



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

**ACUERDO DEFINITIVO  
ENTRE LOS MINISTROS DE ECONOMIA Y PRODUCCION y de PLANIFICACION  
FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS Y LAS CONCESIONARIAS DE LOS  
ACCESOS A BUENOS AIRES: AUSOL S.A. y G.C .O. S.A.**

18 de Marzo de 2005

**ANTECEDENTES**

La Ley Nº 25.561 declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando en el PODER EJECUTIVO NACIONAL las facultades para dictar las medidas orientadas a conjurar la crítica situación.

La Ley estableció criterios a seguir en el marco del proceso de renegociación tales como aquellos que meritúen impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas.

A través de dicha norma, se autorizó al PODER EJECUTIVO NACIONAL a renegociar los contratos de los servicios públicos concesionados, velando por el mantenimiento de las condiciones de accesibilidad, seguridad y calidad de los servicios públicos.

Con posterioridad y en virtud de las potestades delegadas el PODER EJECUTIVO NACIONAL ha dispuesto un conjunto de normas y reglamentos para llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos de concesión y licencia de los servicios públicos.

Delegadas así las facultades en el PODER EJECUTIVO NACIONAL, el proceso de renegociación de los contratos de concesión y licencia de los servicios públicos, en la actualidad se encuentra reglamentado mediante el Decreto Nº 311 del 3 de julio de 2003, entre otros, por el que se crea la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS (en adelante UNIREN), en el ámbito de los MINISTERIOS DE ECONOMIA Y PRODUCCION y DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, para llevar a cabo la renegociación con las Empresas Prestatarias, estableciendo de esta forma, un esquema de gestión institucional que posibilita la adopción de decisiones conjuntas por parte de ambos Ministerios en materia de servicios públicos.

A la UNIREN se le asignaron, entre otras, las misiones de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos; suscribir acuerdos integrales o parciales con las empresas concesionarias y licenciatarias de servicios públicos "ad-referendum" del PODER EJECUTIVO NACIONAL; elevar proyectos normativos concernientes a posibles adecuaciones transitorias de precios, o cláusulas contractuales relativas a los servicios públicos, así como también efectuar todas aquellas recomendaciones vinculadas a los contratos de obras y servicios públicos y al funcionamiento de los respectivos servicios.

La UNIREN, en los procesos de renegociación que está llevando a cabo ha procurado fundamentalmente la recuperación de la estabilidad del contrato afectada por la emergencia, en la medida que ello sea compatible con la recuperación de la economía y la de los sectores sociales involucrados.

Recuérdese que por ley se establece que las decisiones que adopte el PODER EJECUTIVO NACIONAL en el desarrollo del proceso de renegociación no se hallarán limitadas o condicionadas por las estipulaciones contenidas en los marcos regulatorios que rigen los contratos de concesión o licencia de los respectivos servicios públicos (Ley Nº 25.561 y sig.)

Asimismo, se ha considerado conveniente vitalizar las facultades de control del Estado Nacional de manera de superar las deficiencias detectadas en oportunidad de elaborar los Informes de Cumplimiento de Contratos.



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

El 30 de diciembre de 1992 el Estado Nacional dispuso el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional para la construcción, ampliación, refacción y posterior explotación por el régimen de peaje del complejo vial integrado por la Avenida General Paz y el Acceso Norte. El consorcio de empresas que luego se transformaría en AUTOPISTAS DEL SOL S.A. fue quien ofreció menor peaje y, como consecuencia, resultó adjudicatario de la licitación.

El contrato de Concesión fue suscrito entre el concedente y el adjudicatario el 27 de septiembre de 1993 y ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional el 26 de mayo de 1994. El 15 de julio de 1994 el Estado Nacional aprobó, por medio del Decreto 1167/94, la adjudicación de la concesión del Acceso Norte a favor de Autopistas del Sol S.A. con una extensión de 24 años, que luego fue extendido, en la tercera modificación contractual, hasta el año 2020 inclusive.

También el 30 de diciembre de 1992 el Estado Nacional dispuso el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional para la construcción, ampliación, refacción y posterior explotación por el régimen de peaje del Acceso Oeste. El consorcio de empresas que luego se transformaría en GCO S.A. fue quien ofreció la menor tarifa de peaje y, como consecuencia, resultó adjudicatario de la licitación.

El contrato de Concesión fue suscrito entre el concedente y el adjudicatario el 28 de septiembre de 1993 y ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional el 26 de mayo de 1994. El 15 de julio de 1994 el Estado Nacional aprobó, por medio del Decreto 1167/94, la adjudicación de la concesión del Acceso Oeste a favor de GCO S.A. La extensión del contrato es de 24 años, con un período de explotación de 20 años, iniciado el 01 de Enero de 1999 y hasta el 31 de Diciembre de 2018.

Ambos contratos han sido parte de este proceso de renegociación en virtud de lo establecido por el Decreto N° 311/03.

Por ello, se efectuaron estudios pormenorizados de la situación contractual en todos sus aspectos, los que finalmente llevaron a que la UNIREN y ambos concesionarios firmaran un principio de entendimiento para la renegociación contractual.

Así, con fecha 21 de diciembre de 2004 la SECRETARIA EJECUTIVA de la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS y las EMPRESAS AUSOL S.A. y GCO S.A. suscribieron las respectivas "CARTAS DE ENTENDIMIENTO", que contienen las bases y términos consensuados para la adecuación de sus CONTRATOS DE CONCESION.

Recordemos que el contenido de la CARTA DE ENTENDIMIENTO, desde el Estado Nacional se sustenta en el análisis fáctico y jurídico que resultó del trabajo desarrollado por la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos con el apoyo técnico del órgano de control OCCOVI.

La Carta de Entendimiento fue sometida al procedimiento de AUDIENCIA PUBLICA permitiendo y promoviendo la efectiva participación ciudadana, como modo de facilitar la confrontación de forma transparente y pública de las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes en relación con los temas y cuestiones abordados en la "CARTA DE ENTENDIMIENTO".

La AUDIENCIA PUBLICA se llevó a cabo el día 11 de febrero de 2005, contemplando las previsiones contenidas en el Decreto N° 1.172/03 que aprobó el "REGLAMENTO GENERAL DE AUDIENCIAS PUBLICAS PARA EL PODER EJECUTIVO NACIONAL", con una concurrencia de más de cien personas, desarrollándose la misma en un marco de total normalidad conforme las normas ya citadas.

