

**INFORME DE EVALUACION DE LA AUDIENCIA PUBLICA DE  
LAS EMPRESAS TERMINALES RIO DE LA PLATA S.A., TERMINALES PORTUARIAS  
ARGENTINAS S.A., TERMINAL 4 S.A. Y BUENOS AIRES CONTAINER TERMINAL  
SERVICES 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 merituen 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 y 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 (conf. ley N° 25.790, art.2).

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

Las empresas TERMINALES RIO DE LA PLATA S.A., TERMINALES PORTUARIAS ARGENTINAS S.A., TERMINAL 4 S.A. Y BUENOS AIRES CONTAINER TERMINAL SERVICES S.A., que prestan servicios portuarios en el Puerto Nuevo de Buenos Aires conforme a las concesiones que les fueran otorgada por Decretos Nros. 1.194 del 19 de julio de 1994; 1.195 del 19 de julio de 1994; 1.693 del 23 de septiembre de 1994; 2.123 del 30 de noviembre de 1994, han sido parte de este proceso de renegociación en virtud de lo establecido por el Artículo 4º, inciso h) del Decreto N° 311/03.

Por ello, se efectuaron estudios pormenorizados de la situación contractual en todos sus aspectos, las que finalmente llevaron a que la UNIREN y las empresas TERMINALES RIO DE LA PLATA S.A., TERMINALES PORTUARIAS ARGENTINAS S.A., TERMINAL 4 S.A. Y BUENOS AIRES CONTAINER TERMINAL SERVICES S.A.. firmaran un principio de entendimiento para la renegociación contractual. Así, con fecha 29 de diciembre de 2004 la SECRETARIA EJECUTIVA de la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS y las empresas TERMINALES RIO DE LA PLATA S.A., TERMINALES PORTUARIAS ARGENTINAS S.A., TERMINAL 4 S.A. Y BUENOS AIRES CONTAINER TERMINAL SERVICES S.A. suscribieron las "CARTAS DE ENTENDIMIENTO", que contienen las bases y términos consensuados para la adecuación de los CONTRATOS DE CONCESION.

Recordemos que el contenido de las CARTAS 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 de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

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

La AUDIENCIA PUBLICA se llevó a cabo el día 24 de febrero de 2005, en el local correspondiente al Auditorio ubicado en "CENTRO COSTA SALGUERO S.A." sito en la intersección de la Avenida Rafael Obligado y Jerónimo Salguero S/N de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

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 DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES; el JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES; la SECRETARIA DE TRANSPORTE DE LA NACION; la SUBSECRETARIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR; la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA; el MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA DE LA PCIA. DE BUENOS AIRES; el ENTE UNICO REGULADOR DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES; la ADMINISTRACION GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO; PRODELCO; ADELCO; CODELCO; la ASOCIACION PROCONSUMER; la ASOCIACION VECINAL BELGRANO "C" CONSUMIDORES ACTIVOS; la ASOCIACION FORMOSEÑA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR; la UNION DE USUARIOS Y CONSUMIDORES; la ASOCIACION DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE LA ARGENTINA; CONSUMIDORES ARGENTINOS; DEFENSA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES; la ASOCIACION CIVIL CRUZADA CIVICA PARA LA DEF. DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE SERV. PUB.; CONSUMIDORES LIBRES COOP.LTDA.DE PROV. DE SERVICIOS DE ACCION COMUNITARIA; el CENTRO DE EDUCACION AL CONSUMIDOR; la UNION DE CONSUMIDORES DE ARGENTINA; DE.U.CO; la ASOCIACION COORDINADORA DE USUARIOS, CONSUMIDORES Y CONTRIBUYENTES; PROTECCION A LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE LA REP.ARG; la ASOCIACION CIVIL LIGA DE CONSUMIDORES; la COMISION DE ENLACE DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DEL CONURBANO BONAERENSE; PADEC - PREVENCION ASESORAMIENTO Y DEFENSA DEL

CONSUMIDOR; UYC - USUARIOS Y CONSUMIDORES EN DEFENSA DE SUS DERECHOS y las demás Asociaciones de Usuarios debidamente registradas.

