



**INFORME DE EVALUACION
DE LA AUDIENCIA DE LA CARTA DE ENTENDIMIENTO PARA EL CONTRATO DE
CONCESION DE CAMINOS DEL RÍO URUGUAY S.A.**

ANTECEDENTES

La Ley N° 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 N° 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-referéndum” 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 N° 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 Decreto 2039/90 otorgó y aprobó los contratos de las concesiones de obra pública para la mejora, ampliación, remodelación, conservación, mantenimiento, explotación y administración de diversos tramos de la Red Vial Nacional bajo el régimen de la Ley 17520 y de la Ley 23696, conforme a lo establecido en el Decreto 823/89 y los pliegos de licitación aprobados por distintas resoluciones del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación.

Caminos del Río Uruguay SA (CRUSA) es la concesionaria del Corredor Vial Nacional N° 18, perteneciente al Grupo V de la Red Vial Nacional. Esta concesión fue otorgada a título oneroso por el Estado Nacional de acuerdo a lo establecido en la Ley 17520, onerosa, por un plazo de 144 meses.

Con una extensión de 620 kilómetros su traza se inicia en la Provincia de Buenos Aires, en la intersección de la Ruta Nacional N° 9 con la Ruta Nacional N°193 y prosigue por la Ruta Nacional N° 12 hasta la localidad de Ceibas y de allí, por la Ruta Nacional N° 14 hasta la intersección con la Ruta Nacional N° 117 y por ésta última hasta la Ciudad de Paso de los Libres.

El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Decreto 327/91, suspendió la percepción de peaje en la totalidad de las rutas de jurisdicción nacional, otorgadas en concesión e instruyó a las autoridades competentes a que analizara los contratos de concesión en sus aspectos económicos - financieros y operativos evaluando las alternativas que aseguraran la prestación del servicio público de mantenimiento y conservación de los corredores nacionales e invitando a la renegociación de los contratos vigentes en aquel entonces.

Luego con el dictado del Decreto 527/91 se establecieron los nuevos lineamientos a los que debían ajustarse las concesiones, básicamente una reducción de tarifas de peaje fijándola en \$1 cada 100 kilómetros, y el cambio de la modalidad de la concesión estableciendo un subsidio a distribuir proporcionalmente entre todos los concesionarios sobre la base de la declaración de IVA de cada uno ellos.

Con fecha 29 de septiembre de 1992, a través del Decreto 1817/92 el Poder Ejecutivo Nacional aprobó los acuerdos de renegociación contractual suscritos entre los concesionarios y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Básicamente el acuerdo consistió en el alargamiento del plazo de la concesión en doce meses, en la determinación de una compensación indemnizatoria y en un programa de recomposición tarifaria en cada una de las cabinas de peaje autorizadas.

El Poder Ejecutivo Nacional dicta el 4 de abril de 1995 el Decreto 489/95 habilitando al Ministerio de Economía y Obras Públicas para renegociar los contratos de concesión de los Corredores Viales Nacionales a fin de satisfacer las necesidades de interés público no previstas en el contrato originario, y modificatorias, surgidas durante la ejecución de los mismos. Básicamente se entendió por modificación del contrato de concesión a la financiación por parte del concesionario de proyectos constructivos que comprenden la realización de toda obra cuyo precio estimado de ejecución fuera superior al 20% del valor presente del monto total previsto en el contrato de concesión para obras correspondientes en el corredor vial respectivo, respondiendo al interés público perseguido y atendiendo su factibilidad técnico – económica.

Asimismo, se facultaba al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos para aprobar dichas adecuaciones contractuales y para acordar con los concesionarios eventuales extensiones de plazos contractuales en contraprestación de la renuncia total ó parcial de éstos a la percepción de cualquier compensación indemnizatoria aprobada por el Poder Ejecutivo Nacional.

La empresa CRUSA firmó con la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía, ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional, el 12 de abril de 1996 el Acta Acuerdo de Reformulación del Contrato de Concesión del Corredor N° 18 mediante el cual se modificó el plazo de la concesión estableciéndolo en 28 años contados a partir del 1° de noviembre de 1990. Ello surge de adicionar al plazo original otorgado por el Decreto N°1817/92, el lapso de 15 años que se otorga en concepto de repago de las nuevas inversiones a realizar en el marco



*Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos*

del Decreto N° 489/95, esto es la realización del primer tramo de la Autopista Mesopotámica, Ruta Nacional 12 entre Brazo Largo y Ceibas, y 270 kilómetros de banquetas pavimentadas en la Ruta Nacional N° 14.