Fueron convocadas especialmente a participar en la Audiencia Pública la COMISION BICAMERAL DE SEGUIMIENTO del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION creada por el Artículo 20 de la Ley N° 25.561; el Señor DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION; el GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES; el GOBIERNO DE LA CIUDAD



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

AUTONOMA DE BUENOS AIRES, MUNICIPIOS DE LA MATANZA, 3 DE FEBRERO, GENERAL SAN MARTÍN, VICENTE LOPEZ, SAN ISIDRO, SAN FERNANDO, TIGRE, MALVINAS ARGENTINAS, ESCOBAR, PILAR, CAMPANA, MORÓN, HURLINGHAM, ITUZAINGÓ, MORENO, GENERAL RODRÍGUEZ y LUJAN, todos ellos de la Provincia de Buenos Aires; la SUBSECRETARIA DE DEFENSA LA COMPETENCIA dependiente de la SECRETARIA DE COORDINACION TECNICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, y las Asociaciones de Usuarios debidamente registradas.

Luego de ello, y en virtud de lo prescripto en el Artículo N° 36 del Decreto N° 1172/03, la UNIREN elaboró el Informe Final con la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias de la AUDIENCIA PUBLICA, el que fuera elevado a las Autoridades Convocantes oportunamente y publicado en la página web de la UNIREN ([www.uniren.gov.ar](http://www.uniren.gov.ar)).

A partir de dicho documento se inició un nuevo período de estudio y revisión de la CARTA DE ENTENDIMIENTO, tomando en consideración las observaciones y sugerencias realizadas en la AUDIENCIA PÚBLICA, para así elaborar el acuerdo que será suscripto por los Ministros y elevado así al Honorable Congreso de la Nación para luego ser firmado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Estas observaciones y sugerencias manifestadas por los diferentes oradores y presentaciones en la AUDIENCIA PÚBLICA han sido enumeradas en el orden de su exposición para su tratamiento, destacando en primer término aquellas que hacen a las cuestiones formales y legales, y seguidamente aquellas cuestiones de fondo que se definen la Carta de Entendimiento. A ellas nos referiremos a lo largo del presente, dejando a salvo que -sin que esto suponga un menoscabo de las opiniones vertidas a lo largo de la AUDIENCIA PÚBLICA-, sólo serán objeto de tratamiento las observaciones que se refieran exclusivamente al contenido de la CARTA DE ENTENDIMIENTO y su marco legal integral.

## **I. OBSERVACIONES DE CARACTER FORMAL**

En función del contenido de diversas exposiciones respecto a cuestionamientos tales como la participación de los usuarios, de los aspectos relativos a la publicidad de la Audiencia Pública, del incumplimiento de las leyes, de la nulidad e inconstitucionalidad de los instrumentos puestos a consideración en la misma, del accionar ilegal de la UNIREN efectuados por los Sres. Bussetti y Lasca, Sra. García Buitrago, Diputada María América González, Sr. Jorge Zatloukal entre otros, se efectuará a continuación una aclaración general respecto de los mismos.

### **1. LA COMPETENCIA DE LA UNIREN**

En cuanto a la posible falta de competencia de la UNIREN para concluir acuerdos como el que se ha puesto en consulta resulta necesario distinguir dos aspectos: en primer término las facultades de la UNIREN y en segundo término el alcance y efectos de la CARTA DE ENTENDIMIENTO.

Como es sabido, la Ley N° 25.561 autorizó al PODER EJECUTIVO NACIONAL a renegociar los contratos de obras y servicios públicos. El PODER EJECUTIVO NACIONAL, en uso de tales atribuciones, el 3 de julio de 2003, dictó el Decreto N° 311 por el cual dispuso la creación de la UNIREN, en el ámbito de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La UNIREN viene así a continuar con el proceso de renegociación iniciado por la COMISION DE RENEGOCIACION DE CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, conforme el Decreto N° 293/02.

En este marco, como se refirió, una de las misiones de la UNIREN es llevar a cabo el proceso de renegociación contractual y, a su vez, suscribir los acuerdos integrales o



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

parciales de renegociación con las empresas licenciatarias de servicios públicos ad referendum del PEN (conf. art.1 inc. a. y b. del dto. 311/03).

Asimismo la UNIREN debe someter estos acuerdos de renegociación a la participación a consideración de la ciudadanía, incoando los procedimientos de "audiencia pública" o "documentos de consulta" (conf. art. 9 del dto. 311/03 y art. 9 de la res. conj. MEyP N° 188/2003 y MPFlyS N° 44/2003).

En ejercicio de estas competencias, y en particular respecto de la renegociación de los contratos de AUTOPISTAS DEL SOL S.A. y GRUPO CONCESIONARIO DEL OESTE S.A., con fecha 21/12/04, la UNIREN suscribió con dichas concesionarias una Carta de Entendimiento que, tal como surge de su mismo texto, contiene los principales aspectos del consenso alcanzado en la renegociación. Asimismo en dicho documento se deja constancia en el párrafo segundo del PUNTO PRIMERO que "Esta CARTA DE ENTENDIMIENTO será sometida a un proceso de *audiencia pública a convocarse para su tratamiento ante la opinión pública y las conclusiones obtenidas a través de dicha instancia, habrán de considerarse en el proceso de toma de decisión gubernamental tendiente a definir los términos del ACUERDO de RENEGOCIACION CONTRACTUAL, desarrollándose los procedimientos previstos a tal efecto.*".

En este sentido, por Resolución Conjunta del Ministerio de Economía y Producción y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Nros. 18/2004 y 20/2004, respectivamente, de fecha 13 de enero de 2005, se convocó a Audiencia Pública, en cumplimiento de las previsiones normativas mencionadas con anterioridad. La norma que estableció la convocatoria a la Audiencia, tal como se desprende de las publicaciones efectuadas, hizo referencia a una "*propuesta de entendimiento*" alcanzada entre la UNIREN y las empresas AUTOPISTAS DEL SOL S.A. y GRUPO CONCESIONARIO DEL OESTE S.A.

De la simple lectura de las normas se concluye que no es voluntad de la Administración tratar estas propuestas de entendimiento como acuerdos de carácter definitivo sino que siempre se les reconoció el carácter embrionario que poseen, es decir su carácter de principio de acuerdo y de acto preparatorio de la voluntad de la administración.

Nada de lo expresado, ni del contenido de los actos en consulta, hace presumir que se esté en presencia de acuerdos definitivos. Dichos entendimientos no han tenido más pretensiones que las que les otorga el marco legal. Difícilmente se podría sostener que tales principios de acuerdo pudieran tener los efectos inmediatos que algunos oradores infieren ya que, como parte de un proceso, para que asuman la calidad de definitivos, deben sucederse la totalidad de los pasos previstos.

Como es sabido, en todo proceso de renegociación contractual intervienen dos partes y precisamente para llegar a un acuerdo hace falta la manifestación de voluntad de ambas. Es decir, este proceso no está planteado como la adopción de medidas de carácter unilateral, sino de consenso y de acuerdo. La forma en la que las partes manifiestan este principio de acuerdo es a través de la firma de un documento cuya pretensión es avanzar en un proceso que, por parte del Estado Nacional, tiene a su vez distintas instancias que surgen de las normas que rigen el procedimiento y le otorgan competencia.