La AUDIENCIA PÚBLICA se desarrolló contemplando las provisiones contenidas en el Decreto N° 1.172/03 que aprobó el “REGLAMENTO GENERAL DE AUDIENCIAS PUBLICAS PARA EL PODER EJECUTIVO NACIONAL, y contó con una concurrencia de 126 inscriptos en calidad de participantes, de los cuales 23 efectuaron exposiciones orales, y de público en general.

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 recibido el día 22 de marzo de 2005.

A partir de dicho documento se inició un nuevo período de estudio y revisión de las CARTAS DE ENTENDIMIENTO, tomando en consideración las observaciones y sugerencias realizadas en la AUDIENCIA PÚBLICA, para así elaborar los acuerdos que serán suscriptos por los Ministros y elevados así al Honorable Congreso de la Nación para luego ser firmados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL.

A efectos metodológicos las observaciones y sugerencias manifestadas por los diferentes oradores y contempladas en las presentaciones efectuadas en la AUDIENCIA PÚBLICA, han sido divididas para su tratamiento en dos grandes grupos. Por un lado, el que denominaremos “de carácter formal”, que comprende básicamente las cuestiones relacionadas con la competencia de la UNIREN, el procedimiento llevado a cabo en la renegociación, y aspectos relacionados específicamente con el procedimiento de audiencia pública; y por el otro lado, las “cuestiones de fondo o sustanciales”, que contienen las materias definidas y prescriptas en la Carta de Entendimiento. A ellos nos referiremos a lo largo del presente, dejando a salvo –sin que esto suponga un menoscabo de las opiniones vertidas a lo largo de la AUDIENCIA PÚBLICA- que sólo serán objeto de tratamiento las observaciones que se hubieran referido exclusivamente a los aspectos “formales” o “sustanciales” de la CARTA DE ENTENDIMIENTO.

### ***I. Observaciones de “carácter formal”***

En primer término, y a efectos de una mejor comprensión respecto de las atribuciones y competencias de la UNIREN en el trámite de suscripción de las Actas Acuerdo celebradas con las empresas TERMINALES PORTUARIAS RIO DE LA PLATA, TERMINALES PORTUARIAS ARGENTINAS S.A., TERMINAL 4 S.A. Y BUENOS AIRES CONTAINER TERMINAL SERVICES S.A., de las cuestiones relativas a los aspectos legales y formales de la Audiencia Pública y del cumplimiento de la normativa que rige el proceso de renegociación contractual, se efectuará a continuación una aclaración general respecto de dichos temas.

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

Con respecto a la competencia de la UNIREN para concluir acuerdos como el 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 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 y consideración de la ciudadanía, incorporando 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 MPFyS N° 44/2003).

En ejercicio de estas competencias, y, en particular, respecto de la renegociación de los contratos de TERMINALES RIO DE LA PLATA S.A., TERMINALES PORTUARIAS ARGENTINAS S.A., TERMINAL 4 S.A., y BUENOS AIRES CONTAINER TERMINAL SERVICES S.A., con fecha 29 de diciembre de 2004, la UNIREN suscribió con dichas empresas sendas Cartas de Entendimiento que, tal como surge de su mismo texto, contienen los principales aspectos del consenso alcanzado en la renegociación. Asimismo, en dichos documentos se deja constancia en el punto 22 de la PARTE PRIMERA que *“Esta CARTA DE ENTENDIMIENTO ... será sometida previamente a un proceso de audiencia pública en función de posibilitar su análisis ante la opinión pública, favoreciendo así la participación ciudadana a través del debate y la expresión de las opiniones de todos los sectores involucrados, cuyo resultado habrá de considerarse en el proceso de toma de decisión sobre el Acuerdo de Renegociación Contractual a celebrarse”*.