El 6 de septiembre de 1996 el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto 1019/96, aprobó la mencionada Acta Acuerdo, previa conformidad de Sindicatura General de la Nación (nota SIGEN 1180/96) y de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado.

Luego, con el dictado del Decreto 802/01, el Estado Nacional crea las tasas sobre el gas-oil y determina una reducción de las tarifas de peajes vigentes en la Red Vial Nacional. La norma legal resuelve una compensación a favor de los concesionarios viales, a los efectos de restituir el equilibrio de su ecuación económica – financiera afectada como consecuencia de la disminución de ingresos por la baja de tarifas establecida. Esta medida fue luego complementada con el dictado de la Resolución M.I.V. 304/01 y el Decreto 976/01. Por medio de la Resolución M.I.V. 304/01 se aprobaron los nuevos cuadros tarifarios para usuarios de la red vial las cuales resultaban de la aplicación de los descuentos comprometidos en el Convenio para mejorar la competitividad y la generación de empleo firmado por el Gobierno Nacional, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y entidades empresarias del auto-transporte de cargas.

El Decreto 976/01 crea el Fideicomiso con los recursos provenientes de la tasa del gas-oil y de las tasas viales creadas por el Decreto 802/01, y donde se designa a los concesionarios viales como beneficiarios de los bienes fideicomitidos, entre ellos específicamente CRUSA concesionaria del Corredor N° 18.

El día 11 de noviembre del 2000, la empresa CRUSA firmó con la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda un Convenio Marco en donde se estipularon las condiciones y objetivos de una renegociación de su contrato de concesión. Entre abril y mayo de 2001, la empresa CRUSA realizó en el ámbito del OCCOVI la renegociación de su contrato de concesión que desembocó en la Primera Adecuación al Acta Acuerdo de Reformulación Contractual cuyo objeto fue rediseñar el plan de obras de la concesión y dar cabida a una serie de obras de interés local entre ellas el segundo tramo de la autovía Mesopotámica (Ceibas – Gualeguaychú).

El 17 de setiembre de ese mismo año el Secretario de Obras Públicas suscribe la Primera Adecuación Contractual al Acta Acuerdo, la cual es aprobada posteriormente por la Resolución MIV 342/01.

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

Así, con fecha 2 de junio de 2005 la SECRETARIA EJECUTIVA de la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS y la EMPRESAS CAMINOS DEL RÍO URUGUAY S.A. suscribieron la CARTA DE ENTENDIMIENTO, que contienen las bases y términos consensuados para la adecuación del 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.

Mediante la Disposición 17/2005 de la UNIDAD DE RENEGOCIACIÓN Y ANÁLISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PÚBLICOS, de fecha 15 de junio de 2005, publicada en el BOLETÍN OFICIAL N°30.676 del 16 de junio de 2005, se fijó fecha para la AUDIENCIA PÚBLICA que había sido convocada mediante la Resolución Conjunta N°234 del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN y N°389 del MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA y SERVICIOS del 25 de abril de 2005.



La CARTA DE ENTENDIMIENTO fue sometida al procedimiento de AUDIENCIA PÚBLICA 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 PÚBLICA se llevó a cabo el día 15 de julio de 2005, contemplando las previsiones contenidas en el Decreto N° 1.172/03 que aprobó el "REGLAMENTO GENERAL DE AUDIENCIAS PÚBLICAS 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 licenciataria CAMINOS DEL RIO URUGUAY SOCIEDAD ANONIMA; el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION y los respectivos Defensores del Pueblo de las jurisdicciones involucradas; los Gobiernos de las Provincias involucradas; los respectivos Entes y Organismos que tienen conferidas las atribuciones de Órganos de Control de cada uno de los sectores de servicios públicos; la SUBSECRETARIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR dependiente de la SECRETARIA DE COORDINACION TECNICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION; 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 PÚBLICA, el que fuera elevado a las Autoridades Convocantes oportunamente y publicado en la página web de la UNIREN (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 suscrito 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. 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. PROCEDIMIENTO DE RENEGOCIACIÓN CONTRACTUAL

Una de las observaciones que se manifestó en varias de las exposiciones, era la referida a la inutilidad de la Audiencia Pública toda vez que lo expresado en la Carta de Entendimiento sería ratificado sin modificaciones, a pesar de las oposiciones que pudieran presentarse, así como su carácter no vinculante. Tal fue el caso de la intervención del Ing. Ricardo Lasca, y del Señor Emilio Raúl Martínez.