En esta primera etapa, la UNIREN ha firmado con AUTOPISTAS DEL SOL S.A. y GRUPO CONCESIONARIO DEL OESTE S.A. las Cartas de Entendimiento como parte de un proceso cuyo siguiente paso fue la realización de la Audiencia Pública, convocada en forma conjunta por los Ministros que presiden la Unidad. A continuación, y luego de recibidas las observaciones formuladas en la audiencia, corresponde redactar el Acta Acuerdo de Renegociación, que deberá ser nuevamente negociada con las empresas concesionarias, y se remitirá a la Procuración del Tesoro de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, y la



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

Comisión Bicameral de Seguimiento del Honorable Congreso de la Nación, a fin de que se efectúen las observaciones que estimen pertinentes. Como último paso el instrumento deberá ser remitido nuevamente al Poder Ejecutivo Nacional a efectos de suscribir el acto administrativo que apruebe la readecuación contractual de cada una de las referidas empresas. Todo ello, en cumplimiento de lo prescripto por las leyes N°25.561, N°25.790 art. 4°, el decreto N°311/03 art. 8°, y resolución conjunta MEyP N° 188/03 y MPFlyS N°44/03, art. 14.

## 2. PROCEDIMIENTO DE RENEGOCIACIÓN CONTRACTUAL

Uno de los cuestionamientos que se reiteró al inicio de varias de las exposiciones, relacionado con el procedimiento de renegociación, consistió en la supuesta falta de participación de las asociaciones de usuarios, consumidores, y otros actores, en la etapa previa a la celebración de las Cartas de Entendimiento.

En respuesta a estas aseveraciones, cabe advertir que el proceso llevado a cabo por la UNIREN no es pasible de las observaciones reseñadas. En efecto, a poco de analizar las normas que regulan este procedimiento se concluye que la participación ciudadana estuvo siempre prevista, conforme lo señalan los artículos N° 6, 8 y 9 del decreto N° 311/03, a través de los mecanismos de audiencia y consulta pública, una vez que se arribó a un entendimiento con las empresas. En este sentido el decreto N° 311, en su art. 8 prescribe que *“Articulados los mecanismos de audiencia pública y de consultas públicas que posibiliten la participación ciudadana, los acuerdos se girarán a dictamen del Procurador del Tesoro de la Nación, previo a su firma por los Ministros”*. Con este mismo criterio la resolución conjunta MEyP N° 188 y MPFlyS N°44 establece que *“los proyectos de acuerdos integrales o parciales de renegociación de contratos de obras y servicios públicos serán sometidos al procedimiento de Documento de Consulta establecido en la Resolución del ex MINISTERIO DE ECONOMIA N° 576 de fecha 5 de noviembre de 2002”* (art. 9°). Finalmente, y refiriéndose a los acuerdos definitivos, se señala que *“La suscripción de los acuerdos deberá hallarse precedida por el desarrollo de una instancia de consulta pública que posibilite la participación de los usuarios en el proceso decisorio...”* (dto. 311, art. 9 inc. b).

A su vez es dable advertir que el decreto N° 311, la creación de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos como continuadora de la Comisión de Renegociación aprobada por decreto 293/03, suprimió la participación del Representante de los Usuarios en la integración de la UNIREN, y estableció que la participación de los usuarios e interesados se canalizaría mediante los procedimientos de Audiencia Pública y/o el Documento de Consulta mencionados, cuya implementación dejó a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Unidad. De este modo no resultaba plausible integrar la etapa de negociación contractual con la intervención institucional de los usuarios, sus representantes y/o terceros interesados.

En virtud de lo expuesto no es posible asumir como válidos los reclamos acerca de la participación de la ciudadanía durante el proceso de negociación llevado a cabo con las empresas.

Adicionalmente, corresponde señalar que la UNIREN informó oportunamente cada uno de los actos en la medida que se iban cumpliendo, quedando la información a disposición del público en el sitio web perteneciente al ([www.uniren.gov.ar](http://www.uniren.gov.ar)).

Finalmente, una vez suscriptas las Cartas de Entendimiento con las concesionarias AUTOPISTAS DEL SOL S.A. y GRUPO CONCESIONARIO DEL OESTE S.A., las mismas fueron sometidas a consideración de la ciudadanía mediante el procedimiento de Audiencia Pública, estimando que dicho modo de participación –a diferencia de lo que ocurre con el



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

procedimiento de Documentos de Consulta- es el que mejor resguarda los derechos de los usuarios, tal como se analizará a continuación en el punto 2.2. del presente apartado.

En definitiva, cabe afirmar que el ejercicio de la participación de usuarios y consumidores ha estado debidamente preservada en el procedimiento llevado a cabo hasta el momento.

Otra de las observaciones que, en honor a la transparencia de los actos que se han venido desarrollado en el ámbito del proceso de renegociación, debe refutarse es aquella que señala que la Audiencia Pública se utilizó como figura que legitimó un proceso sin participación ciudadana, en el que se tuvo todo acordado con anterioridad.

A juicio de esta Unidad no se encuentra sustento fáctico ni jurídico a las referidas afirmaciones.

En primer término cabe recordar que, tal como se ha afirmado en al inicio de este punto, en el presente procedimiento de renegociación la participación ciudadana se encuentra prevista para efectuar observaciones y críticas a los entendimientos alcanzados, y no para la etapa de negociación.

En segundo lugar se advierte que las aseveraciones efectuadas importan desconocer el procedimiento mismo de audiencia pública, y minimizar las oportunidades o posibilidades que este sistema de participación ciudadana ofrece para la democratización de la toma de decisiones administrativas.

Como es sabido, la garantía a la participación, cuando de servicios públicos se trata, es un principio que reconoce raigambre constitucional. Con la incorporación del artículo N° 42 en la reforma de la Constitución Nacional efectuada en 1994, se consagran con rango constitucional los derechos de los consumidores y usuarios, entre otros, a la participación en la formación de las decisiones que involucran cuestiones referentes a bienes y servicios. La Carta Magna no menciona ningún procedimiento en particular, siendo la audiencia pública uno de los procedimientos de participación ciudadana posibles.

La Audiencia Pública, reglada a nivel nacional a partir del 3/12/03 por el decreto 1172/03 de "Acceso a la Información Pública", ha sido definida como "*una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión*" (conf. art. 3, Anexo I, Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional).

De este modo, la finalidad de esta audiencia es permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta.

Su objetivo fundamental es que los interesados que pudieren ver afectados sus derechos por una decisión del Estado puedan ser escuchados, aportando ideas y pruebas, a fin de poder influir con sus argumentos en forma previa al dictado de un acto determinado.