En este sentido, por Resolución Conjunta del Ministerio de Economía y Producción y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Nros. 19/2004 y 19/2004, 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 TERMINALES RIO DE LA PLATA S.A., TERMINALES PORTUARIAS ARGENTINAS S.A., TERMINAL 4 S.A., y BUENOS AIRES CONTAINER TERMINAL SERVICES 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 TERMINALES RIO DE LA PLATA S.A., TERMINALES PORTUARIAS ARGENTINAS S.A., TERMINAL 4 S.A., y BUENOS AIRES CONTAINER TERMINAL SERVICES 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 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 MPFyS N°44/03, art. 14.

## **2.- PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA RENEGOCIACIÓN**

El Sr. Pedro Alberto Bussetti, representante de Defensa de Usuarios y Consumidores (DEUCO) y el Sr. Mariano Gendra Gigena, representante de la Asociación de Usuarios Cruzada Cívica reclamaron al Poder Ejecutivo la posibilidad de participación efectiva de los usuarios en la renegociación de los contratos de servicios públicos a través de representantes elegidos por sus organizaciones representativas.

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.

El proceso llevado a cabo por la UNIREN no es pasible de las observaciones antes reseñadas. A poco de analizar las normas que regulan este procedimiento se concluye que la participación ciudadana estuvo siempre prevista, conforme lo señala el Artículo N° 8 y 9 del Decreto N° 311/03 a través del mecanismo de audiencia pública para posibilitar la participación ciudadana.

Coincidimos con la doctrina al señalar que la audiencia pública es uno de los procedimientos de participación ciudadana posible. Ni el único ni el mejor. Pero ha sido el elegido en este caso por la Administración Pública para dar participación a los ciudadanos en forma previa a tomar una decisión respecto de la prestación del servicio que brindan las terminales portuarias. 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).

### ***II. Observaciones sustanciales a la Carta de Entendimiento.***

Por cuestiones de estricto orden metodológico, a continuación se dividirá el documento en capítulos por temas.

En primer lugar, debemos recordar que el Estado al conceder la prestación de un servicio público, sólo compromete su ejercicio y explotación pero conserva toda su autoridad como poder público en razón de que dicha concesión ha sido acordada con un propósito superior de bienestar y de progreso a favor de los habitantes y, al otorgarla, el Estado no se ha desprendido del derecho de velar por el interés económico de los usuarios.

#### **1.- RENTABILIDAD DEL PROYECTO**

El Sr. Bizzi, representante de la Defensoría del Pueblo dice que la rentabilidad neta de Terminales Río de la Plata (representativa del conjunto de las terminales de Puerto Nuevo) en el 2000 fue del 20%, mientras que en el 2003 fue del 35%.

A su vez, el Sr. Héctor Polino, en representación de Asociación de Consumidores Libres, sostiene que las terminales han sido beneficiadas con la devaluación, aumentando sus rentabilidades por la disminución de los costos en dólares y siendo estas rentabilidades del orden del 30% desde el año 1997. Por su parte, el Sr. Juan Manuel Medrano, representante de la Unión Industrial Argentina, dice que la UNIREN menciona una rentabilidad estimada para la explotación de las terminales del orden del 30 por ciento, el valor parece excesivo.

Al respecto cabe advertir que la rentabilidad neta no incluye amortizaciones, impuestos ni resultados financieros, por lo tanto no es una medida cabal de la rentabilidad del proyecto. Es

más apropiado tomar como referencia la rentabilidad operativa, que sí toma en cuenta estos conceptos. La rentabilidad operativa promedio en 2003 fue significativamente inferior a la rentabilidad del año 2000.

