organismo regulador ante el usuario, como lo prescribe el Dec. N° 375/97 (17.27)

Por su parte, en la Encuesta realizada a los usuarios frente a la pregunta ¿Cuál es el organismo regulador del servicio aeroportuario? el 84% de los entrevistados responde

“No sabe” y el 7,6% responde incorrectamente. En consecuencia, el 91,6% de los usuarios desconoce el ORSNA y sus funciones.¹¹

4.2.2.1 Reclamos, quejas y/o sugerencias

4-El ORSNA no ha implementado medidas correctivas en algunos servicios que muestran elevada insatisfacción de los usuarios.

Durante el 2003 el ORSNA recibió 2.758 reclamos, que corresponden a 3.669 incidencias, de las cuales 2.797 incumben a AA2000. Los servicios con mayor cantidad de incidencias se consignan en el siguiente cuadro.

Servicios con mayor cantidad de incidencias

Servicio	Todos los aeropuertos	AA2000
Estacionamiento	302	296
Confitería	229	227
Carros portaequipaje	157	157
Locutorios	117	114
Remises	100	94
Casas de cambio	54	54
Total	959	942

Fuente: Anuario Estadístico 2003 – Reclamos, quejas y/o sugerencias – G.A.E. y U.

En el caso de AA2000 estos servicios representan el 34% del total de las incidencias, superando las referidas a las tasas aeronáuticas (30%). El resto de los reclamos se distribuye entre “Atención al pasajero”, “Seguridad” y “Medio ambiente”.

¹¹ En Resol. AGN N° 121/02 se observó que “la publicidad sobre los servicios que presta el ORSNA a los usuarios del Sistema Aeroportuario, así como la información que proporciona con los derechos de los que gozan los mismos, resultan insuficientes”.

A raíz de las quejas de los usuarios el ORSNA se pronunció regulando dos de los servicios mencionados: estacionamiento y casas de cambio. Asimismo y como resultado de sus inspecciones, reglamentó el servicio de carros portaequipaje (ver 4.2.3).

Sin embargo, no se ha pronunciado respecto de los otros servicios que también presentan insatisfacción de los usuarios por mala atención, mal servicio y mal estado de instalaciones siendo éstos, aspectos que el ORSNA debe tutelar.

Los precios excesivos constituyen el 13% de las quejas recibidas en los servicios de estacionamiento, confitería, carros, locutorios, remises y casas de cambio. Se trata de precios libres respecto de los cuales el ORSNA debe asegurar que sean justos, razonables y competitivos. Téngase presente que en la mayoría de estos servicios el usuario no tiene posibilidad de elección.

A su vez, de la encuesta de pasajeros realizada por el ORSNA surge que éstos destacan los precios como un aspecto crítico, ya que en los aeropuertos que superan los 750.000 pasajeros anuales, el indicador 'precio' obtiene la calificación más baja.

De la Encuesta y de las quejas se puede concluir que los precios presentan un aspecto conflictivo del servicio. Sin embargo el ORSNA no propone medidas correctivas (conf. Dec. 197/00, Pto 8 Acciones de la Gerencia de Usuarios).

4.2.2.2 Encuesta

5-El ORSNA no efectuó en tiempo las encuestas anuales a pasajeros y a operadores incumpliendo con lo previsto en el Anexo 4 punto B del Contrato de Concesión.

La demora en realizarlas privó a la concesión de un instrumento de regulación tendiente a proteger al usuario.

El proceso de contratación de la primera encuesta anual se inició en noviembre de 1999 y culminó con la adjudicación, en abril de 2001, a la consultora Julio Aurelio-Aresco S.A. Ésta realizó los trabajos de campo durante enero a abril del 2004 mediante entrevistas

a pasajeros en partidas y arribos y encuestas y entrevistas a operadores aéreos en los aeropuertos de Ezeiza, Aeroparque, Córdoba, Mendoza, Santa Rosa, San Juan, Iguazú y Viedma. El informe con los resultados concluyó en setiembre de 2004.

En efecto, en noviembre de 1999 y a fin de dar cumplimiento a lo establecido en los Anexos 1-Régimen Tarifario- y 4, Punto B del Contrato de Concesión, el ORSNA encaró el proceso licitatorio a través del procedimiento de selección que prevé el art. 56 de la Ley de Contabilidad y disposiciones reglamentarias, originando el Expte. ORSNA N° 1188/99.

El 12 de abril de 2000 dictó la Resol. ORSNA N° 128/00 autorizando el llamado a Licitación Privada para seleccionar la empresa encargada de la encuesta.

Esta es la única encuesta anual llevada a cabo señalándose que a las demoras incurridas por el ORSNA se sumaron las ocasionadas por los reclamos interpuestos por el Concesionario¹².

El monitoreo de la calidad del servicio es un mecanismo esencial de control que permitiría al ORSNA juzgar el nivel de satisfacción del servicio y si la relación precio-calidad es justa y equitativa.

6-El ORSNA no contempló en el diseño de la encuesta las particularidades de cada aeropuerto seleccionado.

El Pliego de Bases y Condiciones Particulares prevé 450 encuestas a pasajeros en cada uno de los ocho aeropuertos de la muestra; cuatro entrevistas a operadores en siete aeropuertos y diez en el de Ezeiza. Esta uniformidad del número de encuestas y entrevistas para la mayoría de los aeropuertos, originó inconvenientes en la tarea de campo.

¹² La encuesta se lleva a costo y cargo del concesionario (Anexo IV del Contrato de Concesión)

El 30 de marzo de 2004 el encuestador manifiesta dificultades para la realización de las entrevistas a los pasajeros aludiendo a la escasa cantidad de vuelos en los aeropuertos de Santa Rosa y Viedma e informa, que al 28 de marzo, sólo había podido concretar 216 y 61 encuestas, respectivamente. Propone entonces realizarlas de manera personalizada fuera del ámbito aeroportuario (Expte. ORSNA N° 1188/99 - Fs. 3162 y ss.), lo que es aprobado mediante dictamen GALA N° 56/04.

No obstante la nueva metodología, la encuestadora manifiesta que no existen posibilidades de encuestar al número de pasajeros previsto y solicita la finalización de los trabajos de campo. Por Resol. ORSNA N° 48/04 (05-07-04), se aprueba el informe de finalización del trabajo de campo.

El contrato con la encuestadora se celebró el 26 de septiembre de 2003 sin tomar en cuenta las modificaciones en las condiciones del mercado respecto al establecido en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares (aprobado por Resol. ORSNA N° 182/00, teniendo en consideración el nivel de tráfico de pasajeros del año 1999).

7-La evaluación del componente ‘precio del estacionamiento’ del aeropuerto de Santa Rosa realizada en la encuesta no se condice con el hecho que es libre.

Entre los resultados de la encuesta se presenta un cuadro de “Evaluación de Estacionamiento e indicadores correspondientes según aeropuerto y tipo de pasajero” donde el ítem precio (del estacionamiento) alcanza una calificación de 7,80 (bastante satisfactoria) para el aeropuerto de Santa Rosa. Esta es la calificación más alta para el ‘precio del estacionamiento’ entre todos los aeropuertos encuestados y por lo tanto, eleva el promedio del indicador que se está midiendo.¹³

Sin embargo, a fs.92 del Expediente ORSNA 60/03 “Recurso de Reconsideración interpuesto por AA2000 contra la Res.39/03”, el Concesionario expresa con fecha 02-07-

¹³ En Ezeiza, la calificación ‘precio’ del estacionamiento es 5,15 y en Aeroparque 5,80.

03: "...existen entre otros casos en donde los usuarios no abonan tarifa alguna por el servicio de estacionamiento, como ocurre en los Aeropuertos de Santa Rosa, etc." y a fojas 141 la Providencia GAEyU N° 110/04 da cuenta que el 12 de febrero de 2004 se visitó el aeropuerto de Santa Rosa, dejando sentado que "...el estacionamiento vehicular es libre...".

8-El ORSNA no ha actuado con eficacia para evitar la desigualdad y la discriminación en el uso de los servicios e instalaciones.

Las conclusiones de la Encuesta muestran que el nivel de satisfacción de los Pasajeros es más alto que el de los Operadores Aéreos, tanto en el servicio aeroportuario en general, como en los aspectos particulares de cada servicio (precio, atención, disponibilidad, etc.).

A su vez, los Pasajeros evalúan con mayor consideración los aeropuertos grandes y los Operadores los aeropuertos pequeños.

Los Operadores perciben un déficit en la operatividad aeronáutica y en las condiciones de su actividad en el espacio aeroportuario (disponibilidad espacial, equipamiento, etc.) evaluando así de manera menos satisfactoria los aeropuertos grandes, porque la cantidad de operadores influye en los inconvenientes operativos.

Entre los Operadores se percibe que AA2000 mantiene un trato diferencial frente a las compañías aéreas, priorizando su relación con las más importantes. Señalan el tiempo de respuesta de AA2000 frente a requerimientos de los operadores y los espacios de descanso de la tripulación como ejemplos de discriminación.

De los aspectos encuestados surge que el Concesionario privilegia el área comercial frente a la operativa; los aeropuertos grandes frente a los pequeños y las líneas aéreas grandes frente a las pequeñas. El ORSNA por su parte, no ha cumplido con su obligación de asegurar la igualdad, el libre acceso y la no discriminación en el uso de los servicios e instalaciones aeroportuarias (Dec. 375/97 art 14 a).

4.2.3 Servicios Comerciales

9- Se han detectado casos en los que el ORSNA no ha cumplido debidamente con su función de tutelar los derechos de los usuarios.

Se detalla en cada servicio la tipificación de los motivos más relevantes de las incidencias registradas en el año 2003:

4.2.3.1 Servicio de estacionamiento

El servicio es prestado directamente por el Concesionario en la mayoría de los aeropuertos concesionados¹⁴. En el S.N.A se presentaron 302 incidencias:

Tipificación	Cantidad
Fraccionamiento de la tarifa	74
Mal estado de instalaciones	71
Daños al vehículo	49
Precio excesivo	31
Disconformidad por cobro	19
Otros/variados	58

a) No se ha receptado la recomendación del Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires de aplicar un mayor fraccionamiento a la tarifa de estacionamiento en Aeroparque. A su vez, la regulación sobre el fraccionamiento no asegura el principio de exigir la aplicación de tarifas menores posibles.

La Defensoría reclamaba la modificación de la modalidad de fraccionamiento de la tarifa de estacionamiento en Aeroparque J. Newbery¹⁵, la entrega de comprobantes de ingreso y egreso y la aplicación del procedimiento que rige en la Ciudad en caso de pérdida del ticket, aspectos que se encuentran regulados por la Ley 136 del Gobierno de la Ciudad que reglamenta los estacionamientos.

¹⁴ Otros prestadores en los aeropuertos de San Rafael, Tucumán, Formosa, Iguazú, Posadas, Resistencia, Salta y Jujuy (cobra la Provincia).

¹⁵ Pasada la primera hora de estacionamiento se deberá fraccionar en períodos no superiores a 30 minutos con cinco minutos de tolerancia (REGUFA numeral 6.6).

A raíz de ello el ORSNA dicta la Resol. N° 39/03 (30/04/03) que recepta parcialmente las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo (emisión de ticket y procedimiento ante la pérdida) y rechaza la modalidad de fraccionamiento cada 10 minutos de la Ley 136 ¹⁶.

Argumenta que no se trata de abuso de una posición dominante, asimilando el estacionamiento que conlleva el traslado desde y hacia el aeropuerto en automóvil como una de las diversas alternativas que tiene el usuario para trasladarse y que por otra parte, la aplicación de la Ley de la Ciudad eliminaría la tolerancia inicial que establece el Contrato de Concesión.¹⁷

Sin embargo, no corresponde considerar como una unidad al estacionamiento y al automóvil que conlleva el traslado desde y hacia el aeropuerto. El estacionamiento no resulta ser un medio de transporte sino un servicio complementario a uno de ellos y es monopólico por ser ofrecido por un solo Prestador. Asimismo, la otra argumentación cae porque la Defensoría no recomendó aplicar la Ley de la Ciudad sino modificar el sistema de fraccionamiento.

Por su parte, al incluir los “minutos libres en el ámbito aeroportuario” el Contrato de Concesión tuvo en cuenta el carácter de servicio público de la actividad aeroportuaria permitiendo que los pasajeros accedan a su ámbito sin tener que pagar por ello y conceptualmente “minutos libres dentro del ámbito aeroportuario” difiere de la llamada “tolerancia inicial en el estacionamiento” que lo reglamenta (REGUFA) y que sirve para fundamentar el rechazo aludido (Resol. ORSNA N°39/2003¹⁸).

¹⁶ La Ley 136 del Gobierno de la Ciudad prevé en su art. 3, “...en el transcurso de la primera hora se podrá cobrar el precio equivalente a una hora de estacionamiento. Pasado ese período, el propietario del estacionamiento deberá computar las fracciones en lapsos no superiores a diez minutos cuya tarifa en ningún caso, podrá superar la sexta parte del precio del estacionamiento”.

¹⁷ Previstos en el Contrato de Concesión (art. 13-XIX).

¹⁸ “La metodología de fraccionamiento establecida en el REGUFA, al determinar una tolerancia inicial para el estacionamiento sin obligación de pago de al menos Quince (15) minutos, agrega un beneficio al usuario

La tutela implica en este caso, atender las necesidades de los usuarios aumentando el fraccionamiento con el fin de ofrecer, en el espacio destinado a este único objeto (playa de estacionamiento), el mismo servicio al mayor número de usuarios con el propósito de maximizar su utilización sin resignar el valor de los ingresos. De este modo se cumpliría con lo estipulado en el numeral 13 del Contrato de Concesión que establece que el concesionario debe procurar que las tarifas para el estacionamiento sean las menores posibles. Téngase presente además, que el estacionamiento de vehículos mantiene una alta disponibilidad según la información de la encuesta anual.