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*



*Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos*

a su firma por los Ministros". Con este mismo criterio la resolución conjunta MEyP N° 188 y MPFIYS 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).

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).

Finalmente, una vez suscripta la Carta de Entendimiento con la concesionaria CAMINOS DEL RÍO URUGUAY- S.A., la misma fue sometida 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 procedimiento de Documentos de Consulta- es el que mejor resguarda los derechos de los usuarios.

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 desarrollando 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 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).



*Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos*

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 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, favorecería 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



*Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos*

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 Yussefian, 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 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: INFORME FINAL de la Audiencia Pública de CAMINOS DEL RÍO URUGUAY S.A. fue realizado con fecha 25/07/05, obra agregado en el expediente S01:0006710/2005 y se encuentra publicado en el sitio web de la unidad (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, que la Administración, tomando en consideración las observaciones y sugerencias volcadas en la Audiencia Pública, ha acordado con la Concesionaria otorgar un mecanismo de descuento para los usuarios frecuentes; lo cual se contemplará en la redacción del Acta Acuerdo definitiva. Así mismo otras observaciones referidas a obras, no directamente vinculadas a la Carta de Entendimiento en discusión, fueron comunicadas al OCCOVI.

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".

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

INTRODUCCIÓN

1.- Con relación a la exposición del Sr. Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, señor Jorge Pedro Busti, la cual se detalla en el INFORME FINAL, es de destacar que la misma estuvo principalmente orientada a requerir a las autoridades de la Dirección Nacional de Vialidad que precisaran si la renegociación contractual contenida en la CARTA DE ENTENDIMIENTO podía constituir un obstáculo para la consecución del crédito que se gestiona ante el BID para la construcción de la autovía Gualeguaychú-Paso de los Libres. Así mismo abogó por que no



hubiera incremento tarifario, y se resolviese el problema relacionado con la cabina de peaje de Yerúa. Cabe responder que:

- 1.1.-La preocupación del Señor Gobernador con relación a evitar obstáculos para la concreción de la autovía Gualeguaychú- Paso de los Libres fue también un objetivo de la UNIREN. Más aún, haber podido concretar un entendimiento con la empresa concesionaria, es un paso imprescindible para acelerar los trabajos de la hoy demorada autovía Ceibas-Gualeguaychú, y no constituye obstáculo para la gestión del crédito ante el BID.
- 1.2.-En cuanto a la necesidad de mantener la tarifa, ello también se realizará, solventando las obras faltantes por medio de recursos provenientes del llamado Fideicomiso del Gasoil.
- 1.3.-Finalmente, esta Unidad de Renegociación nada puede hacer a favor de destrabar el problema judicial surgido con el traslado de la cabina de peaje Yerúa.

2.- El Presidente Municipal de la Municipalidad de Gualeguaychú, señor José Daniel Irigoyen, manifestó su preocupación por la demora en la concreción de la obra de la autovía, proponiendo que el corredor en toda su extensión se convierta en una autopista. Tanto por su importancia en la económico como en lo que se refiere a la seguridad de los usuarios.

2.1.-Los dichos del señor Intendente de Gualeguaychú, coinciden en sus aspectos sustanciales con la preocupación del Señor Gobernador y a ella nos remitimos.

3.- La exposición del señor Osvaldo Daniel Fernández, diputado por la provincia de Entre Ríos, comenzó con una expresión de deseo en referencia a que el contrato de concesión en análisis tendiese a parecerse a aquellos implementados para los accesos a la ciudad de Buenos Aires, en los cuales hubo una genuina y comprobable inversión inicial importante. A continuación remarcó la importancia de que este corredor se transforme en una autovía, expresando preocupación en dos aspectos esenciales de la CARTA DE ENTENDIMIENTO: el primero que el retraso en el repintado de los grandes puentes no provoque algún tipo de consecuencia indeseable, y que efectivamente no se arbitren aumentos en la tarifa.