La doctrina ha entendido que el fundamento práctico del mecanismo de Audiencia Pública, dentro de la garantía del debido proceso sirve en primer término al interés público de forma tal que no se produzcan actos ilegítimos, al interés de los particulares en tanto ellos pueden influir con sus argumentos y pruebas antes de la toma de una decisión determinada



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

que pueda afectar sus derechos o intereses, y a las autoridades públicas ya que de esta forma se evitan posibles errores de hecho o de derecho y se consagra plenamente el principio de transparencia en los procedimientos estatales, en este caso respecto de un prestador de un servicio público (conf. GORDILLO, AGUSTÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 2, Sexta Edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, pág. XI-6).

En igual sentido, la jurisprudencia emanada de la Cámara Federal Contencioso Administrativa, en general, ha sido pacífica al sostener que los objetivos principales del mecanismo de Audiencia Pública son: la democratización del poder, la transparencia del procedimiento en el dictado de normas, el consenso de la comunidad, o del sector involucrado con la decisión tomada. De este modo en el célebre caso Youssefian se ha afirmado que *"el instituto de audiencia pública (...) constituye una de las causas posibles para el ejercicio de los derechos contemplados en el mentado art. 42 de la Constitución Nacional"*, y resulta *"una vía con la que podrían contar los usuarios para ejercer su derecho de participación en los términos previstos en el invocado art. 42 de la Constitución Nacional antes de una decisión del concedente"* (CNFed. Cont. Adm. Sala IV, Youssefian, Martín c. Secretaría de Comunicaciones, del 23/06/98).

Por su parte, el procedimiento de Documentos de Consulta constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de observaciones, opiniones y propuestas respecto de determinados documentos elaborados por la administración. Estas observaciones se presentan únicamente en forma escrita o vía e-mail en la dirección que se establezca al efectuarse la convocatoria. Se trata entonces de un procedimiento escrito, acotado al documento en consulta, y que favorece la participación especializada.

Entre estos dos procedimientos se entendió que la audiencia pública, con sus caracteres de oralidad e inmediatez, favorecía la contradicción y el debate amplio, y por ello resultaba de las opciones la que mejor encauzaba el derecho de participación ciudadano. En virtud de esto se optó por el procedimiento de audiencia pública.

Por otro lado, se destaca que los procedimientos de audiencia pública y de consulta de documentos no tienen por objeto convertirse en una suerte de delegación normativa, en donde el Estado Nacional pone a consideración de los diversos actores, la redacción de las normas, sino que pone a consideración las ideas directrices para un "debate profundo y abierto de los temas incluidos".

Se desconocen, entonces, los motivos por los cuales se denotan las ventajas del procedimiento de audiencia pública, más aún cuando las críticas realizadas se encuentran formuladas con una generalidad tal que podrían ser aplicables a cualquier decisión a someterse a audiencia pública. Es decir, en todas las convocatorias que el poder ejecutivo realice podría afirmarse en forma dogmática que la decisión en consulta ya está tomada, y que únicamente se pretende otorgar legitimidad al acto proyectado. En definitiva, quizás sea posible coincidir en que la audiencia pública no es un procedimiento óptimo ni ideal, pero existe consenso en que se trata de una de las mejores instancias de participación ciudadana existentes.

A modo de conclusión de lo antes expresado nos parece oportuno reproducir parte del voto del Dr. Uslenghi en el ya citado caso Youssefian, al referirse a la conveniencia del instituto: *"La regulación de un procedimiento previo al dictado de un acto de alcance general que contemple la participación ciudadana es altamente beneficiosa, en orden a conseguir una mayor eficacia en la acción de los órganos administrativos y en punto a lograr un máximo grado de acierto en las decisiones. La intervención en el trámite de sujetos portadores de intereses colectivos proporciona a la Administración, además de aportes técnicos, la oportunidad de realizar una valoración preventiva de las consecuencias políticas y sociales de sus actos, esto es, del grado de oposición que puede encontrar una futura decisión. Ello sin perjuicio de*



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

*constituir una razonable reglamentación del derecho de los interesados a participar en las decisiones administrativas trascendentes que hacen al gobierno o dirección de asuntos públicos.*

En otro orden de ideas y continuando con el procedimiento, el decreto N° 1172/03 prescribe que una vez finalizada la Audiencia Pública deberá realizarse un informe objetivo y sumario que recoja todas las observaciones y cuestiones planteadas a lo largo de la Audiencia Pública. Su realización no es un capricho ni un escollo formal a ser salvado.

Ese informe, como resumen ordenado de lo dicho en la Audiencia Pública, sirve de base para un nuevo estudio y análisis del documento puesto consideración, que -en nuestro caso- tomó la forma de una Carta de Entendimiento. Cabe destacar que el informe de la Audiencia Pública de AUTOPISTAS DEL SOL S.A. y GRUPO CONCESIONARIO DEL OESTE S.A. fue realizado con fecha 25/02/05, obra agregado en el expediente S01:0360165/2004 y se encuentra publicado en el sitio web de la unidad ([www.uniren.gov.ar](http://www.uniren.gov.ar)).

No obstante todo lo expuesto, es preciso resaltar que tomar en consideración, analizar, responder, no significa aceptar, consentir y modificar en consecuencia la totalidad de las observaciones. La Administración ha sido facultada por el Honorable Congreso de la Nación (Ley N° 25.561) a renegociar los contratos de prestación de servicios públicos, con un procedimiento que incluye en una de sus etapas la participación de los usuarios y consumidores. Pero la facultad de la renegociación reside en el Poder Ejecutivo por estricta delegación del Poder Legislativo, con la participación reglamentada de los usuarios y consumidores.

Se adelanta, tal como se desarrollará al tratar las cuestiones de fondo de las Cartas de Entendimiento, que la Administración, tomando en consideración las observaciones y sugerencias volcadas en la Audiencia Pública, ha proyectado la modificación de algunos aspectos de carácter sustancial de las mismas. De este modo las observaciones vertidas en la Audiencia Pública que se consideraron pertinentes fueron atendidas y en su mérito se han propuesto una serie de modificaciones a los entendimientos suscriptos, que deberán contemplarse para la firma de las Acta Acuerdo definitivas.

Finalmente, se destaca que si bien la instancia de participación ciudadana constituye una etapa necesaria en el procedimiento de renegociación contractual, ello no resulta óbice a las posibilidades de impugnación futuras con fundamento en la ilegitimidad de los actos o contratos que se dicten como producto final del proceso. Por ende resulta totalmente infundado sostener que esta garantía de participación ciudadana imposibilita el control administrativo y/o judicial de los actos que finalmente celebre la Administración. Con respecto a los cuestionamientos relativos al procedimiento de Audiencia Pública, nuevamente debemos recurrir a las prescripciones legales que, cotejadas con los hechos, no hacen más que reafirmar lo ya dicho, la UNIREN ha cumplido en forma acabada con todas las pautas establecidas en los Decretos Nros. 1172/03 y 311/03, normas que no han sido cuestionadas.