Por su parte, el numeral 13 apartado XVI del Contrato, ordena al Concesionario que en toda actividad aeronáutica o no aeronáutica, deberá respetar las normas nacionales, provinciales o municipales que a esa actividad resulten aplicables dentro del ámbito del aeropuerto entre los que se encuentra, sin duda, la Ley 136 destinada a proteger los abusos en las tarifas de estacionamiento por lo que al ser de práctica exigible en la Ciudad ha creado en el usuario un hábito que lo sorprende en el ámbito del Aeroparque.

Volviendo a la llamada tolerancia inicial –de 15 minutos libres a partir de los cuales el Explotador requiere el pago de la hora- cabe consignar que en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza resultan escasos para el descenso o ascenso rápido de pasajeros habida cuenta la distancia que se debe recorrer, la velocidad que se debe observar y las demoras para el pago en las casillas de peaje.

4.2.3.2 Servicio de confitería

El servicio es prestado a través de Prestadores. Se presentaron un total de 229 incidencias en el 2003:

que no se encuentra contemplado en la legislación de la Ciudad de Buenos Aires, y cuya eliminación, de adoptarse, derivaría en lógicas protestas de otros usuarios que se verían afectados por la nueva situación” (Resol ORSNA 39/01).

Tipificación	Cantidad
Precio excesivo	71
Mal servicio	67
Mala atención	46
Otros/variados	45

b) La oferta de los servicios de confitería no asegura que los precios sean justos, razonables y competitivos.

Es significativa la importancia que dan los usuarios a través de sus reclamos (que se complementa con los resultados de la encuesta) a los precios que se cobran en las confiterías. Simultáneamente los usuarios se quejan por mal servicio y mala atención.

Cabe señalar que también los trabajadores de los aeropuertos son usuarios de los servicios de confitería siendo más críticos a la hora de evaluar el servicio ya que sus necesidades responden a la permanencia. En los aeropuertos de Ezeiza y Aeroparque reclaman una tarifa especial.

La calificación del precio en las confiterías de los siguientes aeropuertos según la encuesta es:

Aeropuerto	Pasajero	Operadores Aéreos
Ezeiza	4.88	2.82
Aeroparque	4.96	2.71
Córdoba	5.04	3.35

Nota al cuadro: La calificación fluctúa entre 1 a 10 (la escala 3-4: poco satisfactorio y la escala 5-6, regularmente satisfactorio).

Según la “Base de Datos Prestadores” el servicio de bar, confiterías y restaurantes en Aeroparque es prestado por un solo Prestador (Food Port SA-Integralco SA) detallando nueve habilitaciones que corresponden a igual número de locales (emplazados: 2 en sector zona pública, 2 en sector A1, 3 en Food Court, 1 en embarque internacional y 1 en embarque nacional). Éste es el único Prestador del servicio de Gastronomía en Ezeiza en tanto que para el servicio de bar, confiterías y restaurantes registra 14 habilitaciones con 5 firmas (Food Port S.A., Silian S.A., Marrio’s, Fluss S.A. y Alnat S.A.). En Córdoba se registra un único Prestador (Silian S.A.). A su vez, en la mayor parte del resto de los aeropuertos el servicio de bar, confiterías y restaurantes es brindado a través de un solo

Prestador (Food Port S.A. o Silian S.A.). Esta concentración del servicio en pocas firmas explica el comportamiento de los precios.

Por su parte cabe señalar que AA2000 adquirió el 50% de las acciones de Food Port S.A. según surge de los EECC de AA2000 S.A. al 31 de diciembre de 2001.

4.2.3.3 Servicio de carros portaequipajes.

El servicio sólo se presta en Ezeiza. El Prestador es Siglo XXI. En total se registraron 157 incidencias:

Tipificación	Cantidad
Cobro del servicio	126
Mal funcionamiento	10
Otros/varios	21

c) El ORSNA no accionó oportunamente ante la iniciativa de instrumentar el cobro de carros portaequipajes.

Originalmente los carros portaequipaje constituían un servicio brindado sin costo adicional. AA2000 informó que se implementaría el cobro en oportunidad de una inspección realizada el 7 de mayo de 2001 e instaló el dispositivo mecánico para ponerlo en práctica. El cobro comenzó a aplicarse el 14 de agosto de 2001, situación de la que el ORSNA tomó conocimiento en el día a través de una inspección, disponiendo suspenderlo hasta tanto realice evaluaciones y análisis, solicitando los antecedentes de la instalación del sistema. Es decir, en el lapso que transcurre desde que tomó conocimiento hasta la efectiva implementación, el ORSNA no accionó.

Finalmente por Resol. ORSNA N° 114/01 (B.O. 24.09.01) se autoriza a cobrar por el servicio a los pasajeros que arriben pero no a los que embarquen, por encontrarse incluido en el pago de la Tasa de Uso de Aeroestación.¹⁹

¹⁹ La tasa de uso de aeroestación incluye 1-Ingreso, permanencia y libre circulación en las áreas destinadas al uso público; 2-Uso y mantenimiento de las instalaciones públicas de: calefacción y aire acondicionado,

La remoción de las exigencias (conformidad previa y expresa del ORSNA ante el cobro de cualquier servicio -Resol. ORSNA N°232/98) ocasionó perjuicios a los usuarios.

4.2.3.4 Servicio de casas de cambio

Total: 54 incidencias (en Ezeiza).

Tipificación	Cantidad
Tipo de cambio mal aplicado	33
Mal servicio	9
Mala atención	5
Otros/varios	7

d) El ORSNA no ejerció la facultad de oponerse a la asignación de espacio otorgada a Global Exchange S.A. no obstante reconocer que ésta hace uso de la ventaja de mercado que le ofrece su ubicación. Tampoco verificó la colocación de carteles indicadores que aseguren el derecho a la información de que gozan los usuarios.

En los aeropuertos el espacio físico se divide en área pública y área aeronáutica (restringida) a la que sólo se accede con ticket de embarque o autorización expresa.

En el aeropuerto de Ezeiza prestan el servicio de venta de divisas el Banco Nación S.A., Banco Piano S.A. y Global Exchange S.A.

Global Exchange S.A. inició sus actividades el 01-06-01 con tres stands (dos ubicados en el área aeronáutica y uno en el área pública), vigente la Res. ORSNA N°23/01 que otorgaba al organismo regulador la facultad de oponerse ante la instalación de actividades comerciales o industriales a desarrollarse en los espacios asignados por el Concesionario.

iluminación, indicadores visuales electrónicos y audio; 3-Limpieza; 4-Sanitarios; 5-Carros portaequipajes; 6-Cintas transportadoras; 7-Sanidad en el ámbito de la aeroestación; 8-Seguridad en los espacios destinados al público; 9-Zonas de espera; 10-Custodia de objetos extraviados; 11-Recepción y tratamiento de reclamos; 12-Línea telefónica gratuita de comunicación con el prestador.

Cabe señalar que la ubicación de los dos stands de Global Exchange en el área aeronáutica, le otorga una clara ventaja de mercado por cuanto el comercio alternativo, un local del Banco Nación S.A., está situado a la salida del sector aeronáutico, no pudiendo ser divisado desde el sector de cintas donde está ubicado Global Exchange. Téngase presente que el aeropuerto de Ezeiza concentra el 38,7% del total de pasajeros del S.N.A. y que gran parte de los mismos son extranjeros que desconocen el mercado cambiario local.

A raíz de las quejas de los usuarios, el ORSNA inicia en febrero de 2004 las actuaciones administrativas²⁰ que originan la Resol. ORSNA N° 19/04, por la que resuelve que AA2000 deberá instalar carteles indicativos sobre las distintas alternativas con las que cuentan los usuarios para el cambio de divisas (art.1) y reubicar los stands de la empresa Global Exchange, localizándolos en las proximidades del local ocupado por el Banco Nación S.A. (art.2), siendo estas medidas complementarias entre sí.

La resolución se fundamenta en el art. 14 b) del Decreto N° 375/97, que prescribe que el ORSNA debe asegurar que las tarifas que se apliquen por los servicios aeroportuarios prestados sean justas, razonables y competitivas y que la reubicación fomentaría la competencia ya que situando los locales de las casas de cambio de forma contigua, se encontrarían próximos a la vista permitiendo al usuario aeroportuario elegir entre las distintas alternativas.

AA2000 interpuso recurso de reconsideración el 30 de marzo de 2004, contra lo dispuesto por la Resol. N° 19/04 en su art. 2° (reubicación), solicitando asimismo la suspensión de los efectos.

²⁰ Expte ORSNA N°105/04 sobre la situación de los stands de Global Exchange sa en la Terminal A del Aeropuerto Internacional de Ezeiza. El dictamen GALA N° 31/04 (fs 40) señala “El emplazamiento de los locales de la empresa Global Exchange...vulnera los derechos de los usuarios a la protección de sus intereses económicos, la libertad de elección y a una información adecuada y veraz ...teniendo esta protección raigambre constitucional”.

Treinta días después presenta un Proyecto de Remodelación del área semi-estéril, (Expte. ORSNA N° 175/04), el que no obstante no incorporar nuevos elementos, es girado al área técnica, quien interpreta que el Proyecto sí aporta nuevos elementos, proponiendo entonces diferir la exigibilidad de la reubicación de los stands (art. 2° de la resolución recurrida) y aceptar la sola colocación de los carteles indicativos. Es decir, a la hora de implementar lo resuelto, el ORSNA deja de lado los argumentos que dieron fundamento a la medida.

Lo reseñado respecto a la iniciativa del Concesionario de remodelar el área semi-estéril no introduce ningún elemento nuevo a lo dispuesto por el art. 2° de la resolución recurrida, puesto que la remodelación propuesta no tiene vinculación con la reubicación de los dos locales de Global Exchange S.A. en el área aeronáutica.

Por su parte, el Banco Central, a raíz de una inspección realizada en agosto de 2004 en las terminales A y B de Ezeiza, informa al ORSNA que “Al momento de la visita no fueron visualizados los carteles a los cuales se hizo mención en el resolutorio, en todas las cintas de equipajes en ambas terminales” y que pudo constatar que aún no se había procedido a reubicar los stands de Global Exchange. “Por el contrario, dichas posiciones se encontraban más próximas al arribo de los pasajeros cuando con anterioridad el stand estaba ubicado en el medio del mismo.” Señala asimismo que el spread en el Banco Nación y Banco Piano es de 3 centavos y en Global Exchange de 33 centavos. (Nota 383/1524/04 de fecha 8/10/04).

e) La demora en resolver el recurso contra la Resol. ORSNA N° 19/04 perjudica directamente al usuario.

El Organismo por Nota ORSNA N° 577/04 (16-07-04) dirigida al concesionario, formula observaciones al Proyecto de Remodelación del área semi-estéril que éste presentó. Entre ellas, la vinculada con la ubicación de los locales dispuesto por la Resol. ORSNA 19/04 (art. 2°). Por Nota AA2000 INFRA 409/04 AA2000 responde que “el proyecto contempla sólo la reubicación de los stands de cambio que se encuentran en esta

zona pública” (un local de Global Exchange y el del Banco Nación y no los dos locales de la zona aeronáutica).

El recurso de reconsideración planteado constituye una cuestión de puro derecho por lo cual el plazo del ORSNA para resolver es el que estipula el art. 86 de la Ley 19.549 (30 días computados desde su interposición).

Al mismo tiempo el ORSNA no se ha expedido sobre la suspensión de los efectos de la resolución recurrida oportunamente solicitada, resultando aplicable lo preceptuado por el art. 12 de la Ley 19.549, en cuanto prescribe que el principio es la ejecutabilidad de los actos administrativos.

El ORSNA incorpora para su tratamiento en la resolución del recurso de reconsideración la propuesta de AA2000 como un hecho nuevo, cuando el mismo Concesionario niega la vinculación; consecuentemente el ORSNA se encuentra en mora en resolver el recurso de reconsideración interpuesto por AA2000.

La falta de resolución respecto a la reconsideración intentada por AA2000 implica, al mismo tiempo, la no exigencia por parte del ORSNA de los extremos impuestos por la Resol. ORSNA N° 19/04, posibilitando que el Concesionario persista en su incumplimiento en perjuicio del público usuario.

Del análisis de los expedientes, no surge por parte de AA2000 la intención de, a través del Proyecto de Remodelación del Área semi-estéril, modificar la situación de la ubicación de los locales como parece haberlo interpretado el ORSNA en la Providencia GAeyU N° 175/04-Ref. Expte. 105/04 a fs. 93, al decir que “en virtud de que se encuentra tramitando en el ámbito de esa Gerencia, el Proyecto denominado “Remodelación del área semi-estéril” del aeropuerto de Ezeiza (Expte. ORSNA N° 175/04), para la redistribución de una serie de locales de actividades comerciales y de servicios, entre los que se *incluirían* las casas de cambio, se giran las presentes actuaciones para su consideración”.

Con motivo de la presentación hecha por AA2000 que fuera referida en párrafos anteriores, el 25 de noviembre de 2004 el área técnica eleva a dictamen de la Gerencia de Asuntos Legales y Administrativos la propuesta de diferir la aplicación del art. 2° de la Resol. N° 19/04.

En reunión mantenida en el ORSNA –Gerencia de Asuntos Legales y Administrativos- se informó a esta Auditoría que el recurso de reconsideración no ha sido resuelto en virtud de los nuevos elementos arrimados por el recurrente (Proyecto de Remodelación del área semi-estéril) y a la espera de los informes de las áreas técnicas competentes del Organismo.

Volviendo al análisis del Expte. ORSNA N° 105/04 se observa un error de forma respecto de la fecha (07-04-04) de la providencia de fs. 93, dado que en la misma se hace mención al Expte. ORSNA N° 175/04 que fuera iniciado 26 días más tarde, el 03 de mayo de 2004.

4.3 Los ingresos comerciales de AA2000

10- El ORSNA no ha desarrollado procedimientos propios para disponer de la información sobre los ingresos comerciales de la Concesionaria.

