

---

**SESIONES ORDINARIAS**  
**2006**  
**ORDEN DEL DIA N° 105**

---

**COMISION BICAMERAL DE SEGUIMIENTO  
DE LAS FACULTADES DELEGADAS AL  
PODER EJECUTIVO NACIONAL (LEY 25.561)**

**Impreso el día 27 de marzo de 2006**

Término del artículo 113: 5 de abril de 2006

SUMARIO: **Acuerdo** alcanzado entre el Poder Ejecutivo y la concesionaria Caminos del Valle S.A. Aprobación. (1.123-OV-2005.)

**I. Dictamen de mayoría.**

**II. Dictamen de minoría.**

**III. Dictamen de minoría.**

**I**

**Dictamen de mayoría**

*Honorable Cámara:*

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (Ley 25.561) ha considerado el expediente 1.123-OV.-05, a través del cual tramita la propuesta de acuerdo en el marco de la renegociación del contrato de concesión entre el Estado nacional y Caminos del Valle S.A. –concesión del corredor 29. Sistema Vial Interurbano Cipolletti-Neuquén–; y, por las razones que se expresan en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

**1. Aprobación**

Aprobar la propuesta del acuerdo alcanzado entre el Poder Ejecutivo nacional y la concesionaria Caminos del Valle S.A. para adecuar el contrato de concesión que fueran aprobado por decreto 427 de fecha 27 de marzo de 1995.

**1. Alcances**

El acuerdo comprende la renegociación integral del contrato de concesión concluyendo así el pro-

ceso de renegociación desarrollado conforme a lo dispuesto en las leyes 25.561, 25.790, 25.820, 25.972 y 26.077 y decreto 311/03. Se tienen por aprobados la integralidad de las condiciones contenidas en el acta acuerdo, en el marco de las recomendaciones y observaciones formuladas en el siguiente punto.

**2. Recomendaciones**

Recomendar al Poder Ejecutivo que proceda a instrumentar y ratificar el acta acuerdo que es aprobada por la presente resolución formulando las siguientes observaciones:

*a)* Los mismos índices utilizados aplicables a las inversiones y deflatores, deberán aplicarse a garantías, sanciones y unidades de penalización.

*b)* Al momento de la firma del decreto por parte del Poder Ejecutivo nacional el concesionario debe asumir el compromiso formal del monto total de las inversiones para finalizar el tercer puente, en forma conjunta con los accesos a Cipolletti y Neuquén, las obras circundantes en las respectivas ciudades y su consiguiente cronograma de ejecución de las obras.

*c)* Respecto de la suspensión a los reclamos establecidos en el acuerdo, se deberá garantizar la indemnidad del Estado nacional y los usuarios como condición de su entrada en vigencia del mismo.

**3. Comunicación**

Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Sindicatura General de la Nación y a la Auditoría General de la Nación.

Sala de la comisión, 14 de marzo de 2006.

*Gustavo A. Marconato. – Jorge M. Capitanich. – María L. Leguizamón. – Marcelo López Arias.*

## INFORME

Honorable Cámara:

I. *Antecedentes de la propuesta*

El 24 de agosto de 1993 el Estado nacional dispuso el llamado a concurso público nacional e internacional por el régimen de pago de obra pública por el sistema de peaje a título gratuito, en los términos establecidos por la ley 17.520 y las modificaciones introducidas por la ley 23.696 para la mejora, ampliación, explotación y administración del corredor vial interurbano Cipolletti-Neuquén de la red vial nacional.

El contrato de concesión del que se denominó corredor 29, fue adjudicado a la unión de empresas conformadas por las firmas Contreras Hnos. S.A., Burgwardt y Cía., Esuco S.A., Kank y Costilla S.A. y suscrito entre el concedente y el adjudicatario el 22 de diciembre de 1994, contrato que fue a su vez ratificado por el Poder Ejecutivo nacional mediante decreto 427/95 del 27 de marzo de 1995.

La extensión establecida para el contrato de concesión es de 18 años, contados a partir del 1º de mayo de 1995 y hasta el 30 de abril del año 2013.

El cumplimiento del contrato por la concesionaria ha sido irregular, en general, por causas en principio no imputables a la misma. Salvadas las demoras iniciales, la empresa agilizó sus trabajos y redujo una demora inicial de casi 8 meses a poco más de 4 meses. Las obras iniciales concluyeron a satisfacción del órgano de control el 4 de marzo de 1997 convalidada por la Dirección Nacional de Vialidad por resolución 388/97 del 1º de abril de 1997.

Las estipulaciones contenidas en la ley 25.561, posteriormente ratificadas y ampliadas a través de la sanción de las leyes 25.790 y 25.820, como también por diversas normas reglamentarias y complementarias, el Poder Ejecutivo nacional quedó facultado para la renegociación de los contratos de los servicios públicos concesionados, siendo reglamentado e implementado en una primera etapa, básicamente, a través de los decretos 293/02, 370/02 y 1.090/02, y en una segunda etapa, a través del decreto 311/03 y la resolución conjunta 188/03 y 44/03 de los ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

El decreto 311/03 estableció que el proceso de renegociación se lleve a cabo a través de la unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos –UNIREN–, organismo presidido por los ministros a cargo de los ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. A través de la resolución conjunta 188/03 y 44/03 de los ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se ha dispuesto que la unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos se integre además por un comité

sectorial de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos y por un secretario ejecutivo.