Así, el Decreto N° 1172/2003 ("Acceso a la Información Pública") prevé en su Artículo N° 16 que la Autoridad Convocante debe publicar durante DOS (2) días la convocatoria a la Audiencia Pública, con una antelación no menor de VEINTE (20) días corridos a la fecha fijada para su realización, en el Boletín Oficial, en por lo menos DOS (2) diarios de circulación nacional y -en su caso- en la página de Internet de dicha área. La publicación debe contener las mismas especificaciones exigidas para la convocatoria. Cuando la temática a tratar así lo exigiese, deben ampliarse las publicaciones a medios locales o especializados en la materia".



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

Los extremos legales aquí señalados fueron cumplimentados mediante sendas publicaciones en los Diarios "Clarín" y "La Nación" -de alcance nacional- y en el sitio de Internet de la UNIREN, tal como surge de las constancias del expediente, con la debida antelación.

La publicación de la convocatoria en los medios masivos de comunicación de alcance nacional y provincial, asegura el conocimiento generalizado de una noticia o convocatoria.

Por otro lado, cabe destacar que si bien el requisito de publicidad y generalidad de la convocatoria estarían cumplidos con las publicaciones efectuadas, el Artículo N° 10 de la Resolución Conjunta del Ministerio de Economía y Producción N° 18/04 y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios N° 20/04 ordenó la comunicación de la Audiencia, por intermedio de la SECRETARIA EJECUTIVA de la UNIREN a diversos interesados, que fueron precedentemente mencionados, entre los que cabe destacar a los Defensores del Pueblo Nacional y de la Provincia de Buenos Aires, los organismos de control del servicio público, los intendentes de los municipios involucrados, y en forma especial a la totalidad de las Asociaciones de Usuarios debidamente registradas, a saber: ACCIÓN DEL CONSUMIDOR (ADELCO); COMITÉ DEL CONSUMIDOR (CODELCO); ASOCIACIÓN PROCONSUMER; ASOC. VECINAL BELGRANO C- CONSUMIDORES ACTIVOS; ASOCIACIÓN CIVIL FORMOSEÑA DEL CONSUMIDOR; UNION DE USUARIOS Y CONSUMIDORES; ASOC. DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE LA ARGENTINA (ADECUA); CONSUMIDORES ARGENTINOS; DEFENSA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES (DUC); ASOC. CIVIL CRUZADA CIVICA; ACCION COMUNITARIA; CENTRO DE EDUCACIÓN AL CONSUMIDOR (CEC); UNION DE CONSUMIDORES DE ARGENTINA (UCA); DEFENSA, USUARIOS Y CONSUMIDORES (DEUCO); ASOC. COORDINADORA DE USUARIOS CONSUMIDORES Y CONTRIBUYENTES (ACUCC); PROTECCION A LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS (PROCURAR); ASOC. CIVIL LIGA DE CONSUMIDORES (LI.DE.CO).; COMISION DE USUARIOS BONAERENSE; PREVENCIÓN, ASESORAMIENTO Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (PADEC); USUARIOS Y CONSUMIDORES EN DEFENSA DE SUS DERECHOS (UYC).

Por tanto, debemos nuevamente concluir que las observaciones sobre la falta de publicidad de la convocatoria o su parcialidad no encuentran fundamento en las normas jurídicas aplicables, ni en la realidad de lo acontecido.

## II OBSERVACIONES SUSTANCIALES A LAS CARTAS DE ENTENDIMIENTO

### 1. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Buena parte de las observaciones recibidas al proceso de renegociación encarado por la UNIREN y a la Carta de Entendimiento como resultado final del mismo, hubiesen podido evitarse con una lectura cuidadosa y pormenorizada de los contratos de concesión, los informes elaborados por la UNIREN y la propia Carta de Entendimiento, documentos obrantes en los expedientes EXP-S01: 0257394/2002 (AUSOL) y EXP-S01: 0257390/2002 (GCO). Es por ello que en esta instancia se repetirán muchos de los conceptos que ya se encuentran enunciados en los documentos recién mencionados.
- 1.2 La naturaleza del contrato de concesión objeto de la presente renegociación es de obra pública con pago de la misma por peaje. Obviamente esto implica que el concesionario realiza la obra, siendo el costo de la misma una parte del riesgo del negocio que él emprende y que se denomina **riesgo de la actividad** y ésta le es pagada por los usuarios por medio de la percepción del peaje durante un lapso determinado. No se le asegura al empresario un nivel de tránsito y esta es otra parte del riesgo del negocio, que se denomina **riesgo de la modalidad**.



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

- 1.3 El contrato de concesión fija entonces el monto del peaje que percibirá el concesionario, de acuerdo al resultado de la licitación efectuada, y el tiempo durante el cual tendrá derecho a hacerlo, o sea, la duración del contrato. Esto le permitirá, de acuerdo a la estimación realizada por el concesionario, recuperar el costo por él estimado de las obras que debe realizar con más la tasa de rentabilidad deseada. Esto constituye el Plan Económico Financiero del concesionario, con el tope de rentabilidad establecido en los pliegos de la licitación.
- 1.4 Cuando el 6 de enero del 2002 el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación sancionan la ley 25561, otorgan al poder político el instrumento que juzgan necesario para enfrentar la crisis económica y social en que se encontraba el país. La ley establece asimismo los criterios que debe tener en cuenta el Poder Ejecutivo en el proceso de renegociación de los contratos que quedan afectados a partir de su sanción.
- 1.5 Como no podía ser de otro modo la UNIREN ha seguido estrictamente lo señalado por la ley.
- 1.6 El primer punto a considerar fue el cumplimiento contractual hasta el momento de la emergencia económica. La conclusión fue que los concesionarios cumplieron aceptablemente con sus obligaciones. Esta conclusión se basó en tres consideraciones. La primera y más obvia es que la obra física que pudo hacerse está completada y todos los ciudadanos podemos hacer uso de ella. La segunda es el informe que emitió el OCCOVI cuya importancia radica en su aceptación técnica y en el cumplimiento del cronograma de obras. Finalmente, la tercera y quizás más importante, es lo que la gran mayoría de los usuarios y vecinos responden ante encuestas de diversas fuentes.
- 1.7 El segundo punto puesto a dilucidar fue cuál fue el efecto de la emergencia económica sobre la empresa. Son varios los instrumentos posibles para su medición. La UNIREN entendió que había que hacerlo sobre el Plan Económico Financiero de la Empresa, ya que tanto los registros contables de la empresa como los llevados por el OCCOVI mostraban una realidad en la que el empresario estaba obteniendo una tasa de rentabilidad inferior a la esperada por él en su Plan Económico Financiero. Trabajar de otro modo, tal como según veremos lo solicitó el Defensor del Pueblo, implica trasladar al concedente **el riesgo de la actividad** (aceptando una mayor inversión, tal como lo señalan los registros contables de ambas empresas) y **el de la modalidad** (aceptando menores tránsitos en relación con los planeados).
- 1.8 Se negoció con las empresas concesionarias la aplicación de los mejores criterios técnicos para la construcción de índices que permitieron llevar el Plan Económico Financiero expresado en moneda de 1993 a la situación actual. Asimismo, se negoció qué factores se tendrían en cuenta y cuáles no. A simple modo de ejemplo, digamos que no fueron aceptados por esta Unidad los efectos del impuesto al endeudamiento, el llamado impuesto al cheque, el incremento de 5 puntos porcentuales en el impuesto a las ganancias, etc.
- 1.9 Las empresas solicitaron un incremento de tarifas que les permitiera alcanzar la tasa de rentabilidad esperada que poseían antes de la emergencia económica. La UNIREN sólo aceptó llevar a consideración de la ciudadanía el aumento que aquí en cada caso se propone. Se pospone, de común acuerdo con la empresa y por cuatro meses, una nueva negociación tendiente a salvar la diferencia entre la tasa de rentabilidad solicitada por la empresa y la que con este incremento tarifario se alcanza. En este proceso se realizarán algunos ajustes menores al Plan Económico Financiero.
- 1.10 Dos factores primaron en la consideración positiva de la UNIREN de esta solución dos factores. El primero es que a partir de la emergencia económica los contratos quedaron en forma irregular. Con esta propuesta las obligaciones de la empresa tienen la fuerza contractual que tenían antes de la sanción de la ley 25561 y que, según vimos, las empresas concesionarias cumplieron satisfactoriamente. El segundo es que la