Consultado el ORSNA sobre cual es la fuente de información de los ingresos comerciales responde: “en ocasión de planteos realizados por los usuarios o prestadores ...este Organismo ha solicitado al Concesionario el envío de los contratos completos en cuestión.” Agrega que el Concesionario envía mensualmente al Organismo un detalle de los ingresos no aeronáuticos, discriminado por aeropuerto y por rubros comerciales. Es decir, que el ORSNA no ha desarrollado procedimientos propios de validación de los ingresos. Téngase presente que dicha información es esencial en el mecanismo de ajuste de tasas (Contrato de Concesión -Anexo I) .

4.4 El contrato de fideicomiso.

11 - La cesión fiduciaria de los derechos de cobro realizada por AA2000 sin el previo consentimiento del ORSNA y del Poder Ejecutivo Nacional viola lo dispuesto en el Numeral 26 del Contrato de Concesión. Sin embargo no se intimó a la Concesionaria a regularizar la situación (conf. Numeral 23 del Contrato de Concesión) ni se instrumentaron acciones para preservar los derechos del Estado Concedente, no obstante el carácter de acreedor del Estado Nacional y de reconocer que el fideicomiso afectaría la Concesión.

El contrato de fideicomiso fue firmado el 3 de mayo de 2002, presentado a la Jefatura de Gabinete de Ministros el 8 de mayo quien lo remitió al ORSNA el 23 de mayo de 2002. La cesión realizada sin el consentimiento del Poder Ejecutivo Nacional y del ORSNA viola lo dispuesto en el Numeral 26 del Contrato de Concesión.

En el Contrato de Fideicomiso, punto VIII-Declaraciones y garantías del fiduciante, “El fiduciante declara y garantiza:... (d): ...que no se halla en situación de incumplimiento de sus obligaciones bajo el CONTRATO DE CONCESIÓN (salvo el pago del canon debido al concedente)...o requerimiento administrativo, extrajudicial o judicial, que puedan afectar sus posibilidades de cumplir con sus obligaciones según lo previsto en este contrato de fideicomiso o que de cualquier modo pueda resultar en la extinción de la concesión”.

Cabe señalar que el 25 de marzo de 2002 el ORSNA había promovido acción ejecutiva contra AA2000 por el cobro del canon adeudado al 31 de diciembre de 2001 por U\$S 350,7 millones (autos caratulados “ORSNA c/AA2000 s/Proceso de ejecución”, que tramita por ante el Juzgado Federal en lo Contencioso Administrativo N° 1).

Sin embargo, invocando la calidad de acreedor ninguno de los organismos mencionados impetró acciones tendientes a declarar la nulidad del contrato de fideicomiso²¹.

En sus dictámenes la Gerencia de Asuntos Legales Administrativos del ORSNA argumenta, además de la mencionada falta de autorización previa y citando el análisis efectuada por la GAEU, que la cesión de estos derechos afectaría la viabilidad del pago del canon y la realización de las obras comprometidas, toda vez que en los análisis efectuados (conforme los valores del 2001) el 60,9 % de los ingresos del Concesionario quedan afectados a la cancelación total del capital y de los intereses debidos a los Tenedores de las ON por lo que sostiene que el Estado Concedente debería impetrar la nulidad del referido fideicomiso por la vía correspondiente, por apartarse de la finalidad que se tuvo al convocar la licitación.

Asimismo opina, que el Concesionario estaría privilegiando a los beneficiarios del Fideicomiso (los tenedores de ON) y al Fiduciario, al constituir un Patrimonio de Afectación que no responde por las deudas del Fiduciante (AA2000) ni por las del Fiduciario (Banco) en perjuicio de los Derechos del Estado Nacional que concesionó este servicio teniendo en cuenta las especiales aptitudes del adjudicatario para la explotación del mismo. (Dictamen GALA 229 del 6/11/02).

Por su parte, la Gerencia Técnica del ORSNA elaboró un informe señalando en oportunidad de analizar la incidencia de la cesión que “salvo que existan compromisos de aportes irrevocables de capital, o la obtención de nuevos créditos, esto último poco

²¹ El bien fideicomitido queda fuera de la acción de los otros acreedores del fiduciante y de los que lo sean del fiduciario, dado que constituye un patrimonio separado. Por otra parte, queda fuera también del concurso de cualquiera de ellos (fiduciante y fiduciario), evitándose todo trámite de verificación -salvo la acción de fraude que se hubiere cometido respecto de los acreedores del fiduciante: art. 15 de la ley 24.441-. Sobre el patrimonio de afectación, constituido en fideicomiso, al ser de carácter autónomo, el mismo no puede ser "agredido" por las deudas del fiduciante, por las personas del fiduciario, del beneficiario ni por las del fideicomisario. Este patrimonio es prenda común de los acreedores del fideicomiso. (Fideicomiso. por Osvaldo H. Soler, Enrique Carrica, Ernesto Nieto Blanc y José Moreno Gurrea.)

probable por la falta de recursos para hacer frente al pago de las cuotas de amortización, el Concesionario vería seriamente comprometido su accionar en desmedro de la calidad y seguridad del servicio que se debe brindar y para el cual fuera seleccionado oportunamente”. (Exp. ORSNA 374/02 y EXPJEFGAB.MIN. Ex N° 002086/02). El ORSNA pondera la incidencia del fideicomiso de la siguiente forma:

<i>Ingresos por:</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Tasas aeronáuticas	127.188.371	241.821.828	266.823769
Estacionamiento	10.381.228	8.291.951	9.643.471
Total	137.569.599	250.113.779	276.467.240
% sobre los Ingresos Totales	60,90	73,74	71,67

Fuente: Gerencia de Análisis Económico y Usuarios.

No obstante los informes de las áreas específicas del ORSNA, éste no arbitró medidas para evitar los perjuicios de que dan cuenta los dictámenes referidos.

Asimismo, el servicio jurídico del área ministerial²² (Dictamen DGAJ N° 15.602 del 11/11/03) señaló que sería necesario tramitar la nulidad del contrato de fideicomiso “salvo que razones de oportunidad mérito o conveniencia ameriten la adecuación del mismo, resguardando los intereses del Estado que fueran conculcados con su instrumentación”. Fundamenta lo expresado en que ante el incumplimiento por parte de AA2000 S.A. de las obligaciones asumidas en el Contrato de Concesión (en referencia al pago de canon y a las inversiones), “el Estado Nacional sólo puede ejecutar las garantías, viéndose privado, en los hechos, de ejercer los restantes derechos que le asisten”.

Por su parte, son beneficiarios del fideicomiso los tenedores de las ON cuya cancelación garantiza. El proceso de emisión de Obligaciones Negociables simples, no

²² En virtud de que el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios no cuenta con un Servicio Jurídico propio, es asistido legal y técnicamente por el del Ministerio de Economía y Producción. (conf. Decreto N°1142/03).

convertibles en acciones por un monto de hasta U\$\$ 150.000.000 fue aprobado por el Concesionario en Asamblea Extraordinaria de accionistas efectuada el 14 de noviembre de 2000. El plazo de amortización sería de tres años, a una tasa del 14,875% anual con intereses pagaderos trimestralmente por períodos vencidos (12/04, 12/07, 12/10, y 12/01) y vencimiento de capital el 12 de enero de 2004.

Por Resol. N° 13662 del 14 de diciembre de 2000, la Comisión Nacional de Valores autorizó la oferta pública completándose el proceso el 12 de enero de 2001 cuando se suscribió e integró el 100% del capital ofertado, habiendo ingresado los fondos el 12 de enero del 2001 según Nota 13 a los Estados Contables del Ejercicio cerrado al 31 de diciembre de 2001 de AA2000 S.A. Las ON emitidas se rigen por la ley inglesa y no fueron alcanzadas por las disposiciones referidas a la pesificación; por lo tanto el capital y los intereses deben ser honrados en dólares estadounidenses (U\$S).

Las condiciones de las ON fueron renegociadas en dos oportunidades postergándose los plazos de cancelación y modificándose las condiciones de pago de amortizaciones e intereses. Según la primera negociación (abril de 2002) el capital debería ser cancelado en 36 cuotas mensuales comenzando en enero de 2003 (hasta enero de 2006) y de acuerdo con la segunda (noviembre de 2002), la cancelación se haría en 72 cuotas finalizando en enero de 2009. Asimismo, con la primera renegociación y como consecuencia de la extensión del plazo se modificó entre otras, la cláusula de rescate a opción del emisor.²³

Las modificaciones de las condiciones de colocación (alargamiento de los plazos de pago de amortización e intereses) no tuvieron su correlato en el fideicomiso con una menor cesión. Es decir, éste no fue adaptado a las nuevas condiciones de la colocación y

²³ Éste en cualquier momento, a partir del 12 de enero de 2002, previa notificación irrevocable a los tenedores de las ON de no más de 60 días y no menos de 30 días, podrá rescatar todas (pero no parte) de las ON. El rescate podría realizarse al 102% del monto del capital en el 1er. año (12/01/03) y hasta el 100% en el 3er. año (12/01/06), con más el interés devengado a la fecha fijada para el rescate.

consiguientemente, los derechos cedidos superan ampliamente las necesidades de pago comprometidas como se muestra en el Anexo III.

Por otra parte, con relación al destino de los fondos provenientes de las ON, el Concesionario por Nota AA2000-DIR-349/01 (22-08-02), manifiesta que "...la emisión de las Obligaciones Negociables tuvo por objeto obtener fondos que fueron destinados a la realización de obras del Plan de Inversiones, obras que, por otra parte, ya fueron realizadas." Sin embargo, el ORSNA había estimado que el grado de cumplimiento de las obras indicadas en el Plan de Inversiones Contractual correspondiente a los tres primeros años, tenía un grado de ejecución del (5,8%) a mayo de 2003 y en agosto de 2003 intimó a depositar la suma de U\$S 193.228.681,60 (Resol. AGN N°9/04).

Al respecto, la UNIREN mediante Nota N° 662 (del 30-11-04 -Expte. ORSNA N° 223/00) señala que "...AA2000 S.A. argumentó que la emisión de Obligaciones fue utilizada oportunamente como fuente de financiamiento para *"...obtener los fondos necesarios para la ejecución del Plan de Inversiones Comprometido"* (Pto. 4 de la Nota de fecha 15-11-2000, remitida por el Concesionario agregada a fs. 518/519)", manifestando que lo antedicho no surge con exactitud de las actuaciones por lo que solicita al Directorio del ORSNA instruya a las áreas con responsabilidad primaria para que emitan los informes correspondientes.

12 –Se observa falta de celeridad y eficacia en el trámite administrativo de las actuaciones vinculadas con el Fideicomiso.

El ORSNA no accionó en cumplimiento de las funciones encomendadas por el Decreto N° 375/97 en su art. 14 g) ni actuó con la celeridad y compromiso que requerían los hechos en el trámite de las actuaciones vinculadas con el fideicomiso.

Previo a resolver, el ORSNA eleva las actuaciones a dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) en virtud de la trascendencia jurídica y magnitud de los

intereses estatales, que considera, se encuentran en juego (Expte ORSNA 342/02 y agregados).

Las actuaciones fueron remitidas en tres oportunidades por no reunir las formalidades exigidas: en la primera (9/12/02) se omitió el dictamen del servicio jurídico del área ministerial competente²⁴; en la segunda (19/03/04) no se acompañó la totalidad de los antecedentes de la actuación; y la tercera presentación se realizó el 13 de agosto de 2004. A la fecha de cierre de las tareas de campo no se había obtenido opinión de ese órgano asesor.

La falta de cumplimiento de los recaudos exigidos, no obstante la trascendencia del tema, trajo aparejado una demora de 20 meses para que la PTN estuviera en condiciones de emitir opinión.

5 Comunicación del informe:

El Proyecto de Informe fue puesto en conocimiento del ORSNA por Nota N° 126 CSERyP (29/08/05) a fin de que presente las consideraciones pertinentes. En respuesta, se recibió la Nota ORSNA N° 824 (30/09/05) cuyo análisis consta agregado como Anexo IV al presente.

Se señala que en razón de lo vertido por el auditado se ha considerado conveniente modificar la redacción de las Observaciones 1, 1.a), 2 y 3 y eliminar la Recomendación correspondiente a la Observación 9.e).

Asimismo, en razón del descargo se ha incorporado un acápite de Hechos Posteriores referido a la Resol. ORSNA N° 60/05 (26-8-05) y el Dictamen de la PTN N° 248 (22-07-05).

²⁴ Se requiere la opinión del servicio jurídico ministerial correspondiente por la mayor inmediatez y competencia específica. (Dictámenes PTN 201:142; 205:106 y 215:80 entre otros).

6 Recomendaciones:

Al ORSNA:

1. *Dar cumplimiento a las normas que reglamentan su actividad –Decretos N° 375/97, 163/98 y 197/00-; (Obs. 1, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11 y 12)*
2. *Dar cumplimiento a las normas que el mismo organismo dicta en su gestión regulatoria (Obs. 1, 9 d) y 9 e)*
3. *Registrar todos los datos de los Prestadores en la 'Base de Datos Prestadores' y mantenerla actualizada (Obs. 1)*
4. *Implementar un plan sistémico de inspecciones a fin de que sirvan como elemento de evaluación y seguimiento de la actividad del Concesionario (Obs. 2)*
5. *Realizar la Encuesta Anual a Usuarios respetando la periodicidad prevista conforme lo prescribe el Anexo 4 del Contrato de Concesión. (Obs. 5)*
6. *Implementar en el estacionamiento de Aeroparque la Ley 136 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en lo referente al fraccionamiento (Obs. 9 a).*
7. *Evaluar si los minutos libres en EZEIZA son suficientes para permitir el acceso al ámbito aeroportuario conforme lo prescribe el Contrato de Concesión y exigir al Prestador rapidez en el pase por las cabinas de peaje (Obs.9 a).*
8. *Accionar en función de las necesidades de los usuarios y fomentar la competencia en los servicios. (Obs. 8 y 9)*
9. *Procurar un mayor conocimiento de los usuarios sobre los derechos que le competen y sobre el servicio que debe prestar el ORSNA (Obs. 3) Esta recomendación es reiteración de la realizada mediante Resol. AGN 121/02.*
10. *En el caso del contrato de fideicomiso se considera conveniente se instrumenten las acciones necesarias para preservar los intereses del Estado y de los usuarios.(Obs.11)*

7 Conclusiones:

Los servicios no aeronáuticos o comerciales comprenden una variada gama de prestaciones ofrecidas a operadores aéreos y pasajeros a través de Prestadores que se definen por tener precios no regulados. Los Prestadores se vinculan contractualmente con el Concesionario el que otorga las habilitaciones, generalmente a cambio de un canon. AA2000 también actúa como Prestador directamente, o como accionista de empresas de servicios.