- 3.1.- En relación a lo expuesto inicialmente cabe recordar que el contrato de la empresa CRUSA fue reformulado en 1996 y su estructura fue construida a semejanza de los contratos de los Accesos a la Ciudad de Buenos Aires.
- 3.2.-La concreción de la Autovía y su extensión definitiva no se encuentra afectada por el proceso de renegociación en curso, antes bien se definen con claridad las responsabilidades y obligaciones del concedente y el concesionario.
- 3.3.-Como se afirmara anteriormente, se ha negociado con el concesionario, evitar el incremento de las tarifas de peaje, suplantando estos ingresos por aportes del Gobierno Nacional provenientes del Fondo del Gasoil y el beneficio financiero de diferir por tres años la pintura de los Grandes Puentes. Este diferimiento se ha realizado con total acuerdo del Organismo de Control, quien ha juzgado que esta postergación de los trabajos no implica riesgos para la buena conservación de los mismos.

4.- La exposición del señor Ricardo Lasca, representante del Centro Argentino de Ingenieros Agrónomos, estuvo focalizada en una crítica tanto a la CARTA DE ENTENDIMIENTO, como al sistema de peaje como mecanismo de financiamiento de la inversión en infraestructura.

- 4.1.-Con relación a los dichos del Sr. Lasca le informamos que la ley 17520 nada dice con relación al beneficio del usuario. La comparación que solicita la ley 17520 es entre el valor económico medio del servicio y el precio del peaje. El Gobierno debe velar, entonces, para que el concesionario no perciba rentas extraordinarias desde su condición de monopolista de la oferta vial.



- 4.2.-Muchas veces se ha confundido el concepto de valor económico con medio del servicio , aquel punto en el que la función de costos medios coincide con la función de costos marginales en su punto de mínimo, con el de beneficio del usuario que es la sumatoria del valor del ahorro en costos y tiempos que recibe el concesionario y que sólo coincide con el concepto anterior en equilibrio y en condiciones de competencia perfecta. Ninguno de estos supuestos son verificables en la realidad.
- 4.3.-Sostiene el Sr. Lasca que las opiniones vertidas en las Audiencias Públicas no son tenidas en cuenta. Este informe de respuesta, y los elaborados en ocasión de anteriores Audiencias Públicas, son la mejor demostración de que las afirmaciones del Sr. Lasca no se condicen con la realidad.
- 4.4.-En cuanto a sus afirmaciones en relación a los subsidios al transporte de pasajeros y al transporte de carga, recordamos al Sr. Lasca que el establecimiento de estos subsidios son decisiones del poder político y obviamente no pueden ser contestadas ni evaluadas en esta instancia.
- 4.5.-Finalmente, y en relación a sus afirmaciones respecto a la actitud y a la actividad del Órgano de Control, señalemos que la misma es valorada por la Auditoría General de la Nación y si esta no satisface sus expectativas puede recurrir a la Justicia.
- 5.- En relación a la exposición del señor **Ramón Tófaló**, en representación del **Centro Comercial, Industrial y de la Producción de Concepción del Uruguay**, la misma no se refirió a la CARTA DE ENTENDIMIENTO, simplemente expresó la importancia de la futura autovía para la región, por lo que no merece respuestas o aclaraciones
- 6.-A continuación expuso el señor **Julio Ramón Rodríguez**, en representación del **Círculo Farmacéutico Gualeguaychú**, manifestando su agradecimiento por la concreción de la autovía Zárate-Ceibas, y su preocupación por el alto número de accidentes en el resto del corredor; nada expuso en lo referente a la CARTA DE ENTENDIMIENTO, por lo que no corresponde emitir aclaraciones o respuestas.
- 7.- La exposición del señor **Jorge Hugo Cerneux**, en representación de la **Cooperativa de Consumo de Electricidad y Afines de Gualeguaychú Ltda.**, se remitió a comunicar los deseos de la concreción de la autovía. No amerita comentarios.
- 8.- Luego expuso el señor **Jorge Alberto Fontán**, por la **Cámara de Comercio Exterior de Gualeguaychú**, quién se limitó a expresar la importancia que para la economía tiene este corredor, lo cual no justifica más dilaciones en la concreción de la autovía, y que la audiencia debió realizarse en territorio de la provincia de Entre Ríos. No amerita comentarios.
- 9.- En representación de la **Corporación del Desarrollo de Gualeguaychú**, habló el señor **Jaime Pedro Bendetti**, quien sin hacer observaciones a la CARTA DE ENTENDIMIENTO, se limitó a expresar la importancia de la autovía para el desarrollo y la seguridad vial de la región. No amerita comentarios.
- 10.- Expuso a continuación el señor **Miguel Angel Salvia**, en representación de la **Asociación Argentina de Carreteras**. Realizó una síntesis histórica del corredor, se mostró favorable al mecanismo de peaje, y no presentó observaciones a la CARTA DE ENTENDIMIENTO.