postergación del incremento tarifario va acumulando, por el mero transcurso del tiempo, un pasivo en favor del concesionario que va alejando las posibilidades de encontrar soluciones transaccionales.

- 1.11 La ley 25561 prevé que la solución del proceso de renegociación debe ponderarse a la luz de su impacto sobre la competitividad de la economía, sobre la distribución del ingreso, y sobre la rentabilidad de las empresas. Nuevamente la UNIREN ha seguido estrictamente lo indicado por la ley. El informe demuestra claramente que el aumento propuesto no excluye a usuarios, que no tiene efectos sobre la competitividad de la economía, y que el incremento de ingresos no lleva la tasa de rentabilidad de la empresa por encima de la esperada según el Plan Económico Financiero original. Quien intente invertir el razonamiento, no sólo desvirtúa el trabajo realizado por el equipo técnico de la UNIREN sino que ataca la lógica de quienes han legislado para hacer frente a las horas difíciles que le tocó vivir a la República.

## 2. RESPUESTA AL REPRESENTANTE DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

- 2.1 El Defensor del Pueblo sostiene que con estas Cartas de Entendimiento se posterga indefinidamente la discusión sobre la renegociación final del contrato. Se confunde de este modo la postergación de una solución conciliatoria para la ecuación económica del concesionario, con una renegociación contractual en la que se valúa y evalúa el contrato general. Este trabajo ya ha sido realizado por el equipo técnico de la UNIREN de acuerdo a las pautas fijadas por la ley 25561 y sólo resta acordar cuál es la Tasa Interna de Retorno que tendrá, de aquí en más, el Plan Económico Financiero de la concesión.
- 2.2 Es un error afirmar que "se aceptan Planes Económicos Financieros elaborados el último en el año 2001...". El Plan Económico Financiero que se toma para evaluar el impacto de la Emergencia es el que el concesionario presentó al Acto Licitatorio en 1994 con las modificaciones originadas por adición, sustitución y/o reprogramación de obras. Tal como se establece en el informe técnico, el riesgo de la actividad y el de la modalidad corren por cuenta del concesionario.
- 2.3 Tampoco es correcto afirmar que se deberá acordar parte de los Planes Económicos Financieros. No hay nuevos Planes Económicos Financieros a acordar, excepto que por nuevo plan se entienda la verificación que, por ejemplo, lo estimado por el concesionario para una obra adicional determinada se modifique, una vez acordado con el Órgano de Control, el proyecto ejecutivo de la misma. Pero si este es el caso, la metodología de adaptación forma parte de los usos y costumbres de todos los organismos viales de la República Argentina y del Mundo. El Defensor del Pueblo o cualquier particular interesado puede solicitar este manual en el OCCOVI o en la Dirección Nacional de Vialidad.
- 2.4 La renegociación prevista en el punto 6 de la Carta de Entendimiento es independiente de la estructura de costos operativos o de la estructura de financiamiento de la empresa. Los gastos financieros previstos en el Plan Económico Financiero a partir del año 2002 son nulos. Tampoco hay nuevas proyecciones del flujo de vehículos pasantes, ya que se siguen considerando los previstos por el concesionario en 1994, y la diferencia que existe en menos, en este tipo de contrato de concesión, se considera parte del riesgo empresario.
- 2.5 Tampoco es cierto que en el artículo 5° de la Carta de Entendimiento se realice estimación alguna de incremento de ingresos que el aumento tarifario propuesto tiene sobre la recaudación del concesionario. Todo el análisis de ingresos que se hace en el informe que acompaña a la Carta de Entendimiento se plantea sobre el tránsito teórico y no sobre el tránsito real. De todos modos, conviene informar al Defensor del Pueblo que con el incremento tarifario propuesto la recaudación esperada por el concesionario AUSOL S.A. será estimativamente un 10% menor que la prevista en el Plan Económico



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

Financiero en pesos corrientes, y menor en más de un 50% si se la mide en pesos constantes de 1993.