En el transcurso de la Concesión fueron removidas algunas exigencias de intervención previa del ORSNA en materia de precios de servicios y actividades, desarrollo comercial de cada aeropuerto, superficies de explotación (asignación de espacios) y contratos con prestadores. Si bien el ORSNA puede requerir al Concesionario la información, ello ha acentuado las asimetrías informativas.

En este orden, el ORSNA no ha desarrollado procedimientos propios para obtener información sobre los servicios no aeronáuticos particularmente sobre los ingresos comerciales de la Concesionaria a pesar de que los mismos tienen cada vez más, mayor incidencia e intervienen en la actualización de las tarifas.

Frente al carácter monopólico de los aeropuertos, el marco regulatorio previó que es función del ORSNA asegurar la igualdad, el libre acceso y la no discriminación en el uso de los servicios e instalaciones aeroportuarias, asegurando que los precios sean justos, razonables y competitivos. Es decir, la condición de monopolio exige que el ORSNA tutele el interés de los usuarios (art. 42. CN).

Los Reclamos/Quejas y la Encuesta Anual -a las que deben agregarse las inspecciones-, son medios aptos de acceso a la información sobre la calidad del servicio. Sin embargo, dado que el usuario es la principal fuente de información del ORSNA, éste debería imponer su presencia ante los mismos. Al mismo tiempo el ORSNA debe exigir al Concesionario la presentación de toda documentación e información para cubrir las necesidades de regulación y control.

Respecto a la eficacia con la que el ORSNA hace uso de la información se observa que:

- No acciona por su propia iniciativa y espera que el ejercicio de su competencia le sea requerido, instado y urgido por terceros.
- No implementa medidas correctivas ante las quejas o insatisfacción de los usuarios (vgr. fraccionamiento de estacionamiento en Aeroparque, precios de confitería).
- No promueve la competencia a pesar que los servicios que muestran mayor insatisfacción por parte de los usuarios (conf. Reclamos/Quejas y la Encuesta Anual de Pasajeros) son los prestados en forma no competitiva.
- No emplea las inspecciones como elemento de evaluación y seguimiento de la actividad del Concesionario.
- No ha realizado en término la encuesta anual a usuarios.
- Adopta una actitud de indefinición ante situaciones que requieren un accionar comprometido en miras al interés público. La inacción permite un constante avance de las pretensiones de AA2000.

El Fideicomiso constituido por el Concesionario por el que cede los Derechos de Cobro de Parking en Ezeiza y Aeroparque y los Derechos de cobro de Tasas Aeronáuticas, entre otros, resulta violatorio del Contrato de Concesión; comprometiendo el desenvolvimiento y desvirtuando los objetivos de la Concesión. Sin embargo, no se han realizado las acciones correspondientes tendientes a resguardar debidamente los intereses del Estado concedente y de los usuarios.

8 Lugar y fecha de emisión del Informe: Buenos Aires, 2 de noviembre de 2005.

9 Firma:

ANEXO I

ANEXO II

Res.232/98		Res. 38/99	Res. 119/99	Res. 23/01	Res. 96/01
<i>Manual de Funcionamiento de los aeropuertos del SNA</i>			<i>Reglamento Gral. De Uso y Funcionamiento de los aeropuertos del SNA</i>		
Precios de Servicios y Actividades	Con conformidad del ORSNA	En conocimiento del ORSNA			El ORSNA podrá requerir la información.
Desarrollo Comercial de cada aeropuerto	En conocimiento del ORSNA dentro de los 9 meses de la toma de tenencia.				EL ORSNA podrá requerir la información.
Superficies de Explotación	Espacios asignados por el Contrato de Concesión. Comunicarlo dentro del 5° día.		Espacios los límites autorizados. Comunicarlo dentro del 5° día.	Espacios sobre los límites autorizados, sin la oposición del ORSNA. Deben ser comunicadas.	Espacios sobre los límites autorizados. Comunicados dentro de los 10 días.
Contratos con Prestadores	Presentará para su aprobación Contrato Tipo e informará: espacio, tipo de contrato, monto del canon, periodicidad del pago, plazo y actividad.			Pondrá a disposición los elementos que el ORSNA requiera.	

	Res.286/98	Res.23/01	Res. 63/04
Declaración Jurada	Aeropuerto, tipo de permiso, vigencia, espacio, canon, depósito en garantía, expensas, rubro, tipo de espacio, lugar.	Tipo de DDJJ, tipo de contrato, vigencia, rubro..	Tipo de DDJJ, tipo de contrato, vigencia, valor y tipo de canon, expensas, depósito en garantía, rubro, cantidad de empleados.

ANEXO III

Derechos cedidos-Pagos Obligaciones Negociables (en \$)

Periodo	Derechos Cedidos (100% Derecho de cobro tasas y 100% Derecho de cobro Parking)	Pagos ON (incluye gastos por administrac. fideic.)
2° semestre 2002	125.056.890	212.580 (*)
2003	276.467.240	65.564.856 (**)
2004	316.119.051	89.907.864(**)
2005	336.129.191	133.189.290(**)
2006	359.439.696	153.651.525(**)
2007	381.041.400	141.197.484(**)
2008	400.189.319	124.444.980(**)
2009 (***)	52.077.100	9.618.339 (***)

Fuente: Estimación propia en base a información de los Estados Contable AA2000 S.A., el modelo de la ecuación económico – financiera de la GAEyU y el Contrato de Fideicomiso.

Notas al Cuadro: (*) Corresponde sólo a gastos de administración y honorarios fideicomiso. (**) Incluye gastos de administración y honorarios fideicomiso por \$250.000 (***) Enero incluye gastos de administración y honorarios fideicomiso son \$31.500.

Para proyectar los Derechos de Cobro de Tasas se tomó como fuente de información los ingresos por tasas aeronáuticas del Modelo de la Ecuación Económica financiera del ORSNA (GAEyU). Para la proyección de los Derechos de Parking se adoptó el criterio de mantener la misma participación en el total de ingresos del Modelo en el año 2004.

Pagos ON: Comprende: a) los pagos de las Obligaciones Negociables (pagos mensuales de amortización e intereses, según las condiciones de la renegociación de noviembre de 2002 utilizando como fuente de información la Nota 11 a los EECC de AA2000 del ejercicio cerrado al 31/12/03); b) gastos de honorarios (establecidos en el contrato de fideicomiso) y c) gastos de administración (estimados en valores equivalentes a los honorarios). Para la conversión de los montos en U\$\$ se empleó la cotización 3\$/U\$.

ANEXO IV

Análisis de las consideraciones efectuadas por el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) al Proyecto de Informe de Auditoría “Gestión del ORSNA en el control de los contratos de AA2000 con Prestadores de Servicios no aeronáuticos”

En respuesta al Proyecto de Informe, el ente auditado remite la Nota ORSNA N° 824-05 (30/09/05) con sus consideraciones sobre las observaciones, comentarios y recomendaciones cuyos términos, en las partes esenciales, se transcribe, para luego agregar los comentarios que tales consideraciones merecen.

El ORSNA sigue el orden del Proyecto de Informe aunque previo a abordar el Informe bajo análisis, el ORSNA advierte:

“que el mismo no estaría en un todo de acuerdo a lo estipulado en las normas de auditoría aprobadas por Resol. 145/93 AGN” y que “... merece especial atención el Objeto de Auditoría, el cual se contradice con el apartado Alcance del Examen en cuanto este último incluye el Contrato de Fideicomiso ...tema que es ajeno al objeto propuesto, cual es la relación contractual del Concesionario con los Prestadores de Servicios no Aeronáuticos.”

“A su vez, un aspecto relevante del Informe, lo constituye la forma de exposición de la evaluación de la gestión del Organismo durante el periodo auditado, aproximadamente de siete años, sin considerar en él los hechos trascendentes ocurridos en la actividad que nos ocupa, como tampoco los cambios institucionales que se sucedieron en el país, a los que el Organismo Regulador no fue ajeno, y que originaron modificaciones en el criterio de gestión del mismo.

En razón de ello, en nuestra opinión, estos aspectos debieron ser considerados dentro del ámbito donde se realizó el examen, ya que marca la evolución de la gestión desarrollada.

Por otro lado se advierte que en forma reiterada, se aplican a situaciones actuales, normativas que no se encuentran vigentes o que han sido superadas producto de la experiencia y del propio desarrollo de la actividad”.

Comentario AGN:

La lectura de los párrafos anteriores lleva en sí una desinteligencia entre el concepto de Organismo Regulador, considerado en su carácter de entidad de derecho público, con la consecuente continuidad institucional, jurídica y política que le es propia, con el de la gestión actual del ORSNA.

La regulación, sus objetivos y alcance, rigen la concesión desde su génesis y están contenidos en la normativa que se aplica a la concesión (Pliego, Contrato). La creación del organismo regulador y su razón de ser, con las características que le son propias, tiene justificación en la protección del interés público y en evitar el riesgo de daño a los intereses de los usuarios. En su quehacer, le corresponde fijar reglas sobre las materias de su competencia. Entonces, más allá que en el uso de las facultades discrecionales puedan modificarse criterios de gestión, el organismo regulador debe guardar/velar aquellos principios que dieron origen a su creación y evaluar la razonabilidad de lo realizado en gestiones anteriores para, de ser pertinente, introducir los cambios necesarios y en caso de haber detectado irregularidades, solicitar una investigación administrativa a efectos de determinar la responsabilidad de los funcionarios que los precedieron, y de esta manera limitar su responsabilidad. La omisión de tomar dichos recaudos supone la aceptación y conformidad con todo lo actuado.

Los análisis de la AGN se han realizado desde esa óptica de continuidad institucional. Se han aplicado normativas que se encuentran vigentes.

Respecto al cuestionamiento con que el auditado inicia su nota -inclusión en la auditoría del Contrato de Fideicomiso- y, más allá de la improcedencia del comentario en el que pretende transmutar los roles, el análisis del mismo surgió de la comprobación que hizo el auditor que se habían cedido en fideicomiso ingresos de la actividad comercial (provenientes de los estacionamientos de Ezeiza y Aeroparque) y cuya significatividad y trascendencia sobre la viabilidad de la concesión justifican plenamente el análisis del auditor.

4.1. La regulación del ORSNA sobre el control de los servicios comerciales o no aeronáuticos.

1- Se observa por parte del ORSNA una disminución de la exigencia de fiscalización de la actividad que le compete y fallas en el control del servicio concesionado.

Comentario AGN:

Respecto a la redacción de esta Observación y a fin de dar mayor precisión a la misma se considera conveniente modificarla por la siguiente:

“1. La gestión del ORSNA en su relación con el Concesionario exhibió una tendencia a la disminución de las exigencias de fiscalización y fallas en el control del servicio concesionado”.

a) El ORSNA fue progresivamente disminuyendo las exigencias de las normas de control.

a.2) Planes de desarrollo comercial:

El informe AGN menciona que antes *“...el Concesionario debía poner el plan en conocimiento del ORSNA (Resolución ORSNA N°232/98) dentro de los nueve meses de la fecha de la toma de tenencia. Actualmente es una facultad del ORSNA el requerirlo...”*

En este punto, debe mencionarse que el Organismo Regulador puso a disposición de los auditores de la AGN, el Expediente ORSNA N° 912/99 por el cual se tramitó este tema, y del cual surge que el ORSNA requirió en tiempo y forma la presentación de los planes, situación que fue cumplida a su vez por el Concesionario.

Por tal razón, sorprende que el proyecto de informe de la AGN, omite mencionar al detallar la documentación que tuvo a la vista para la tarea, el referido expediente.

Comentario AGN:

Los procedimientos de auditoría se iniciaron con el relevamiento de la normativa. En virtud de verificarse sucesivas modificaciones se consideró relevante realizar un análisis comparativo.

En este caso, la observación no está dirigida a cuestionar la ejecución de la exigencia sino a exponer que a través de la normativa se fue relevando al Concesionario de obligaciones de informar convirtiéndose luego, en una facultad del ORSNA, el requerir información, hasta el dictado de la Resol. ORSNA N° 63/04 que revierte el referido proceso.

Es por ese motivo que no se tomó vista del Expediente ORSNA N° 912/99.

Por lo expuesto y a fin de precisar el concepto se considera conveniente modificar la Observación 1.a), la que quedará redactada de la siguiente manera:

“a) El ORSNA fue progresivamente disminuyendo las exigencias de las normas de control hasta el dictado de la Resol. ORSNA N° 63/04 en septiembre de 2004.”

a.3) Disminución de las exigencias de las normas de control respecto de los contratos entre el Concesionario y sus prestadores:

No surge con claridad el alcance de la observación, ya que en el último párrafo de la misma, se informa su regularización. A continuación se transcribe lo dicho por la propia AGN sobre la regularización mencionada:

“... en septiembre de 2004 el ORSNA dictó la resolución N° 63/04 aprobando un nuevo modelo de declaración jurada, exigiendo a AA2000 información de los prestadores a los fines de su registración. A la fecha de cierre de las tareas de campo, se tomó conocimiento que el ORSNA está recibiendo la información”.