## **2.- CUESTIONAMIENTO AL MANEJO FINANCIERO DE LA EMPRESA TERMINALES RÍO DE LA PLATA**

El Sr. Bizzi, en representación de la Defensoría del Pueblo comentó que el accionista controlante es el principal acreedor por un monto de 150 millones sobre un total de préstamos de 224 millones. Esta deuda es en dólares, no fue pesificada y tiene una rentabilidad promedio del 8,82 por ciento en dólares. De esta manera, la sociedad controlante es en realidad un acreedor privilegiado con préstamos e intereses en dólares.

En primer término cabe señalar que el Puerto Nuevo de Buenos Aires cuenta con cuatro terminales. La situación es diferente en cada caso. En el caso de TRP, citado por el Defensor del Pueblo, aquella porción de la deuda vigente con anterioridad al año 2002, fue contraída en dólares bajo contratos sujetos a ley extranjera, y en consecuencia no corresponde la pesificación (Decreto N° 410/02 que dispone en su Artículo 1° que no se encuentran incluidas en la conversión a pesos establecida por el Artículo 1° del Decreto N° 214/02 “Las obligaciones del Sector Público y Privado de dar sumas de dinero en moneda extranjera para cuyo cumplimiento resulte aplicable la ley extranjera”). Asimismo, con respecto a la porción de la deuda que se originó en el año 2002, cabe aclarar que en ese año la disponibilidad de créditos era muy escasa, dado el altísimo riesgo país, por lo que cabe considerar que el hecho de que sea un accionista el acreedor no resulta extraño y la tasa de interés no es más elevada que otras de la misma, y la realidad indica que los únicos dispuestos a realizar préstamos eran los accionistas (tomando en consideración la situación económica de ese momento), y tales préstamos fueron otorgados con posterioridad a la devaluación.

Por último, resulta importante destacar que la estructura de financiamiento de las empresas no ha sido considerada en la metodología de análisis de la ecuación económica financiera.

## **3.- RÉGIMEN TARIFARIO.**

El Sr. Bizzi, en representación de la Defensoría del Pueblo; la Sra. Solari Raffo, en representación de la Cámara de Exportadores de la República Argentina; el Sr. Juan Manuel Medrano, en representación de la Unión Industrial Argentina; el Sr. Diego Antonio Pérez Santisteban, en representación de la Cámara de Importadores de la República Argentina; el Sr. Mariano Gendra Gigena, en representación de la Asociación de Usuarios Cruzada Cívica; el Sr. Agustín Herrera, en representación de ATANOR S.A.; la Sra. Patricia Nora Ballester y Sr. Luis Angel Duarte sostuvieron que los costos en dólares bajaron, mientras que los ingresos se mantuvieron. Pidieron una revisión integral de la estructura de costos de operación, para determinar así la estructura tarifaria.

En respuesta a este argumento, corresponde señalar que la UNIREN ha llevado a cabo un análisis económico-financiero previo a la renegociación. El mismo se encuentra en el Anexo 1 del expediente N° S01:0252811/2002 y se titula “Análisis de la Ecuación Económico Financiera de la Empresa”. La metodología utilizada se describe con precisión en el Informe de Justificación de la Carta de Entendimiento, fs 1149 a 1154 del mismo expediente. Este análisis contempla tanto costos como ingresos y llega a la conclusión de que la mejor manera de garantizar el retorno de la inversión realizada por las terminales es manteniendo las tarifas en la moneda expresada en el pliego y a sus valores actuales, a excepción de las de cabotaje. Estas tarifas, por otro lado, son consideradas justas y razonables teniendo en cuenta los estándares internacionales y el marco competitivo en el que se desarrolla el negocio. De cualquier manera, y para complementar ese análisis, cabe decir que los costos operativos tanto en dólares USD como en PESOS se incrementaron post- devaluación. Efectivamente, los costos operativos en pesos como ser sueldos y cargas sociales del personal operativo y tarifas de subcontratistas por servicios relacionados a la operatoria de las terminales, se incrementaron en consonancia con los Decretos que dispusieron aumentos salariales con más los otorgados por las terminales a través de negociaciones colectivas de trabajo. Asimismo,