- 2.6 Es también incierta la afirmación respecto al punto 10 de la Carta de Entendimiento, ya que no hay en el Plan Económico Financiero ninguna validación de lo asentado en el Registro de Inversiones, y el contrato de concesión no prevé ningún reconocimiento de esos Registros para un uso adicional al causal por el que fue específicamente creado y que por medio de la Carta de Entendimiento se adecua a la pesificación contractual realizada.
- 2.7 El Índice del Costo de la Construcción refleja la evolución del costo de construir viviendas o edificios. En la construcción de caminos no son los ladrillos y sí es el asfalto uno de los elementos que mayor peso tiene en el cálculo de los costos de su construcción; en función de ello el asfalto constituye un elemento derivado del petróleo que no sólo se encareció como consecuencia de la inflación interna sino que además su precio se incrementó en el exterior, particularmente desde mediados de año 2002.
- 2.8 La preocupación del Defensor del Pueblo con relación a los seguros y garantías no se compadece con la normativa contractual ni con la práctica seguida hasta la fecha. En efecto, en el tema Garantías a presentar por el concesionario las cláusulas 6.7 y 6.8 otorgan poderes más que suficientes al Órgano de Control y a ellos remitimos al Defensor de Pueblo para que señale sus falencias si las tuviera. La realidad fáctica es que a la fecha se encuentra materializada más del 85% de la obra comprometida. En cuanto a los seguros, el poder del Órgano de Control se encuentra normado por la cláusula 15.1 del contrato de concesión y a él remitimos al Defensor del Pueblo para que señale sus falencias si las tuviera. Nuevamente, la realidad es que por ejemplo, AUSOL tiene sus pólizas contratadas con la compañía AIG-La Meridional, empresa líder a nivel nacional y a nivel mundial.
- 2.9 De todo expuesto se desprende que no se comparte la oposición del Defensor del Pueblo a las Cartas de Entendimiento. En cuanto a su aseveración respecto de la baja en la calidad de la prestación del servicio para los usuarios, esto no se compadece con lo que se desprende de las Actas de Inspección realizadas por el Órgano de Control. De acuerdo a dichos informes las empresas han continuado no sólo con los planes de mantenimiento, sino que afrontaron las repavimentaciones contractualmente previstas. Este es quizás un mejor motivo para proceder con premura a la regularización contractual.

**3. RESPUESTA AL Señor Ricardo LASCA DEL CENTRO ARGENTINO DE INGENIEROS AGRÓNOMOS**

- 3.1 Con relación a su crítica respecto al estado de la carpeta asfáltica, la misma es evaluada por el Órgano de Control de acuerdo a los índices de Estado y de Servicialidad Presente, tal como lo establece el contrato de concesión. Este aspecto no fue objeto de renegociación y, de acuerdo a la información obrante emitida por el Órgano de Control, el concesionario cumple a satisfacción con los parámetros contractualmente fijados. Se sugiere radicar la respectiva denuncia ante el Órgano de Control.

**4. RESPUESTA A LA Señora Beatriz GARCIA BITAGRO en representación del Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

- 4.1 El proceso de renegociación llevado a cabo se inició con la recepción de toda la documentación pertinente a efectos de realizar la evaluación del desempeño contractual de la concesionaria. Cumplido este proceso, se inició el análisis de los efectos que la emergencia económica había tenido sobre la economía del contrato de concesión. Tal como se explica en el informe económico que acompaña a la Carta de Entendimiento, el



proceso actual permitió llegar a un punto de acuerdo en el que quedó regularizada buena parte del contrato, excepto algunos puntos que requieren verificación y la diferencia tarifaria entre lo solicitado por la empresa y lo que en esta instancia la Autoridad Política puede conceder. En estas condiciones, diferir el proceso implica mantener en estado irregular la relación contractual, con todas las implicancias en cuanto a la responsabilidad que el concesionario tiene sobre la oferta vial a su cargo, como también incrementar los eventuales pasivos con la empresa al tiempo que se abulta la diferencia entre concedente y concesionario. No nos extenderemos más a fin de no reiterar conceptos vertidos en el informe económico y que lamentablemente debimos repetir en la introducción del presente documento.

- 4.2 Con relación a la adecuación tarifaria, se modificará la cláusula respectiva a fin de tomar como mes base el de diciembre de 2004.
- 4.3 El análisis del cumplimiento contractual no fue realizado por medio de índices. El cumplimiento contractual se verifica en primera instancia viendo las obras realizadas, o sea, el Acceso Norte, el Acceso Oeste y la Avenida General Paz; existen y han sido ampliadas en su capacidad y por ellas circulan cinco veces más automóviles que al momento de la licitación. Asimismo, pueden constatarse en el Órgano de Control las fechas de las Actas de Recepción de las obras con los cronogramas contractuales. El cumplimiento en el mantenimiento y conservación de la oferta vial a cargo del concesionario se verifica con el seguimiento de las Actas de Constatación del OCCOVI.

#### 5. **RESPUESTA AL Sr. BUSSETTI en representación de DEUCO, Defensa Usuarios y Consumidores.**

- 5.1 La información del proceso de renegociación ha estado siempre a disposición de quien lo solicitase con la única limitación de presentar documento de identidad. Asimismo, buena parte del expediente se encuentra en la WEB para su lectura.
- 5.2 Las Cartas de Entendimiento no contienen ninguna cláusula indexatoria. Solo se fija un umbral para que, en la hipótesis de incrementos de precios que dañen su economía, se habilite al concesionario a solicitar a la Autoridad de Aplicación el reconocimiento de los daños que los incrementos de precios le están ocasionando.
- 5.3 El Art. 10 de la Ley 25.561 dispuso que las medidas de emergencia adoptadas en la misma no autorizaban a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones. Ahora bien, las penalidades a las que hace referencia el punto tercero de la Carta de Entendimiento se refieren a las sanciones impuestas y a los procesos sancionatorios iniciados como consecuencia de supuestos incumplimientos incurridos desde enero de 2002, y no están relacionadas en forma directa e inmediata con la satisfacción de necesidades esenciales de los usuarios que transitan por ambos Accesos, sino que se vinculan con obligaciones de inversiones en obras que no pudieron iniciarse como consecuencia de los efectos generados a partir de la emergencia económica (fundamentalmente, incrementos de precios de insumos, restricciones financieras y anulación de incrementos tarifarios previstos). En abundancia, la propia normativa que rige el proceso de renegociación en curso -especialmente en el caso de los arts. 1° del Decreto 1090/02 y arts. 2°, 4°, 5° y 6° de la Res. del Ministerio de Economía N° 308/02-, evidencia que **las sanciones impuestas por el órgano de control a la concesionaria**, basadas en incumplimientos contractuales producidos en razón del impacto que sufriera aquélla en su desenvolvimiento económico-financiero a partir de las medidas dispuestas por la Ley N° 25.561 y sus normas complementarias, **quedaron supeditadas a lo que se resolviera en el proceso de renegociación dispuesto por la citada ley y su normativa complementaria y reglamentaria, a partir de lo cual tales multas** (salvo en el caso que implicaran bonificaciones a los usuarios), **sólo podían ser valuadas por el órgano de control “correspondiendo la suspensión**



**de todo procedimiento de exigibilidad al concesionario a efectos de su inclusión en la negociación contractual”** (art. 6° de la Res. ME 308/02). Mediante esta disposición, la Administración deja claro que su facultad renegociadora incluye la modificación o revocación de multas impuestas y, por ello, inhibe al órgano de control en la exigibilidad del pago de la multa.