Cabe agregar, que a través de dicha Resolución, se establece una nueva metodología de información, donde se obliga al Concesionario AA2000 S.A., a informar entre otras cuestiones, los montos de canon fijos y/o variables, los gastos comunes y cualquier otro tipo de contraprestación recibida por el Concesionario.

Comentario AGN:

El resaltado como a.3) es creación del auditado ya que no figura como tal en el Proyecto de Informe remitido en vista. No obstante corresponde aclarar que, como se señaló anteriormente, el acápite remite a la evolución de la normativa regulatoria.

Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

a.4) La base de datos de los prestadores no se encuentra actualizada:

Se comparte la observación, no obstante ello, se destaca que a partir de la nueva declaración jurada (Resolución ORSNA N°63/04), el Organismo ha implementado las acciones necesarias para su permanente actualización.

Comentario AGN:

Nuevamente se destaca que el resaltado como a.4) es creación del auditado. Las consideraciones del auditado sobre la actualización de la Base de Datos y su factibilidad -a partir del dictado de la Resol. ORSNA N° 63/04 (8/9/04)- será objeto de verificaciones en futuras auditorías por cuanto la recepción de la primera declaración jurada mensual comenzó a correr en noviembre (cerrando las tareas de campo).

Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

b) El ORSNA no cumplió con la normativa dictada para el control de los precios.

Con relación a los precios por servicios no aeronáuticos, es importante destacar que para el caso de los aeropuertos del Grupo A (explotados por AA2000 S.A.), el Decreto N° 163/98 establece que "...Sin perjuicio de lo establecido para las concesiones existentes, los precios por los servicios no aeronáuticos..., deberán ser establecidos libremente por las partes...".

Por otra parte, el Decreto N° 375/97 en su Art. 14, establece que el ORSNA tiene en los aeropuertos del SNA, como uno de sus principios y objetivos

“b) Asegurar que las tarifas que se apliquen por los servicios aeroportuarios prestados sean justas, razonables y competitivas “.

Al respecto cabe destacar, que dentro de los aeropuertos se comercializan productos y servicios de la más diversa índole, que van desde aquellos que hacen a las necesidades básicas y de satisfacción primaria del usuario, hasta los que no son indispensables para el normal desarrollo del aeropuerto, como pueden ser los artículos suntuosos, vestimenta, etc., razón por la cual el Organismo Regulador, con posterioridad a la Res.38/99, diseñó una canasta básica conformada por productos y servicios ofrecidos en los aeropuertos del SNA (no sólo en el Grupo A), comparándolos a su vez con los precios de esos mismos productos, en las ciudades adyacentes a los mismos.

A su vez, ante situaciones particulares planteadas por los usuarios al efectuar quejas y/o solicitudes de información, se han realizado trabajos comparativos similares y/o estudios de costos más detallados.

En virtud de lo expuesto, no se comparte en su totalidad la forma de exposición de la observación, ya que se le cuestiona al ORSNA la no aplicación de resoluciones, sin tener en cuenta que las mismas se encontraban derogadas en los períodos analizados, siendo reemplazadas por nuevas normas que tuvieron en cuenta los intereses de los actores involucrados.

Cabe destacar al respecto, que a partir de diciembre del 2004, el ORSNA adhirió al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, incorporando como variables a ser evaluadas el correcto control de las prestaciones de productos y servicios no aeronáuticos y sus respectivos precios.

Comentario AGN:

No se ha desconocido el periodo de vigencia de las resoluciones. A fin de verificar el cumplimiento de la normativa, se solicitó al ORSNA, informe lo actuado respecto a los precios en virtud de las Resol. ORSNA N° 232/98; 38/99 y 96/01. Lo que se cuestionó en el Informe es, precisamente, la no aplicación de las resoluciones durante su vigencia, respecto de lo cual el ORSNA no da respuesta, mencionando la adhesión al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, en diciembre/04, terminadas las tareas de campo, por lo que el efectivo cumplimiento de sus términos podrá ser comprobado en futuras auditorías.

Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

c) El ORSNA no exigió el cumplimiento del artículo 6.3.2 del Contrato de Concesión (Decreto N°163/98).

No surge claramente de lo expuesto en el proyecto de informe, si se trata de una observación o de un relato, de ser esto último y teniendo en cuenta el amplio período auditado, correspondería ampliarlo, ya que de lo contrario estaría desactualizado, pues el tema ha sido regularizado mediante el dictado de la Resolución ORSNA N° 63/04, la cual fuera oportunamente descrita por esa AGN en el último párrafo del punto a) referenciado “ut-supra”.

Comentario AGN:

Lo observado en el Proyecto de Informe fue a resultas de un requerimiento realizado durante las tareas de campo (listado de cánones que cobrara AA2000 a sus prestadores para información del Organismo y su eventual oposición en caso de cesión a título gratuito o precio vil) y se sustenta en la respuesta del ORSNA y lo actuado en el Expediente que se menciona en el Informe.

Los comentarios del auditado no agregan elementos que modifiquen lo observado ya que la Resol. ORSNA N° 63/04 pretende entre otros, que a partir de su dictado, el Concesionario brinde información sobre canon mientras que el art. 6.3.2. del Contrato exige al Concesionario informe previamente al ORSNA de todas las cesiones, para que éste pueda eventualmente, oponerse en los casos que la norma prevé.

Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

d) El ORSNA no aprobó el Modelo de Contrato con Prestadores.

Es correcta la afirmación, respecto de que el Organismo no ha aprobado aún el modelo tipo de contrato con los prestadores. Sin embargo ello no implica suponer que el ORSNA haya permanecido impasible, respecto de las estipulaciones ilegítimas que el Concesionario y sus prestadores pudieran incorporar en los actos que los vinculan.

Como ejemplo del control que el Organismo ejerce sobre la forma de convenir las modalidades de prestación por parte del Concesionario, debe citarse el dictado de la Resolución ORSNA N°140/02, por la cual se obligó al Concesionario Aeropuertos Argentina 2000 S.A., a introducir modificaciones en la totalidad de los contratos vigentes a dicha fecha y en los que suscriba en el futuro, para garantizar la intervención jurisdiccional administrativa previa que posee el ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS (ORSNA), conforme lo establece el Artículo 29 del Decreto N°375/97, al detectar el ORSNA que el Concesionario había estipulado el arbitraje de la Bolsa de Comercio de la Ciudad de Buenos Aires, en caso de que la ejecución del contrato con un prestador, produjese cuestiones controvertidas.

En este mismo orden de cosas, el Organismo dictó la Resolución ORSNA N° 275/00, aprobando el REGLAMENTO DE SUSTANCIACIÓN DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE PLANTEAN EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS, el cual constituye, no sólo una herramienta idónea, sino también un mecanismo eficaz para someter a la autoridad con conocimiento específico, aquellas situaciones que pudieran constituir abusos del Concesionario y que se traduzcan en violación de las garantías de los prestadores aeroportuarios, como puede ser vgr. situaciones de discriminación.

Comentario AGN

El ORSNA acepta que es correcta la afirmación realizada por esta AGN en el sentido que no se ha aprobado el modelo de contrato. Téngase presente que el ORSNA había iniciado las actuaciones orientadas al tema de marras el 3/07/98 y el último trámite que registra el

expediente, al momento de la vista de esta AGN (en octubre de 2004) es el 22/11/02. El descargo por lo tanto, no enerva la observación AGN en el sentido que la misma tiende a señalar un incumplimiento del Organismo Regulador.

Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

4.2. El control del ORSNA sobre la prestación de los servicios no aeronáuticos o comerciales

4.2.1. Inspecciones

2- El ORSNA no lleva un registro detallado de las inspecciones que realiza y las efectuadas no responden a una programación.

La situación descrita en la observación, tiene su fundamento en el inicio de la concesión, donde el Organismo realizaba las inspecciones sin programación y/o coordinación entre las distintas gerencias.

Sin embargo, dado el amplio período auditado, no debería escapar al desarrollo del informe, que a partir del año 2000 y hasta la actualidad, el ORSNA realiza una programación de inspecciones de carácter anual, con ajustes mensuales y semanales.

Por otro lado, lo manifestado por esa AGN en su proyecto de informe, respecto de "...El ORSNA no emplea las inspecciones como mecanismo sistémico de regulación del cumplimiento de las obligaciones", cabe decir que dicha manifestación es incorrecta, por cuanto las inspecciones no constituyen un instrumento de regulación, sino una herramienta de control del cumplimiento de las obligaciones del Concesionario.

Asimismo, como resultado de las inspecciones que se realizan, surgen las acciones emergentes, las cuales son transmitidas y procesadas por las distintas áreas del Organismo, no solo para procurar su resolución, sino también para evitar la reiteración del incumplimiento y servir como base de las futuras inspecciones.

A modo informativo, se menciona el procedimiento descrito:

Programación Anual:

Para la realización de la programación anual se tienen en cuenta lo siguiente:

- Compromiso de cada una de las áreas del Organismo, a realizar una cantidad de inspecciones en el año.
- Sistema de matrices por cada una de las áreas en donde juegan factores disparadores de las inspecciones a cada aeropuerto. Ejemplo 1 : para el área de regulación económica se toma en consideración para la matriz de cálculo, i) Flujo de pasajeros del año anterior, ii) cantidad de prestadores por aeropuerto, iii) Ingresos correspondientes a los aeropuertos, iiiii) Regulación específica o general, (variable dicotómica), más un ajuste manual, (en función de la experiencia en el tema).
- Presentación del programa al área de coordinación de las Inspecciones Integrales y su elevación a las gerencias del Programa General.

Programación Mensual / Semanal

Los mismos criterios de la Programación Anual, con una mayor precisión de fechas y destinos, más la designación del comisionado.

Registro de las inspecciones:

Respecto de la documentación de las inspecciones, los correspondientes informes se vuelcan en archivos, ya sea de papel (firmado por el inspector), como magnéticos, en forma cronológica y por aeropuerto, registrándose los resultados en una base de datos y efectuándose los procesamientos para la derivación de las correspondientes acciones emergentes. Estas inspecciones quedan documentadas también, a través de la confección de Actas de Constatación, las cuales se efectúan en el lugar de la comisión, contando con el aval de recepción por parte del explotador del aeropuerto.

Comentario AGN:

En el descargo el ORSNA alude a “que a partir del año 2000 y hasta la actualidad, el ORSNA realiza una programación de inspecciones de carácter anual, con ajustes mensuales y semanales”, perdiendo de vista que en el requerimiento efectuado el 5/11/04 a la Gerencia de Análisis Económico y Usuarios se solicitó informe “Discriminadamente por Aeropuerto de SNA y por año a partir de 1998 y hasta la fecha, cuántas inspecciones realizó el ORSNA; con qué criterios se decidieron; cuáles fueron los objetivos perseguidos y cómo se documentaron” todo lo cual no fue contestado. No obstante, el ORSNA afirma que “resultado de las inspecciones que se realizan, surgen las acciones emergentes, las cuales son transmitidas y procesadas por las distintas áreas del Organismo, no solo para procurar su resolución, sino también para evitar la reiteración del incumplimiento y servir como base de las futuras inspecciones” , situación que será verificada en futuras auditorías.

Por lo expuesto, se considera conveniente modificar la Observación 2 a fin de precisar el concepto, la que quedará redactada de la siguiente manera:

“2.- No se obtuvieron evidencias de que el ORSNA lleve un registro detallado de las inspecciones que realiza y que las efectuadas respondan a una programación.”

4.2.2. Opinión del usuario

3- De la encuesta y de los Reclamos/Quejas surge que el ORSNA no ha logrado imponer su presencia ante los usuarios, lo que impide obtener un mayor conocimiento de las necesidades y prioridades de los usuarios en lo referente a la prestación de los servicios.

Correspondería en este punto realizar una división de la observación, ya que en su primera parte se señala, que el ORSNA no ha logrado imponer su presencia ante los usuarios, para suponer en la segunda parte de la exposición, que ello le "impide obtener un mayor conocimiento de las necesidades y prioridades.....de los servicios".

Respecto de la primera parte, se comparte que una mayor publicidad de las funciones del ORSNA, es beneficioso para transmitir a la opinión pública en general y a los usuarios en particular, el rol del Estado Nacional en el control del SNA.

De hecho actualmente todos los aeropuertos cuentan con folletería ilustrativa sobre el ORSNA, ubicada en lugares estratégicos de los mismos (Customer Services). Como así también debe mencionarse como otro instrumento de comunicación, la página WEB del Organismo, donde se ofrece toda clase de información útil para el usuario, pudiéndose además a través de la misma asentar quejas y/o reclamos.

Ahora bien, respecto de la segunda parte de la observación, no se comparte lo afirmado por la AGN, cuando supone que la falta de comunicación directa y/o de presencia del Organismo Regulador ante el usuario, implica no tener el adecuado conocimiento de sus necesidades y prioridades.

En este punto, no puede desconocerse la particularidad del objeto de la Concesión, partiendo del especial perfil del usuario, como así también de la localización del servicio, por tal razón la mayoría de las quejas se realizan en el mismo aeropuerto y en el momento en que se produce la incidencia, de allí que resulta considerablemente más cómodo para el usuario, manifestar su reclamo en el libro de quejas del Aeropuerto, o realizarlo telefónicamente al ORSNA.

Por tal razón, en opinión del Organismo, el hecho que un alto porcentaje de los usuarios se manifiesten a través del libro de quejas de los aeropuertos, lejos de conformar una crítica por la falta de comunicación y presencia del ORSNA, resulta todo lo contrario, ya que señala la respuesta a la normativa dictada oportunamente, dirigida a poner a disposición del usuario una herramienta de control.

Al respecto debe destacarse, que en ejercicio de su función reguladora, fue el propio Organismo quien estableció, mediante Resoluciones N°155/02 y 06/03, la obligatoriedad de poner a disposición de los usuarios en todos los aeropuertos del SNA, los libros de quejas, como así también el procedimiento para el tratamiento y seguimiento de las mismas a efectos de su regularización.