10.1.- Respecto de la referencia a que: “Para calcular las tasa de rentabilidad debe tomarse toda la extensión del contrato,..”, se comenta que así fue hecho en este caso, tal como lo acredita en ANEXO II de la CARAT DE ENTENDIMIENTO.

11.- En representación de **PROCONSUMER**, expuso a continuación el señor **Ricardo Nasio**. Realizó una crítica al concesionario y su grado de cumplimiento, como también al concedente por no haber resuelto la realización de la autovía, a la que considera de vital importancia para la región. Sus observaciones a la CARTA DE ENTENDIMIENTO requieren las siguientes respuestas:

11.1.-En relación a la afirmación del Sr. Ricardo Nasio, señalemos que su afirmación de que a la empresa CRUSA le fue prorrogada la concesión para construir la Autopista Ceibas-Gualeguaychú es errónea. La construcción de la Autopista Ceibas Gualeguaychú fue incorporada al contrato de concesión en la última reformulación contractual y en esa oportunidad no hubo extensión del plazo de concesión.

11.2.-En cuanto a su afirmación de que se le regalan las penalidades a la empresa ello carece de fundamento ya que la empresa deberá pagar la mayoría de ellas. Obviamente, si finalmente no se le impone la realización de la Autopista es casi obvio que esta UNIDAD no podía imponerle multas por su no realización.

12.- Expuso a continuación la señora **Adriana del Carmen Garay**, como particular interesada, quién sólo expuso su deseo que la “autopista” Ceibas-Gualeguaychú se realice; sin agregar comentario alguno a la CARAT DE ENTENDIMIENTO.

13.- Luego habló el señor **Emilio Raúl Martínez**, como particular interesado, quien luego de una síntesis histórica de las obras que dieron comienzo a la concesión, se quejó de que las audiencias no tuvieran carácter de vinculantes, y abogó por que no hubiera aumento en la tarifa. Reiterando la urgente necesidad de las obras faltantes en el corredor, termino su alocución sin observaciones a la CARTA DE ENTENDIMIENTO.

14.- Expuso a continuación el señor **Fernando Mariano López Palmero, Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de Campana**, quien además de una descripción de las obras que realizó la Municipalidad de Campana, citó como tema pendiente, la incorporación a la concesión de lo que era la vieja ruta 12, un tramo de aproximadamente 7 km., que está entre los dos puentes principales, y que es de un gran valor social para la zona. Cabe aclarar que posteriormente hizo entrega a la UNIREN de un escrito conteniendo información referida a lo expuesto sobre la vieja ruta 12.

14.1.-El problema expuesto excede las facultades de la UNIREN, y corresponde su tratamiento ante el Órgano de Control (OCCOVI).

15.- El señor **Francisco Taibi**, en calidad de **Presidente del Ente Regulador Provincial** de la Energía, expuso a continuación sobre su experiencia como presidente de cinco audiencias públicas llevadas a cabo en la provincia de Entre Ríos en relación con la presentación de los proyectos de la futura autovía de la ruta 14, y se hizo eco de la inquietud del señor Gobernador, en lo referido a la compatibilidad de la CARTA DE ENTENDIMIENTO y las gestiones tendientes a obtener el crédito del BID para las obras en cuestión. Y terminó reiterando el problema de la cabina en Yerúa. Como respuesta pueden considerarse las expuestas para el señor Gobernador.