- 5.4 Es inexacto que sean los usuarios los que financian las obras. Tal como consta en el informe económico, la percepción del peaje por parte de la concesionaria fue posterior a la realización de las obras de mayor envergadura. En el caso de las obras adicionales o reconocimientos por adelantos de obra, también se exigió la materialización de la obra o del adelanto antes de la percepción del adicional tarifario. De esto se sigue claramente que las obras las financiaron las empresas concesionarias y son los usuarios los que deben pagarlos, ya que esto conforma, precisamente, la médula del sistema de pago de obra con peaje, al menos en el ordenamiento legal con que estas concesiones fueron licitadas.

## **6. RESPUESTA al Sr. Diputado Nacional HÉCTOR POLINO**

- 6.1 En primer término cabe destacar que existe una falta de comprensión respecto de las bases que utilizó la UNIREN para evaluar el incremento tarifario. En el expediente está explícita la metodología utilizada que evaluó el efecto de la emergencia sobre la rentabilidad esperada del concesionario. Podría resultar, sin embargo, que de esta evaluación resultase que el reajuste tarifario mínimo para equilibrar la ecuación económica fuese de una magnitud tal, que su aplicación se tornase excluyente para los usuarios, o afectase la competitividad de la economía por medio de un encarecimiento elevado de los costos de transporte. Es por ello que la ley 25561 establece que el Poder Ejecutivo deberá evaluar el efecto de la propuesta de incremento tarifaria a través de su impacto en la distribución del ingreso. Estos hechos han sido reiterados en la introducción del presente documento, por lo que se entiende que ahora no se generen mayores confusiones.
- 6.2 En cuanto a las cifras contables ofrecidas, las mismas son parciales y tienden a confundir y ocultar la realidad económica de la empresa. Los balances contables son fotografías en un punto del tiempo y que reflejan, a su vez, lo acaecido en la economía de la empresa entre dos puntos del tiempo, o sea, desde el cierre del balance anterior hasta el cierre del balance siguiente. Si además no se realiza una adecuada lectura del mismo, los resultados pueden ser tergiversados a voluntad. En el caso extremo, sucede como dos fotografías de un paraje seco con lluvias estacionales que pueden ocultar la inundación que pudo haber ocurrido entre esas dos instantáneas. Es por ello que esta unidad ha realizado el análisis de las concesiones en la dinámica del Plan Económico Financiero, con la ventaja de que éste expresa las variables que el empresario tenía en consideración y que constituían su riesgo empresarial.

## **7. RESPUESTA a la Sra. Diputada Nacional María América GONZALEZ**

- 7.1 En respuesta a sus objeciones a la condonación de multas, se tenga por transcrito lo expresado en 5.3 de este documento.
- 7.2 En cuanto a los importes de las multas, las mismas se encuentran detalladas en la propia Carta de Entendimiento.

## **8. RESPUESTA al Sr. Norberto José FUERTES, como particular interesado.**



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

- 8.1 Su solicitud, con relación al pago de la categoría 2 para los vehículos con más de 2,10 m. de altura, será incorporada al Acta Acuerdo para su definición en la próxima renegociación contractual a realizarse a partir del mes de abril del corriente año.

**9. RESPUESTA al Sr. Carlos Osvaldo Roberto**

- 9.1 Con relación a las deficiencias en el ascensor para discapacitados, la concesionaria ha informado que el mismo fue anulado como consecuencia de actos de vandalismo. La empresa ha manifestado que aceptaría proceder a la reparación integral del mismo, siempre que la Autoridad Vecinal o Provincial se encarguen de su custodia y operación a fin de prevenir nuevos actos de vandalismo. En esta hipótesis la empresa continuaría haciéndose cargo del mantenimiento normal del bien.

**10. RESPUESTA a la Sra. Florencia GALARREGUI en representación de Consumidores Libres Cooperativa Limitada.**

- 10.1 "Ese mayor ingreso.(por la aplicación del CPI).no se ha tenido en cuenta en ningún lado". Esto es inexacto y está explícitamente expresado en el informe económico, como así también incluido en el Cuadro de Resultados que acompaña como Anexo a la Carta de Entendimiento.

**11. RESPUESTA al Sr, José Luis SILVESTRE.**

- 11.1 La ley 17520 establece que la tarifa a pagar no debe superar el valor económico medio del servicio ofrecido. Lamentablemente, muchos autores han identificado el concepto de beneficio del usuario con valor económico medio del servicio ofrecido. El primer concepto, el del beneficio del usuario, es un concepto utilizado para la evaluación de proyectos, y representa el valor que por el servicio carretero va a recibir el potencial usuario, y que permite calcular cuantitativamente en la evaluación de un proyecto determinado. Si el beneficio del usuario es igual o mayor que el precio del peaje un proyecto será viable. Excepto en los casos de consumos legalmente compulsivos, tales como el agua, o los medicamentos, ningún consumidor paga más que el beneficio que recibe, por lo que la ley no podría establecer como prerequisite una verdad de Perogrullo. Lo que sí está ordenando la ley es que como el uso de la oferta vial no es un mercado de competencia, la Autoridad de Aplicación debe cuidar que la tarifa por su uso no incluya renta monopólica o, lo que es lo mismo en la teoría del valor no marxista, que sea igual en equilibrio al valor económico medio del servicio ofrecido. El Plan Económico Financiero, con una Tasa de Rentabilidad inferior a la rentabilidad "normal" del empresario, es precisamente la verificación de este hecho económico.

**12. RESPUESTA al Sr. Carlos Miguel LOPEZ en representación de la Asociación de Usuarios y Consumidores en Defensa de Derechos.**

- 12.1 Su sugerencia en relación al establecimiento de tarifas discriminatorios los días sábados y domingos, será tomada en cuenta en la próxima instancia negociadora a realizarse a partir del mes de abril del corriente año.

**CONCLUSIONES**

Luego de finalizada esta etapa del proceso de renegociación, y de haber puesto a consideración pública la Carta de Entendimiento, se propone realizar las siguientes modificaciones:



Unidad de Renegociación y Análisis  
de Contratos de Servicios Públicos

- I. Modificar los índices de reexpresión utilizados a fin de incorporar la información explicitada por el INDEC hasta diciembre del 2004
- II. Modificar la base de actualización tarifaria prevista por la cláusula séptima de la Carta de Entendimiento llevándola de octubre del 2004 a diciembre del 2004
- III. Incorporar como nuevo ítem en el proceso renegociador a iniciar a partir de abril del 2005, una nueva definición de la categoría 2 de modo de incorporar aquellos vehículos que superan los 2,10 metros de altura.
- IV. Incorporar como nuevo ítem en el proceso renegociador a iniciar a partir de abril del 2005, tarifas diferenciales para los días sábados, domingos y feriados.
- V. Modificar la cláusula novena de la carta de Entendimiento fijando la unidad de penalización en \$ 0,75 con más la variación que experimente el coeficiente de estabilización de referencia (CER) desde diciembre de 2004 hasta la fecha de penalización.