Corresponde además de lo dicho anteriormente, explicar a la AGN, cual fue la gestión del ORSNA respecto del tratamiento dado a la Encuesta, ya que del mismo se desprende, como podrá apreciar esa Auditoría, cual es el compromiso asumido por el Organismo con el usuario, a tal punto que fueron convocadas por el Organismo, distintas Asociaciones de Consumidores/Usuarios, a quienes se les hizo saber el resultado de la mencionada encuesta.

Los resultados definitivos y formales de la Encuesta de Calidad de Servicios correspondientes al Año 2004, fueron remitidos oportunamente a Aeropuertos Argentina 2000 SA, una vez aprobado por el Organismo el Informe Final elaborado por la firma Julio Aurelio SA, a fin de que el Concesionario tomara conocimiento del resultado de la misma y, además, inicie las acciones tendientes a mejorar los aspectos que pudieran resultar deficitarios, según la citada encuesta.

Asimismo, una vez recibido el Informe Final de la Encuesta 2004, se centralizó la tarea en la evaluación de los resultados de la misma, a efectos de identificar y analizar aquellos rubros, cuyos valores indicaran los distintos grados de satisfacción en la calidad de los servicios.

Siguiendo el criterio de ponderación de la encuesta, la tarea se centró en determinar los índices y sub-índices cuyos valores hubieran arrojado valores

inferiores a SIETE (7). Este número sólo fue tomado referencialmente por este Organismo para poder fijar cierto criterio para el análisis del desvío.

Se procedió entonces, a elaborar planillas que contuvieran la apertura de cada uno de los índices, en sub-índices, desglosándose por segmento (pasajeros y operadores aéreos), por aeropuerto y por áreas de responsabilidad (sean estas de injerencia del Concesionario o de otras reparticiones tanto públicas como privadas).

En una primera etapa, se estudiaron y evaluaron las áreas cuya responsabilidad era ajena a Aeropuertos Argentina 2000 SA, una vez concluida dicha tarea, se elaboraron y enviaron las correspondientes NOTAS ORSNA a las diferentes empresas y/o reparticiones, con el objeto de informarles de aquellos ítems que deberían ser mejorados de acuerdo a lo sondeado a pasajeros y operadores o en su defecto simplemente remitiéndoles copia de la encuesta para su conocimiento. (copias de las notas se encuentran agregadas al Expediente ORSNA N° 1188/99).

Con relación a las áreas de incumbencia y de responsabilidad exclusiva del Concesionario, el Organismo procedió a realizar la misma tarea de desglose de los índices, de acuerdo con lo expresado en párrafos anteriores (planillas que se encuentran adjuntas al Expediente N°1188/99)

De la misma manera se informaron los resultados obtenidos en la encuesta a las distintas áreas con competencia en la materia, a fin de corroborar que las deficiencias detectadas sean incluidas en el Plan de Mejoras por el Concesionario, o en su defecto, si las mismas fueron corregidas.

Adicionalmente, la actual gestión del Organismo, consideró como uno de los temas preponderantes y referenciales para el indicador de calidad “la opinión de los usuarios sobre la calidad de los servicios prestados en los aeropuertos”.

Teniendo en cuenta lo dicho, el Organismo se encuentra abocado a la tarea de confeccionar el Informe Anual de Servicios. Para lo cual tiene en proceso la elaboración de un cuadro abarcativo, con temas relativos a la calidad, utilizando las herramientas disponibles, inspecciones, encuesta e informes del Centro de Atención al Usuario del ORSNA, para elaborar y publicar los resultados finales de las mediciones realizadas en el año, con el objeto de determinar si se han alcanzado los niveles mínimos del servicio.

Comentario AGN:

La Observación de la AGN tiene fundamento en los resultados de la encuesta y de los Reclamos/quejas. Las aclaraciones realizadas por el ORSNA no invalidan la observación.

La descripción de los procedimientos seguidos con posterioridad a la encuesta y los resultados que las acciones tomadas por el ORSNA podrían lograr, escapan al periodo auditado y será objeto de futuras auditorías. No obstante, a fin de dar mayor precisión a la observación se considera conveniente modificar su redacción por la siguiente:

“3- De la encuesta y de los Reclamos/Quejas surge que el ORSNA no ha logrado imponer su presencia ante los usuarios, lo que dificulta el acceso de los usuarios a hacer conocer sus necesidades y prioridades en lo referente a la prestación de los servicios.”

4.2.2.1 Reclamos, quejas y/o sugerencias

4- El ORSNA no ha implementado medidas correctivas en algunos servicios que muestran elevada insatisfacción de los usuarios.

Como bien lo manifestara esa auditoría, el ORSNA ha implementado acciones correctivas respecto de los servicios de carritos portaequipajes, estacionamiento, taxis y remises.

En relación a los servicios de bares y confiterías, nos referimos a lo señalado en el punto 4.1.b) y 9.b).

Teniendo en cuenta que el proceso de implementación de las acciones correctivas necesarias para mitigar los resultados negativos arrojados por la encuesta, requieren de un tiempo prudencial para su análisis y elaboración, no se comparten las conclusiones a las que arriba esa Auditoría, dado el escaso tiempo transcurrido entre la finalización de la encuesta y la culminación de las tareas de campo del presente proyecto de auditoría.

Comentario AGN:

Corresponde aclarar que la observación se fundamenta en los “reclamos, quejas y/o sugerencias” que recibió el ORSNA en el año 2003 y no en la encuesta (2004). De todas maneras, las observaciones corresponden, como en toda auditoría, a la fecha de culminación de las tareas de campo por lo que los efectos de las medidas correctivas podrán ser evaluadas en el futuro.

Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

4.2.2.2 Encuesta

5- El ORSNA no efectuó en tiempo las encuestas anuales a pasajeros y a operadores, incumpliendo con lo previsto en el Anexo 4 punto B del Contrato de Concesión. La demora en realizarlas privó a la concesión de un instrumento de regulación tendiente a proteger al usuario.

El Organismo comparte la observación realizada por AGN, respecto de la no realización de las encuestas anuales, correspondientes a los años 1999 a 2003. Corresponde tener en cuenta, que el aspecto temporal de la citada observación, determina la imposibilidad de regularizarla, ya que no pueden llevarse a cabo.

No obstante lo dicho, resulta conveniente mencionar los diferentes inconvenientes que el Organismo debió enfrentar durante este proceso, entre los cuales se puede citar, el recurso interpuesto por el Concesionario, el cual demoró el proceso en un año.

Esta situación se vio empeorada por el dictado del Decreto N° 1227/03, el cual, pese a que fue suspendido por el Decreto N° 878/2003, generó un estado de incertidumbre al trasladar el costo de la encuesta al Estado Nacional.

Ello originó un inconveniente a la hora de realizar la encuesta, ya que toda erogación que deba realizar el Organismo, debe estar prevista en su presupuesto anual aprobado.

Sin embargo, las circunstancias que impidieron la realización de la encuesta de los años mencionados, constituyen una experiencia, que el

Organismo capitalizó en oportunidad de preparar y realizar las encuestas anuales correspondientes a los años 2004 y 2005.

Una vez presentado el Informe Final - Año 2004 y evaluadas las conclusiones generales a las que se arribó, el Organismo, introdujo modificaciones significativas en el Pliego de Condiciones Particulares para la Encuesta año 2005, la cual, en este momento, se encuentra en pleno proceso licitatorio, habiéndose procedido a la apertura de sobres conteniendo las ofertas el día 20/09/2005.

Este hecho, sin dudas, representa un cambio significativo y positivo, ya que por primera vez el ORSNA, ha encarado en tiempo y forma la realización de la encuesta de Calidad de Servicio, con una periodicidad anual, tal como lo estipula el marco regulatorio.

Por último, corresponde realizar una aclaración con relación a lo expuesto en el segundo párrafo que dice :*"...la demora en realizarlas privó a la concesión de un instrumento de regulación tendiente a proteger al Usuario"*.

En tal sentido, se considera, que esta frase contiene un error de concepto, al calificar a la encuesta de "instrumento de regulación", cuando en realidad se trata de una herramienta más en poder del Organismo, dirigida a medir la calidad del Servicio, en concordancia con lo establecido en el Anexo IV del contrato de Concesión.

Comentario AGN:

Lo observado sobre la no realización de las correspondientes encuestas anuales es una verdad manifiesta, respecto de la cual el ORSNA trata de explicar las circunstancias que impidieron su realización.

Por lo expuesto corresponde mantener la observación y su recomendación.

6- El ORSNA no contempló en el diseño de la encuesta las particularidades de cada aeropuerto seleccionado.

Respecto a la presente observación, corresponde mencionar algunas consideraciones:

El pliego de bases aprobado mediante Resolución ORSNA N°128/00, estableció cuales debían ser los aeropuertos en los que se realizaría la encuesta, no habiéndose elegido los mismos de manera aleatoria sino como resultado de un análisis previo que determinó diferentes categorías de acuerdo al movimiento de los mismos.

Además, el pliego establecía que el oferente debía presentar:

- < Una descripción de la manera en que propone ejecutar los trabajos, detallando el alcance de los trabajos ofrecidos, la metodología de ejecución, el programa de trabajo y los comentarios o sugerencias en relación a las prestaciones requeridas, que demuestre la comprensión de los trabajos solicitados.

Dicho pliego establecía que:

- < La metodología propuesta maximice la calidad de los resultados dentro de las restricciones presupuestarias y de tiempo.
- < Dar flexibilidad a los postulantes para idear una metodología adecuada que apunte a los objetivos del trabajo. No obstante requiere que las propuestas contengan una completa descripción de la metodología y su justificación, demostrando sus posibilidades y limitaciones con respecto a los objetivos del trabajo.

Una vez presentadas las propuestas por parte de los oferentes, el Organismo contrató a especialistas para realizar el análisis de las mismas, adjudicando a la firma Aurelio S.A. la realización de la encuesta.

Para llevar a cabo el Estudio de Calidad del Servicio Aeroportuario de acuerdo a la propuesta técnica presentada, la empresa realizó lo siguiente, a saber:

- < Diseñó un plan de investigación que a partir de las distintas metodologías requeridas, permitiese desde los distintos abordajes, avanzar en el diagnóstico sobre la percepción del servicio aeroportuario objeto de análisis.
- < A los fines de obtener la información que permitiera evaluar la calidad del servicio aeroportuario, y de acuerdo a los criterios de buena práctica de técnica estadística y a los requisitos solicitados en el Pliego de Bases y Condiciones Generales, se realizaron en la encuesta de Pasajeros un total de 3828 casos, - lo que implica para un nivel de confianza del 95%-, un margen de error de +/-1.62%, con un promedio de error por aeropuerto de +/- 4.57%.
- < Paralelamente, en el caso de los Operadores Aéreos, se realizaron 300 encuestas a integrantes de 48 líneas aéreas sobre un total de 58 Operadores Aéreos que actúan en los aeropuertos de la muestra.
- < Con el objetivo de evaluar la Calidad del servicio prestado por el concesionario, se adoptó el criterio de otorgar a ambos segmentos (Pasajeros y operadores) y a todos los aeropuertos, el mismo peso en las evaluaciones. En la medida en que el servicio es considerado como un todo, y en que pudiera existir *a priori* una evaluación diferencial por segmento, otorgar el mismo peso a Pasajeros y operadores permite tener una panorama que no priorice a un segmento por sobre el otro; y por otra parte, considerar por igual a todos los aeropuertos, independientemente de la cantidad de operadores y/o de Pasajeros, actúa en el mismo sentido que el expuesto anteriormente.

De lo expuesto se desprende el alto grado de profesionalismo de los actores involucrados, al momento de elaborar los pliegos, analizar las propuestas y realizar la encuesta correspondiente al año 2004.

Atento a ello, este Organismo no comparte la observación.

Comentario AGN:

La Observación AGN se fundamenta en las dificultades evidenciadas para la concreción de la encuesta, por lo que el descargo del ORSNA detallando los criterios generales del plan de investigación empleado y exaltando el profesionalismo de los actores, no alcanza para modificar lo observado.

Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

7- La evaluación del componente “precio del estacionamiento” del aeropuerto de Santa Rosa realizada en la encuesta no se condice con el hecho de que es libre.

Debe mencionarse, que la encuesta de calidad es una herramienta con la que cuenta el Organismo, para determinar los niveles de calidad del Servicio Aeroportuario, de acuerdo a un sistema de puntaje previamente establecido con el concesionario.

Entre los componentes que permiten medir la satisfacción del usuario, se encuentra el precio que se cobra por el servicio prestado. En ese sentido, no se

entiende la posición de esa auditoría, respecto de excluir el índice relativo correspondiente al precio de la Playa de Estacionamiento del Aeropuerto de Santa Rosa por ser gratuito.

Es sabido, que el Usuario decide acceder o no a un servicio, en forma subjetiva, es decir cuando entiende que el costo para acceder al mismo no es superior a la satisfacción que dicho servicio le genera, máxime será su satisfacción si encuentra un servicio que, siendo necesario para el, puede acceder al mismo en forma gratuita.

Resulta necesario mencionar que el resultado de la medición de la satisfacción de un Usuario es una medida objetiva respecto de aspectos subjetivos.

Es por ello que sería un grave error no considerar dicho factor a la hora de determinar el índice de calidad del servicio que se presta, especialmente si se considera que esa auditoría hace hincapié en las observaciones, respecto de los precios excesivos en determinados servicios.

En base a los fundamentos establecidos, el Organismo no comparte dicha observación.

Comentario AGN:

Las consideraciones vertidas en el descargo no se refieren al núcleo de la observación limitándose a teorizar sobre el concepto de encuesta.

Cabe señalar que la encuesta evaluaba el estacionamiento a través de una serie de elementos como disponibilidad de cocheras, precio de estacionamiento, estado de las cocheras y seguridad de cocheras en estacionamiento. Va de suyo que se mide la valoración que hace el usuario del costo que le representa acceder al mismo frente a la satisfacción que dicho servicio le genera.