otros costos, como por ejemplo combustibles, parte del material de estiba de producción local, servicios de la DGA, servicio médico y servicio de catering de las terminales también sufrieron incrementos. Asimismo se ha operado un aumento en la contribución al impuesto a los ingresos brutos que grava las ventas en USD y que por tal circunstancia se encuentra asociado al dólar. No debemos olvidar que de la tarifa que cobran las terminales, o sea de su ingreso genuino, se abonan también los costos fijos, algunos en USD y otros en Pesos, que corren la misma suerte de lo ya consignado para los costos operativos. A manera de ejemplo se señala: Costos fijos en Pesos: sueldos y cargas sociales del personal administrativo, servicios luz, gas, agua potable, telefonía local, servicios profesionales, etc. Costos fijos en USD: mantenimiento de equipos importados, amortización de equipos importados, material de estiba importado, comunicaciones y mantenimiento de equipos de comunicaciones (software y hardware), seguros. También es dable destacar que todas las obligaciones dinerarias de las terminales ante la AGP S.A., según contrato de concesión, se encuentran expresadas en dólares y así se obran. Ej.: Tasa del Concesionario, Monto Asegurado de Tasas a las Cargas, etc. Esto es así porque la AGP S.A. hace frente a importantes obligaciones en lo referente al mantenimiento y realización de obras de infraestructura portuaria, así como también a la profundización y dragado del canal de acceso, estas últimas establecidas en dólares. Como se puede advertir todos estos costos, sean en Pesos o en USD, se han incrementado en contrapartida a lo acontecido con los ingresos de las terminales (tarifas expresadas en dólares USD) que fueron reducidas en un 20% para el tráfico internacional y reducidas en un 66% para el tráfico de cabotaje, manteniéndose las obligaciones dinerarias de los concesionarios ante el Estado Nacional en USD según pliego licitatorio.

#### **4.- ARTÍCULOS 8° Y 9° DE LA LEY 25.561**

La Sra. Solari Raffo, representante de la Cámara de Exportadores de la República Argentina; el Sr. Héctor Polino; en representación de la Asociación de Consumidores Libres; el Sr. Juan Manuel Medrano, en representación de la Unión Industrial Argentina; el Sr. Pedro Alberto Bussetti, en representación de Defensa de Usuarios y Consumidores (DEUCO); el Sr. Mariano Gendra Gigena, en representación de la Asociación de Usuarios Cruzada Cívica; la Sra. Patricia Nora Ballester y el Sr. Luis Angel Duarte manifestaron su disconformidad en relación a la interpretación de la Ley 25.561, sobre todo de su artículo 8°, el cual, según la interpretación de estos participantes en la Audiencia Pública, pesificaría las tarifas.

4.1.- El artículo 8 de la ley 25.561 no alcanza la pesificación de las tarifas cobradas por las Terminales. En efecto, el artículo en cuestión dispone que *“a partir de la sanción de la presente ley, en los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público, comprendidos entre ellos los de obras y servicios públicos, quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidas en pesos a la relación de cambio de UN PESO (\$1) = UN DÓLAR ESTADOUNIDENSE (US\$ 1)”*.

Una adecuada interpretación del texto transcrito no puede más que concluir que el principio allí establecido no abarca a las Tarifas Portuarias porque: (1) no estamos frente a tarifas que se ajusten por mecanismos indexatorios; (2) no resulta apropiado pretender aplicar la norma a tarifas que ya podrían no estar sujetas a máximos.

4.1.1.- No estamos frente a tarifas que se ajusten por mecanismos indexatorios.