16.- Si bien el Defensor del Pueblo de la Nación, señor **Eduardo Mondino**, no concurrió a la Audiencia Pública, realizó una presentación escrita con observaciones que merece las siguientes consideraciones:

- 16.1.-En relación a lo afirmado por el Defensor del Pueblo que “Debería haberse plasmado en la CARTA DE ENTENDIMIENTO el efectivo ahorro de la concesionaria en los gastos de mantenimiento por la falta de la realización de las obras de la autovía, y cabría preguntarse si la tarifa exigida a los usuarios, resultó acorde con las obras realizadas”, el OCCOVI cuenta con profesionales que son idóneos y tienen toda la información para realizar dicho cálculo. Hasta tanto no se concrete la Autopista no podrá saberse cuál ha sido el ahorro total por lo que no surge con claridad cual es el beneficio de realizar ahora una estimación provisoria del mismo.
- 16.2.-En cuanto a si la tarifa abonada era acorde al servicio prestado, señalemos que hasta el presente la tarifa no alcanza a repagar la inversión realizada en el tramo Ceibas-Zarate.
- 16.3.-Los supuestos beneficios financieros obtenidos por el concesionario a partir del atraso de las inversiones comprometidas, fueron todos capturados en la actualización del Plan Económico Financiero.
- 16.4.-Finamente su afirmación que “ del análisis efectuado a los estados contables de la empresa y sus correspondientes anexos, surge claramente que el Estado Nacional debe exigir a la empresa que lleve contabilidad de costos de la actividad concesionada, como única posibilidad para poder analizar y determinar en forma sostenida los futuros valores de la tarifa de peaje.” Implica que se validen los costos reales que pueda tener el concesionario, eliminando en consecuencia de su contrato, el riesgo de la actividad que es propio a estos contratos de Obra Pública.

17.- También hizo una presentación escrita el **Doctor Hector T. POLINO**, en su carácter de **Diputado de la Nación** y miembro de la **Entidad de Defensa de los Derechos del Consumidor y del Usuario “Consumidores Libres”**. Corresponde puntualizar que:

- 17.1.-La renegociación contractual realizada con la empresa CRUSA tuvo como objetivo encauzar el contrato de concesión y no se aprecia de dónde surgen las “ventajas superlativas” que se le otorgan a la empresa. Lamentablemente, el Sr. Diputado tampoco fue explícito en este punto.
- 17.2.-Respecto de sus dos consideraciones posteriores en el sentido que: “a) La metodología aplicada permite encubrir un infundado aumento “escalonado” de las tarifas, para graduar el impacto en la opinión pública; b) Toda la propuesta de redefinición del cuadro tarifario tiene en cuenta mantener los beneficios de la licenciataria, ya que además de los aumentos porcentuales, se implementa un variado menú de alternativas para aumentar las tarifas por diversas vías y en base a distintas causales.”; tampoco se explícita en base a qué elementos de la CARTA DE ENTENDIMIENTO se fundamentan.
- 17.3.-El fondo fiduciario no es una figura. El Poder Político decide utilizar estos fondos para sus fines específicos.
- 17.4.-Las diferencias anotadas entre los valores de inversiones del ANEXO I y las del ANEXO II se debe a que los primeros están expresados en moneda constante en tanto las segundas están en moneda corriente.
- 17.5.-El concesionario no decide qué obras realizará. Las mismas se encuentran en el contrato y es el OCCOVI quien las fiscaliza.
- 17.6.-La normativa vigente exige la remisión del Acta Acuerdo a la SIGEN y a la Procuración del Tesoro, y esta Unidad cumple con ella.



*Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos*

18.- La última presentación escrita fue realizada por el señor **R. Cavalieri Iribarne**, en representación del **Comité Nacional de Defensa del Usuario Vial (CONADUV)**. La misma estaba en consonancia con lo expuesto por el señor Ricardo Lasca, por lo que son válidas las respuestas vertidas al mismo precedentemente.

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 al ACUERDO DE RENEGOCIACION CONTRACTUAL previos a su consideración por los organismos pertinentes:

- 1) Se descarta la opción de incremento tarifario y se adopta la solución acordada que contempla la financiación de parte de las obras con recursos del Fideicomiso del Gasoil.
- 2) La empresa ratificará por Nota su no objeción a la construcción de la Autopista Guleguaychú- Paso de los Libres.
- 3) Se elimina del ANEXO III de la Carta de Entendimiento el Expediente DNV 1-02364/99 por tratarse de una multa originada previo a la emergencia.