Como se señaló en el informe, en Santa Rosa el elemento “precio de estacionamiento” arrojó un valor de 7,8 (“bastante satisfactorio” según la escala de valoración, lo que por sí resulta llamativo) siguiendo una metodología distinta a la que exhiben otros ítems ante la inexistencia del elemento a evaluar. Este valor es luego promediado con los indicadores de los otros aeropuertos, mejorando el resultado final.

Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

8- El ORSNA no ha actuado con eficacia para evitar la desigualdad y la discriminación en el uso de los servicios e instalaciones.

No se comparte la observación, ya que se considera que es apresurado manifestar, que el ORSNA no ha actuado con eficacia para evitar la desigualdad y la discriminación en el uso de los servicios e instalaciones (conclusión producto del análisis de la encuesta), ya que justamente el objeto de una encuesta, es primero obtener un diagnóstico para después encarar las acciones que sean necesarias.

Respecto a esto, nos remitimos a lo manifestado en los puntos 3 y 4), para poder evaluar de esta manera cual fue el objetivo y compromiso que tuvo el ORSNA en el tratamiento dado a los resultados de la Encuesta.

Comentario AGN:

La auditoría no se refiere al tratamiento dado a los resultados de la Encuesta sino a la situación de desigualdad y discriminación existente en el uso de los servicios e instalaciones que se evidencian en la Encuesta

Lo expresado confirma la observación del informe. Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

9- Se han detectado casos en los que el ORSNA no ha cumplido debidamente con su función de tutelar los derechos de los usuarios.

a) No se ha receptado la recomendación del Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires de aplicar un mayor fraccionamiento a la tarifa de estacionamiento en Aeroparque. A su vez, la regulación sobre el fraccionamiento no asegura el principio de exigir la aplicación de tarifas menores posibles.

No se comparte la observación que cuestiona lo resuelto en la Resolución ORSNA 39/03.

Por la misma se incluye al servicio de estacionamiento de vehículos dentro del rubro de servicios “no aeronáuticos”, lo que implica que su precio no está incluido en el Cuadro Tarifario, no encontrándose regulada su fijación y en consecuencia, puede ser establecida libremente por parte del Concesionario. (Considerandos de la Resolución citada)

Resulta oportuno mencionar que tanto al dictarse el REGUFA como al emitirse la Resolución N° 39/03, se introdujo el numeral que establece que “...El Explotador del aeropuerto admitirá una tolerancia máxima de permanencia de vehículos sin obligación de pago de estacionamiento de por lo menos quince (15) minutos contados a partir del ingreso al aeropuerto...”. Es importante resaltar que al dictarse dichas normas, el ORSNA tiene en cuenta la “protección de los intereses económicos de consumidores y usuarios”, principio materializado en el art. 29 de la Ley N° 24240.

En este orden de ideas es que el REGUFA tiene en mira velar porque los consumidores y usuarios del servicio de estacionamiento en el aeropuerto paguen por el servicio efectivamente utilizado.

Conforme lo expuesto precedentemente y en atención a los términos contenidos en los actos dictados, se analizó la situación de manera integral, compatibilizando los intereses en juego, ejerciendo de esa manera las funciones de regulación que le han sido asignadas a través del Decreto N° 375/97.

Sobre el planteo referido, por una parte es preciso insistir en que el Organismo al tomar intervención adoptó la medida que mejor se ajustaba al resguardo de las partes afectadas, y por otro lado es preciso destacar que la Ley N° 136 no resulta de aplicación obligatoria en el ámbito aeroportuario, en razón de

que nos encontramos en establecimientos de utilidad nacional, en los cuales resulta aplicable la legislación nacional.

Por otro lado cabe resaltar el hecho de que lo manifestado por el Defensor del Pueblo constituye una recomendación y no una obligación a cumplir, habiendo adoptada por el Organismo parte de la misma, por considerarla pertinente.

Comentario AGN:

Esta auditoría no cuestiona el precio del estacionamiento sino la forma de fraccionamiento a fin de compatibilizarlo con los usos y costumbres de la Ciudad de Buenos Aires.

No se desconoce que la Ley N° 136 no resulta de aplicación obligatoria y que lo manifestado por el Defensor del Pueblo constituye una recomendación y no una obligación a cumplir.

Por lo expuesto, corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

b) La oferta de los servicios de confitería no asegura que los precios sean justos, razonables y competitivos.

No se comparte lo manifestado, por cuanto el ORSNA realiza trimestralmente controles de precios de los productos y servicios de la canasta básica (tema que ya ha sido explicado y fundamentado en el apartado 1.b).

Dentro de este control, se realizan verificaciones comparando los productos de EZEIZA, y Aeroparque con los de la Ciudad de Bs. As., comprobando de esta forma que las diferencias en los valores (las cuales no siempre existen) son razonables, concluyendo en los mencionados informes que los precios son perfectamente comparables a los de plaza.

Por último cabe aclarar que en el aeropuerto se ofrecen servicios a precios diferenciados para trabajadores de los aeropuertos.

Por todo lo expuesto, se concluye que el ORSNA fiscaliza la oferta de servicios para garantizar que los mismos tengan precios justos, razonables y competitivos.

Comentario AGN:

La observación AGN tiene sustento en la concentración que se verifica en la oferta de confiterías/bares y restaurantes por un lado y en los resultados del componente precio de las confiterías de la encuesta y reclamos/quejas, por otro. Con lo expuesto en el descargo el ORSNA no logra explicar las causas de la insatisfacción de los usuarios.

Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

c) El ORSNA no accionó oportunamente ante la iniciativa de instrumentar el cobro de carros portaequipajes.

No se comparte lo observado, ya que el ORSNA, oportunamente ordenó la suspensión del cobro sin afectación del servicio.

Posteriormente, con el dictado de la Resolución N°114/01, se autorizó el cobro del servicio solamente a los pasajeros que arriban al aeropuerto.

Asimismo, el ORSNA no está obligado a autorizar la iniciación de actividades comerciales del Concesionario, sin perjuicio de que deba intervenir cuando la implementación de algunas de ellas pudiera afectar los derechos de los usuarios.

Comentario AGN:

La AGN observó que el ORSNA estaba en conocimiento de las medidas para llevar a cabo el servicio desde mayo de 2001 y no obstante esperó que se produjera la implementación del cobro (agosto/2001) para intervenir: primero, suspendiéndolo y luego (mediante resolución) autorizando sólo el cobro de los pasajeros que arriben.

La AGN para así opinar tuvo en cuenta: que estaba vigente la Res. ORSNA N° 23/01 (febrero de 2001) que expresa que la implementación de nuevos servicios por parte del Concesionario deberán ser comunicados y se harán ... sobre los límites autorizados, sin la oposición del ORSNA.

Cabe señalar que el mismo ORSNA sostiene en respuesta a otro punto del descargo: "... se hace necesario reafirmar, que el objeto de protección... es el usuario aeroportuario y la posible lesión de sus derechos, ante una propuesta comercial ... Dicha protección tiene su base en la misma CONSTITUCIÓN NACIONAL, más específicamente en el artículo 42.

Es el mismo criterio que tuvo el auditor al señalar que el ORSNA no cumple con su función de tutela de los derechos de los usuarios (Observación 9) esto es, aplicar el régimen legal en forma objetiva sin esperar que los usuarios presenten quejas, denuncias o reclamos.

En el caso del cobro de los carros portaequipajes a los pasajeros que embarcan, el ORSNA debió en virtud de dicha función, actuar no bien tomó conocimiento del hecho (el 7 de mayo) ya que el servicio está incluido en la tasa de uso de aeroestación. Sin embargo, lo hizo recién ante el hecho consumado (14 de agosto). En ese lapso, se instalaron las máquinas que dispensan los carros y hasta se inició el cobro (conforme está expresado en el informe).

Corresponde mantener la Observación y su correspondiente recomendación.

d) El ORSNA no ejerció la facultad de oponerse a la asignación de espacio otorgada a Global Exchange S.A. no obstante reconocer que ésta hace uso de la ventaja de mercado que le ofrece su ubicación. Tampoco verificó la colocación de carteles indicadores que aseguren el derecho a la información de que gozan los usuarios.

e) La demora en resolver el recurso contra la Resolución ORSNA N°19/04 perjudica directamente al usuario.

Debido a la conexidad de los temas existentes en las observaciones d) y e), se procede a contestar las mismas en forma conjunta.

En primer término se hace necesario reafirmar, que el objeto de protección en la situación planteada, es el usuario aeroportuario y la posible lesión de sus derechos, ante una propuesta comercial (la compra y venta de divisas), sin un adecuado conocimiento de los precios vigentes. Dicha protección tiene su base en la misma CONSTITUCIÓN NACIONAL, más específicamente en el artículo 42.

A partir de dichas afirmaciones, y en el marco planteado, resulta prudente recordar que no surge del plexo normativo vigente, norma alguna que faculte al ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS (ORSNA) para oponerse a la asignación de espacios que otorgue el Concesionario.

La norma es clara al manifestar que las ventajas o preferencias que otorgue el Concesionario deben estar justificadas por las condiciones económicas fijadas entre éste y los prestadores.

En el tema que nos ocupa, es necesario aclarar que la ubicación de los locales de GLOBAL EXCHANGE S.A. son preferenciales.

Dichos lugares fueron otorgados por el Concesionario, a cambio de un precio mayor, justificado de acuerdo a los cánones locativos que la empresa GLOBAL EXCHANGE S.A. abona, por lo que no se le puede imputar al Concesionario el incumplimiento de la obligación dispuesta en el artículo 13, punto XI del Contrato de Concesión.

Por lo tanto, no se comparte la observación realizada por esa Auditoría respecto del punto d), ya que el ORSNA posee la facultad de oponerse a los contratos que celebre el Concesionario solamente cuando dichos contratos impliquen otorgar una ventaja, sin que la misma estuviera justificada en la condición de aquel que la reciba, es decir que dichos contratos, fueran gratuitos o establecidos a precios ostensiblemente menores que los que rigen en el mercado.

Ahora bien, ante la existencia de dicha ventaja justificada, y que podría ocasionar perjuicios a los usuarios, se consideró conveniente dotar a los mismos de las herramientas necesarias para su protección.

En esa inteligencia, el ORSNA dicta las Resoluciones N°19/04 y N°60/05 las que tienen como objetivo defender los derechos de los usuarios, sin descartar ninguna de las posibilidades. En principio se adopta un sistema de información pleno, que le permita comparar los precios, dado que la nueva cartelera exigida incluye la cotización de la moneda en el mercado. Dicha información es la misma que obtendría el usuario comparando los precios entre varios lugares que ofrecen el mismo producto.

Sin perjuicio de ello, se destaca que el ORSNA, dentro de su facultad de velar por el cumplimiento de los intereses de los usuarios, logró (producto de

inspecciones realizadas) que la empresa Global Exchange SA modifique la modalidad de exposición de sus cotizaciones y adopte el criterio normalmente aceptado por las demás entidades del sistema, es decir el monto de moneda doméstica (pesos) que percibirían o abonarían por cada especie en la que operan.

Teniendo en cuenta que la incorporación de nuevos elementos, las continuas inspecciones y los planes de reforma del Concesionario, pueden impactar en la actividad que se regula, se hace necesario que cualquier modificación en los hechos, deba ser considerada.

De ninguna manera se *“deja de lado los argumentos que dieron fundamento a la medida”* como manifiesta en su informe la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, sino que se tiene en cuenta la realidad sobre la cual se pretende regular, sin dejar de lado ningún aspecto que pueda tornar la situación recurrida en letra muerta.

Asimismo, cabe poner de resalto, que la medida auspiciada por el artículo 2° de la Resolución ORSNA N° 19/04, no ha sido dejada de lado, sino pospuesta (según Resolución ORSNA N°60/05) en la medida que el sistema de información disminuya el reclamo de los usuarios.

Por lo tanto, no puede afirmarse como pretende sostener la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN que el plazo que ha transcurrido entre la interposición del recurso de reconsideración por AEROPUERTOS ARGENTINA 2000 S.A. y el dictado de la Resolución ORSNA N° 60/05, ha sido demorado sin considerar el tema.

Por el contrario, el haber considerado el tema provocó una demora en la resolución del recurso, ya que se tuvieron en consideración todos los argumentos vertidos por el concesionario, por la empresa GLOBAL EXCHANGE S.A., por el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, y por la intervención de la SECRETARÍA DE DEPORTES Y TURISMO DE LA NACIÓN, de fecha 30 de agosto de 2004, en donde acompaña quejas de los usuarios aeroportuarios que han utilizado los servicios de GLOBAL EXCHANGE S.A. en diferentes aeropuertos pertenecientes al SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS.

Las mencionadas opiniones permiten valorar sus puntos de vista, en pos de establecer y mejorar un sistema eficaz de información que permita a los usuarios, en este caso, de las casas de compra y venta de divisas extranjeras, un conocimiento de las variantes de la cotización, respetando el derecho “a una información adecuada y veraz” que enuncia el artículo 42 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Comentario AGN:

El ORSNA en su respuesta remite al “marco normativo vigente” y no al que existía al momento de inicio de las actividades de Global Exchange SA (01/06/01), esto es la Resol. ORSNA N° 23/01 que le otorgaba la facultad de oponerse ante la instalación de actividades comerciales e industriales a desarrollarse en los espacios asignados por el Concesionario.

Asimismo en su respuesta menciona expresiones que esta AGN no ha emitido. Así, el informe de auditoría no contiene expresión alguna que permita decir al ORSNA que “...se le imputa al Concesionario el incumplimiento de la obligación dispuesta en el artículo 13, punto XI del Contrato de Concesión.”