A diferencia de otros contratos con el Estado Nacional, (como por ejemplo, sí ocurre con las tarifas de transporte y distribución de gas, que se actualizaban conforme al pliego del contrato original por el Producer Price Index -índice de precios al productor de los Estados Unidos- semestralmente, o con las de distribución de electricidad, ajustables por el Consumer Price Index -índice de precios al consumidor de los Estados Unidos) en los cuales las tarifas fueron expresamente pactadas en pesos con cláusulas de ajuste en dólares, los contratos de las terminales portuarias fueron fijadas directamente en dólares estadounidenses, tornando inaplicables las disposiciones de la ley 25.561.

Esta interpretación de la norma es concordante con la adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional en el Decreto 576/02, referido a Hidrovías S.A., y Decreto 577/02 referido a Aeropuertos (ratificado por Decreto 1910/02). En efecto, en los considerandos del Decreto 576/02, el PEN manifestó que *“al no constatarse en el presente caso modificación alguna en el régimen tarifario, no puede sostenerse la necesidad de renegociación a través de los mecanismos establecidos por el Decreto Nro. 293 de fecha 12 de febrero de 2002, que fijan un sistema concreto en atención al impacto de la pesificación de las tarifas para aquellos contratos públicos que sí preveían cláusulas de ajuste en dólares estadounidenses, o cualquier otro tipo de mecanismo indexatorio, situaciones que no se dan en este contrato”*.

4.1.2.- No resulta apropiado pretender aplicar la norma a tarifas que ya podrían no estar sujetas a máximos..

Cómo se desprende del Informe de Justificación de las Cartas de Entendimiento, las terminales se encuentran inmersas en un mercado altamente competitivo. Por otro lado, el pliego estipula en su artículo 37 que *“Estas Tarifas Máximas serán suspendidas una vez que se verifique el adecuado comportamiento competitivo del mercado, a juicio del Concedente”*.

#### **5.- TARIFA DE “ENTRADA, FAROS Y BALIZAS”**

La Sra. Solari Raffo, en representación de la Cámara de Exportadores de la República Argentina; el Sr. Agustín Herrera, en representación de ATANOR S.A. y Sr. Lino Palacio, en representación de Dow Química Argentina S.A. dijeron que no hay un análisis de costo de los servicios de “Entrada, faros y balizas” que justifique una disminución del 50% en las mismas.

Es dable destacar que la reducción de las tarifas de “Entrada, Faros y Balizas” en un 50% se trata de un adelanto con miras a una posterior eliminación virtual (reducción al mínimo) por parte de la Administración General de Puertos S.E. Cabe aclarar que esto aliviaría las arcas de la AGP S.E., toda vez que los montos correspondientes a este concepto no son efectivamente percibidos por ese organismo (por estar la tarifa de “Entradas, faros y balizas” incluida en la Tasa al Buque), pero sí debe ingresarlos a Rentas Generales.

#### **6.- CONTEMPLACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS EN LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

La Sra. Solari Raffo, representante de la Cámara de Exportadores de la República Argentina sostuvo que la teoría de la UNIREN que sostiene que los servicios al exportador que se prestan en el puerto de Buenos Aires -servicios producidos y consumidos en territorio argentino- son una exportación de servicios, no está basada en el Código Aduanero ni en el tratamiento de IVA de exportación. Por lo tanto carece absolutamente de fundamento.

La UNIREN no dice que los servicios que prestan las terminales son una exportación de servicios, sino que son servicios conexos al transporte internacional que deberían ser conceptualizados como exportación de servicios. Esta posición está extensamente fundada en el “Informe de Justificación de la Carta de Entendimiento”. Al respecto también se puede decir que está en discusión (con intervención de la AFIP) la exención del IVA en lo que se refiere a la Tasa al puerto y al Monto Asegurado de Tasas a las Cargas, así como la Tasa al Buque cuando se trata de transporte internacional.

Sin embargo, la UNIREN no basa su análisis de la determinación de la moneda en que deben estar expresadas las tarifas en el Código Aduanero o en el tratamiento del IVA de exportación, sino en la Tasa Interna de Retorno del proyecto y en la razonabilidad de la misma, teniendo en cuenta los estándares internacionales en lo que se refiere a tarifas portuarias y el contexto de alta competencia en el que se desarrolla el negocio.

#### **7.- RÉGIMEN TARIFARIO DEL CANAL TRONCAL**

El Sr. Rogelio Tomás Pontón, representante de la Bolsa de Comercio de Rosario y el Sr. Alberto Rosario Ramírez, en representación de la Cámara de Puertos Privados Comerciales, sostuvieron que no se debe modificar el régimen tarifario de peaje del canal troncal, o, a lo sumo, establecer una tarifa plana.

Al respecto se aclara que el punto 23 de la primera parte de las Cartas de Entendimiento dice: "La SUBSECRETARIA DE PUERTOS Y VIAS NAVEGABLES de la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS realizará los estudios comparativos correspondientes sobre los valores que por el uso del canal troncal abonan los buques que operan en las terminales de Puerto de Buenos Aires."

No se infiere de este artículo que haya un anticipo de voluntad de modificación de las condiciones actuales, sino que hay un expreso anticipo de voluntad de realizar los estudios correspondientes, los cuales podrían arribar a diversas conclusiones, y, en todo caso, el no innovar o el establecer una tarifa plana son acciones que a priori no se descartan como conclusiones de estos estudios.

## **8.- INCUMPLIMIENTOS CONTRACTUALES**

El Sr. Héctor Polino, de la Asociación de Consumidores Libres y el Sr. Pedro Alberto Bussetti, representación de Defensa de Usuarios y Consumidores (DEUCO), se refirieron a los distintos incumplimientos contractuales de las concesionarias.

Cabe advertir que ha sido prerrogativa de esta UNIREN la preservación de la continuidad de los servicios que ofrecen las concesionarias cuyos contratos están sujetos a negociación, siempre que los incumplimientos denunciados oportunamente no afecten a la calidad o continuidad de los mismos. Los incumplimientos citados no tienen estas características y además no exceden las facultades de contralor del órgano de control, que es la AGP-SE.

## **9.- VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**

Los Sres. Juan Manuel Medrano, en representación de la Unión Industrial Argentina) y Lino Palacio, en representación de (Dow Química Argentina S.A.) mencionan las siguientes violaciones a la Constitución Nacional:

Al artículo 76: la delegación de facultades legislativas por el Congreso al Poder Ejecutivo en situaciones de emergencia económica es limitada y está sujeta a condicionamientos. El PE se ha apartado de estos condicionamientos.

Al artículo 31: que establece la supremacía de la Constitución y de las leyes dictadas en su consecuencia sobre cualquier disposición de menor jerarquía, como sin duda lo es, en el caso, la Nota N° 478/2002 de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables

A los artículos 14 y 17: en cuanto se ratifican prácticas de ajuste con perjuicio patrimonial de los usuarios, gravando su actividad en plena situación de emergencia.

El proceso de renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos, ha sido dispuesto en base a la legislación dictada por el H. CONGRESO DE LA NACION en el marco de la crisis que atravesara nuestro País a fines del año 2001.

La ley 25.561 que estableciera la situación de emergencia, facultó por el art.1 de la Ley 25561 al Poder Ejecutivo Nacional a dictar todas aquellas medidas que se orientaran a conjurar la grave situación, reservando para el Poder Legislativo el control de dichos actos.

La Ley N° 25.561 ha sido posteriormente ampliada por las Leyes N° 25.790; N° 25.820 y N° 25.972, cuyas estipulaciones han ratificado el estado de emergencia y sostenido el proceso de renegociación en curso.

Actuando conforme a las facultades delegadas el Poder Ejecutivo Nacional llevó adelante el proceso de renegociación de los contratos, conforme lo dispuesto en los artículos 8 a 10 de la citada Ley de Emergencia.

A tal efecto el PEN dictó las normas reglamentarias para implementar la renegociación e impulsó todos los procedimientos y acciones que resultaron necesarios para cumplir con el mandato que le fuera otorgado por el CONGRESO DE LA NACION.