En otra parte, reconoce que la Resol N° 19/04 tiene justificación en el eventual perjuicio a los usuarios; ello, en coincidencia con la óptica con la que esta auditoría analizó los efectos de su parcial implementación, recogidos en las Observaciones 9.d) y 9.e). Sin embargo, se discrepa con el concepto vertido respecto al papel del ORSNA; a juicio de esta AGN, es obligación velar por los intereses de los usuarios y no, una “facultad de velar por el cumplimiento de los intereses de los usuarios”. No se trata de una diferencia meramente semántica sino que hace a la naturaleza y esencia del órgano regulador y a los objetivos que debe perseguir su accionar.

Disiente el ORSNA con lo expresado en el Proyecto de Informe en cuanto a “que se deja de lado los argumentos que dieron fundamento a la medida” (en relación a la Resolución ORSNA N° 19/04) sosteniendo que la medida fue *pospuesta* conforme la Resol. ORSNA N° 60/05. Ésta fue dictada el 26 de agosto de 2005, cerradas las tareas de campo y próximo a trasladar en vista el Proyecto de Informe.

Finalmente, en ningún momento la AGN expresó que el Recurso de Reconsideración “ha sido demorado sin considerar el tema” como sostiene el organismo en su descargo, sino que la “demora en resolverlo perjudicó directamente al usuario”.

Finalmente y en consideración a que la Resol.ORSNA N°60/05 resuelve el mencionado recurso se ha considerado conveniente incorporarla en un acápite de Hechos Posteriores. Corresponde mantener las observaciones y sus correspondientes recomendaciones con excepción de la recomendación correspondiente a la Observación 9. e) que se elimina.

4.3 Los ingresos comerciales de AA2000

10-El ORSNA no ha desarrollado procedimientos propios para disponer de la información sobre los ingresos comerciales de la Concesionaria.

En fecha 8 de septiembre de 2004 se dicta la Resolución N°63/04, la cual establece la obligatoriedad del concesionario de presentar una Declaración Jurada en donde se informen la totalidad de las altas, bajas o modificaciones de contratos de alquiler, comodato u otros de similar naturaleza que hubiese celebrado con los prestadores.

Asimismo, en la citada declaración, el concesionario debe informar el canon que el prestador debe abonar.

De lo expuesto surge que el Organismo cuenta actualmente con una herramienta que le permita conocer los ingresos comerciales de AA2000.

En este sentido y tal cual como mencionara esa auditoría en la Observación 1.a: “...en septiembre de 2004 el ORSNA dictó la Resolución N°63/04, aprobando un nuevo modelo de declaración jurada exigiendo a AA2000 información de los prestadores a los fines de su registración. A la fecha de cierre de las tareas de campo, se tomo conocimiento que el ORSNA está recibiendo la información”

En tal sentido, de acuerdo con el conocimiento manifestado por esa Auditoría respecto de la citada resolución, debe considerarse un error subsanable, no destacar que la presente observación, se encontraba regularizada antes de la finalización del presente informe.

Comentario AGN:

La Resol. ORSNA N° 63/04 no alcanza para subsanar lo observado por la AGN en este punto esto es, que la única fuente de información con que cuenta, es el Concesionario. Cabe señalar que en concordancia la SIGEN había observado “La Base de Datos de la Gerencia de Análisis Económico y Usuarios se nutre únicamente de la documentación proporcionada por el Concesionario” (Estado de Situación AA2000). Es opinión del auditor la conveniencia que el organismo procure otra fuente de información para contrastar con la que recolecte por aplicación de la Resol. ORSNA N° 63/04. Corresponde mantener la observación y su correspondiente recomendación.

4.4 El contrato de Fideicomiso

- 11-La cesión fiduciaria de los derechos de cobro realizada por AA2000 sin el previo consentimiento del ORNSA y del Poder Ejecutivo Nacional viola lo dispuesto en el Numeral 26 del Contrato de Concesión. Sin embargo, no se intimó a la Concesionaria a regularizar la situación (conf. Numeral 23 del Contrato de Concesión) ni se instrumentó acciones para preservar los derechos del Estado Concedente, no obstante el carácter de acreedor del Estado Nacional y de reconocer que el fideicomiso afectaría la Concesión.**
- 12-Se observa falta de celeridad y eficacia en el trámite administrativo de las actuaciones vinculadas con el Fideicomiso.**

Debido a la conexidad de los temas existentes en las observaciones 11 y 12, se procede a contestar las mismas en forma conjunta.

Dadas las conclusiones a las que llegó esa Auditoría, se entiende necesario hacer un relato cronológico de lo actuado, a fin de demostrar que, la demora de 20 meses en dictaminar por parte de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), no es imputable al Organismo.

En reunión de Directorio del ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS (ORSNA), de fecha 28 de noviembre de 2002 (Acta N°58/02), correspondiente a la anterior gestión, se tomó razón de los Dictámenes del Servicio Jurídico Números 165 del 25 de julio de 2002 y 229 del 6 de noviembre de 2002, como así también del informe de la Gerencia de Análisis Económico y Usuarios (Providencia G.A.E y U. N° 215 de fecha 21 de mayo de 2002), y se decidió dar intervención a la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION, en función de lo prescripto por los Arts. 6°, párrafo 2°, de la Ley 12.954/47, y 8°, inc. a) del Decreto Reglamentario N° 34.952/47, dado la trascendencia jurídica de la cuestión y los intereses estatales en juego.

El 10 de diciembre de 2002 se remitieron las actuaciones (Expte N° 342/02 y sus agregados por cuerda N° 1002/00 y N° 374/02 del Registro del ORSNA y EXP 002086/02 de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS) a la

Procuración, dejándose constancia, expresamente, en la Nota ORSNA N° 1213/02, que la remisión estaba motivada en la normativa citada.

No obstante la causal invocada, el máximo organismo asesor entendió que, previo a expedirse, era necesario contar con la opinión del Servicio Jurídico de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE, atento que la entidad autárquica consultante (ORSNA) se encontraba en jurisdicción de esta última, la que, por su mayor inmediatez tiene competencia específica en los temas que se plantean y cuenta con antecedentes de utilidad para el esclarecimiento de la cuestión (Dictamen 031 de la PTN, de fecha 14 de enero de 2003).

Por lo tanto, el ORSNA no omitió “el dictamen del servicio jurídico del área ministerial competente”, como sostiene la AGN, sino que lo remitió a la Procuración con sustento en el plexo normativo de aplicación que determina específicamente las causas o cuestiones en virtud de las cuales se puede solicitar dictamen al máximo cuerpo asesor.

Devuelto el expediente ORSNA N° 342/02, y sus agregados por cuerda, el Organismo las gira a la Secretaría de Transporte a los fines indicados por la Procuración, en fecha 31 de enero de 2003.

Así las cosas, la SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTE AEROCOMERCIAL las deriva al Servicio Jurídico del MINISTERIO DE ECONOMÍA (que por entonces atendía los temas legales atinentes al Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios), en fecha 20 de agosto de 2003, expidiéndose la Dirección General de Asuntos Jurídicos el 11 de noviembre de 2003. Dicha Asesoría considera que el contrato de marras “*resulta perjudicial a los intereses del Estado Nacional*” y que, por lo tanto, a fin de tutelarlos, sería necesario tramitar su nulidad, salvo que razones de oportunidad, mérito o conveniencia ameriten la adecuación del mismo.

Como se advierte, la opinión vertida por el Servicio Jurídico del Ministerio de Economía, coincide con la de la ex Gerencia de Asuntos Legales y Administrativos en un todo, desde que esta última, en el acápite III (Conclusiones) del Dictamen Gala N° 229/02, considera que las partes contratantes “...*deberían reвер y reformular las cláusulas del Contrato de Fideicomiso, en orden a prioridades de afectación de los fondos a favor del Concedente, de acuerdo con la finalidad que tuvo en mira el Estado Nacional al convocar a Licitación...*”, haciendo la salvedad que ello era sin perjuicio de los derechos que le asistían para *impetrar la nulidad* del Contrato en cuestión.

El Servicio Jurídico del ORSNA vuelve a expedirse en el Dictamen N° 249 del 30 de diciembre de 2003, aconsejando remitir las actuaciones a la UNIREN, previo a que se expida la Procuración y resolver en definitiva, para que la misma determine si procede su consideración dentro del proceso de renegociación ordenado por el Decreto N° 311/03, o bien otro curso de acción, de conformidad con lo prescripto en el Art. 10 de la Resolución del Ministerio de Economía N° 308/02.

Las actuaciones fueron remitidas por Nota ORSNA N° 906/03 y recepcionadas el mismo día (30/12/03) en la UNIREN. Esta las devuelve el 14 de enero de 2004, indicando que debe imprimirse el trámite aconsejado por la PTN.

Luego de agregarse por cuerda el expediente N° 1288/02, se remiten las actuaciones a la Procuración, siendo recibidas el 19 de marzo de 2004. Previo a expedirse en definitiva, requirió, por Dictamen N° 299 de fecha 15 de julio de 2004, un informe circunstanciado referido al cumplimiento, por parte de AA 2000 S.A., de

las obligaciones a su cargo, respecto de la refinanciación de las Obligaciones Negociables emitidas el 12-01-01.

Producido el informe por la Gerencia de Análisis Económico y Usuarios, el 13 de agosto de 2004, se remiten las actuaciones a la PTN, la que finalmente se expidió el 22 de agosto de 2005 (Dictamen N° 248), aclarando que no emitía opinión sobre los aspectos de orden técnico económico, que exceden la competencia jurídica de dicho Organismo, pero coincidiendo con el Ente Regulador en cuanto a que debían reformularse las pautas del Contrato de Fideicomiso que contrarían las previsiones del Pliego Licitatorio.

Por último, mediante Acta de Directorio de fecha 13 de septiembre de 2005, el Organismo resolvió:

- 1- Tomar razón de lo opinado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción en su Dictamen DGAJ N° 15602/03 y por la Procuración del Tesoro de la Nación en su Dictamen PTN N° 248/05, los que en copia se incorporan como Anexo I a la presente acta.
- 2- Determinar que AEROPUERTOS ARGENTINA 2000 SOCIEDAD ANÓNIMA deberá reformular el Contrato de Fideicomiso celebrado con el AMRO BANK N.V. Sucursal Argentina en fecha 3 de mayo de 2002, en lo referente a las pautas que contrarían las previsiones oportunamente determinadas en el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional e Internacional, convocada por Decreto N° 375/97, como así también en el contrato que vincula a AEROPUERTOS ARGENTINA 2000 S.A. con el ESTADO NACIONAL, aprobado por Decreto N° 163/98, salvo que el ESTADO NACIONAL Concedente por razones de oportunidad, mérito o conveniencia determine otra acción a seguir.
- 3- Remitir a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS el Expediente N° 342/02, y sus agregados sin acumular los Expedientes del ORSNA N° 374/02, N° 1002/00 y EXPJFEGABMI EX 002086/02, en el cual tramitan los antecedentes del Contrato de Fideicomiso suscripto entre AEROPUERTOS ARGENTINA 2000 S.A. y el ABN AMRO BANK N.V. Sucursal Argentina de fecha 3 de mayo de 2002, para su intervención.
- 4- Comunicar al Concesionario AEROPUERTOS ARGENTINA 2000 S.A. lo resuelto en los puntos 2 y 3 de la presente acta.
- 5- Poner en conocimiento de la UNIREN lo resuelto en los puntos 2, 3 y 4 de la presente acta.
- 6- Autorizar al Sr. Presidente a suscribir las comunicaciones pertinentes.

Comentarios AGN:

En respuesta, el ORSNA describe las actuaciones administrativas obrantes en el Expediente N° 342/02, y sus agregados los que fueron tomados en cuenta en oportunidad de las tareas de campo.

En cuanto a lo señalado por esta AGN respecto a la omisión del ORSNA de someter las actuaciones previamente a la opinión del servicio jurídico del Ministerio correspondiente, es opinión reiterada del Alto Organismo Asesor que ante la consulta efectuada por una entidad autárquica como en el caso, resultaba necesario que obrara en el expediente la opinión del servicio jurídico del organismo y la del Ministerio o Secretaría de Estado en cuya jurisdicción se encuentra, pues por su mayor inmediatez tienen competencia específica en los temas que se plantean y cuentan probablemente con importantes

antecedentes que pueden ser de utilidad para el esclarecimiento de las cuestiones, todo lo cual fundamenta el comentario de esta auditoría, conforme Dictámenes PTN ya citados en el Proyecto de Informe.

En el descargo el auditado hace mención al Dictamen PTN 248 del 22 de julio de 2005 y al Acta de Directorio ORSNA del 13 de septiembre de 2005 -fecha coincidente con el pedido de prórroga del ORSNA a la Auditoría para contestar el presente descargo-, ambos posteriores al cierre de las tareas de campo, por lo que se considera conveniente incorporar el referido dictamen en el acápite de Hechos Posteriores.

En razón de lo expuesto, el descargo no debilita lo observado por esta AGN por lo que corresponde mantener las Observaciones y sus Recomendaciones.

ANEXO I

Año	Movimiento de pasajeros			Ingresos no aeronáuticos (millones de \$)	Ingresos no aeronáuticos por pasajero (en \$)	Índices (base 1999=100)		
	Doméstico	Internacional	Total			Movimiento de pasajeros	Ingresos no aeronáuticos	Ingresos no aeronáuticos por pasajero
1998	12,000,885	6,509,593	18,510,478	23.7	1.280			
1999	12,439,297	6,069,556	18,508,853	89.2	4.819	100	100	100
2000	12,211,476	7,325,139	19,536,615	100.9	5.165	106	113	107
2001	8,874,315	6,404,550	15,278,865	98.6	6.453	83	111	134
2002	7,694,163	5,063,685	12,757,848	97.4	7.635	69	109	158
2003	7,938,677	5,877,683	13,816,360	118.9	8.606	75	133	179
2004	8,937,486	6,624,317	15,561,803	169.7	10.905	84	190	226

Fuente: Gerencia de Análisis Económico y Usuarios del ORSNA y elaboración propia.