Hasta la fecha no existe ningún pronunciamiento judicial que cuestione la constitucionalidad de lo actuado por el PEN en este proceso, ni tampoco sobre los procedimientos articulados por la UNIREN para llevar a cabo las negociaciones con los distintos sectores de servicios públicos involucrados

## **10.- VULNERACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE**

El Sr. Agustín Herrera, representante de ATANOR S.A. y el Sr. Lino Palacio, representante de Dow Química Argentina S.A., mencionaron la Resolución °38 del Ministerio de Economía, la cual prohibía que cualquier organismo de la Administración Pública pudiera efectuar cualquier actuación que fuera contraria a lo establecido en la ley del uno a uno, y la nota 478 de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, que autorizó a las terminales a cobrar sus tarifas a valor dólar libre, vulnerando toda la normativa precedentemente dictada por el Congreso y autoridades superiores a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables

Los cuestionamientos apuntan a una supuesta contradicción entre las disposiciones transitorias adoptadas sobre las tasas y tarifas del servicio portuario antes de concluir la negociación y lo previsto oportunamente por la Resolución N° 38/02 del ex Ministerio de Economía.

Cabe señalar que las disposiciones adoptadas en primer término por la AGP fueron anteriores al dictado de la Resolución N° 38/02, ajustándose a lo dispuesto por el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Comunicación "A" 3425 (10/01/02) en relación con los "gastos en el país de buques, aeronaves y medios de transporte internacional de carga extranjeros y el arrendamiento de espacios o depósitos en puertos argentinos", disposición que fuera modificada posteriormente en razón de la liberación del tipo de cambio.

Puesto en marcha el proceso de negociación, el PEN debió adoptar decisiones transitorias en diversos sectores de servicios públicos, a efectos de favorecer condiciones para mantener la prestación en niveles adecuados de calidad y seguridad, dado las modificaciones producidas en las condiciones económicas y financieras que afectarían su desenvolvimiento a partir de la situación de emergencia.

La Resolución N° 38/02 estuvo orientada a establecer mecanismos que posibilitaran orientar y articular las decisiones que debían evaluarse y adoptarse en las distintas instancias administrativas involucradas, dentro del marco de la emergencia y durante el proceso de renegociación.

Dado la responsabilidad indelegable del Estado, fueron adoptadas en distintos sectores diversas medidas transitorias contestes con la necesidad de preservar la prestación de los servicios hasta tanto culminara la renegociación de los contratos, tal el caso de las Terminales Portuarias.

Por otra parte, cabe consignar que la Resolución N° 38/02 fue derogada el 6/8/03 por el art.16 de la Resolución Conjunta N° 188/03 y 44/03 de los Ministerios de Economía y Producción, y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, reglamentaria del Decreto N° 311/03 y del proceso de renegociación.

## **11.- FALLOS A FAVOR DE LA PESIFICACIÓN DE LAS TARIFAS**

El Sr. Mariano Gendra Gigena, representante de la Asociación de Usuarios Cruzada Cívica; el Sr. Agustín Herrera, representante de ATANOR S.A.; la Sra. Patricia Nora Ballester y el Sr. Luis Angel Duarte sostuvieron que la justicia, por medio de sus fallos, ha estado mayormente a favor de la pesificación.

Estas afirmaciones son inexactas, ya que no hay sentencias definitivas y de hecho, se han revocado ciertas resoluciones en segunda instancia. La única resolución firme que se dictó sobre el ajuste de tarifas con precedencia a la renegociación fue dictada en la causa Petroquímica Cuyo por la Sala Segunda de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, que rechazó el amparo presentado por Petroquímica Cuyo, revocando el fallo del Juzgado N° 2 del mismo fuero. Las demás causas se encuentran sin sentencias definitivas sobre el fondo de la cuestión.