La ley 25.790, en su artículo 4º establece que producida la propuesta del acta acuerdo, el Poder Ejecutivo nacional remitirá al Honorable Congreso de la Nación la misma, en cumplimiento de la intervención que le corresponde a la comisión de seguimiento de las facultades delegadas, creada por el artículo 20 de la ley 25.561.

II. *La propuesta de acta acuerdo*

Viene a consideración de esta Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional –artículo 20, ley 25.561– la propuesta de acta acuerdo de renegociación del contrato de concesión del corredor vial interurbano Cipolletti-Neuquén de la red vial nacional en virtud de lo estipulado en los artículos 8º y concordantes de la ley 25.561.

Los puntos salientes de la propuesta puesta a consideración son:

1. *Plan de obras*

Se acuerda un plan de obras que comprenda la finalización de un tercer puente sobre el río Neuquén actualmente en ejecución y otras obras que oportunamente determine el órgano de control. Estas obras complementarias son los accesos a ambas ciudades, la remodelación de la avenida Circunvalación en la ciudad de Cipolletti con un costo aproximado a 23 millones de pesos que indudablemente facilitará el tránsito en las rutas nacionales 22 y 151.

Asimismo, se deja constancia de que el concesionario licitará la ejecución de todas aquellas obras que sean necesarias en correspondencia con el avance del tercer puente sobre el río Neuquén.

2. *Penalidades*

Los incumplimientos del concesionario respecto a las obligaciones comprometidas contractualmente y producidos a partir del mes de enero de 2002 en virtud de la situación de emergencia declarada, en las que hubiere incurrido por dicha causa, no son pasibles de las penalidades previstas en el contrato de concesión. Por tal motivo, la concedente ordena a la autoridad de aplicación y al órgano de control a dejar sin efecto los procesos en curso originados en actas de constatación.

Se modifica asimismo la unidad de penalización, establecida por la resolución MEyOSP 1.151 de fecha 22 de septiembre de 1999, equivalente a u\$s 0,50 (dólares estadounidenses cincuenta centavos) por una unidad de penalización de setenta y cinco centavos (\$ 0,75) con más la variación que experimente la tarifa básica de peaje para la categoría 2 desde la fecha del acta acuerdo hasta la fecha de penalización.

### 3. Tasa interna de retorno

La tasa interna de retorno del nuevo plan económico financiero para todo el período de la concesión es del 11,36 % calculada en pesos constantes de septiembre de 1993.

### 4. Bonificaciones a usuarios frecuentes

A partir de la suscripción del acta acuerdo, el concesionario bonificará a aquellos usuarios que adquieran de manera anticipada pases por la cabina de peaje, con dos pases gratuitos, cuya incidencia ha sido estimada en un 2 % aproximadamente de los ingresos previstos en el PEF.

### 5. Adecuación de tarifas por revisión de precios

Se establece un mecanismo de redeterminación tarifaria, mediante la cual a partir del 1° de enero de 2006, el concesionario podrá solicitar al órgano de control si y sólo la variación, que se calculará para la primera revisión tomándose como índice base el mes de diciembre de 2004 y para las posteriores la producida desde la última revisión tarifaria, en el valor medio del índice de precios internos al por mayor (IPIM) y el índice de la apertura de mano de obra del índice costo de la construcción (ICC), supera el 5 %. El órgano luego de analizar la pertinencia en un plazo no mayor de 30 días, deberá elevar la propuesta a la autoridad de aplicación, quien la pondrá a disposición del Poder Ejecutivo nacional en el término de 120 días.

### 6. Continuación de compensaciones

El acuerdo contempla la continuación de las compensaciones provenientes del fideicomiso creado por el decreto 976/2001 y sus modificaciones a fin de mantener el descuento tarifario dispuesto por el artículo 10 del decreto 802/2001.

### 7. Control de cargas

El concesionario será el encargado de efectuar los controles de exceso de carga dentro de la zona de concesión. En aquellos casos en los que se detectare la existencia de exceso de peso de un vehículo de carga, el concesionario quedará facultado a percibir del usuario, en compensación por el deterioro ocasionado por dicho exceso, el importe equivalente que surja de la aplicación de la tabla pertinente establecida por la Ley Nacional de Tránsito y sus reglamentaciones.

El órgano de control (OCCOVI) será la autoridad competente para el dictado de las reglamentaciones operativas pertinentes.

### 8. Suspensión y renuncia a reclamos del concesionario y sus accionistas

Como condición previa para la entrada en vigencia del acuerdo de renegociación contractual, establece la obligación del concesionario a renunciar ex-

presamente y a no iniciar cualquier tipo de presentación, reclamo o demanda fundado en la situación de emergencia establecida por la ley 25.561 sobre el contrato de concesión, tanto en sede administrativa, arbitral o judicial de nuestro país o del exterior y a obtener similares compromisos por parte de sus accionistas. El concesionario deberá presentar los instrumentos debidamente certificados y legalizados en autenticidad y validez, en los que consten los compromisos. También deberá obtener similares instrumentos de compromiso de parte de sus accionistas, los que como mínimo, deberán representar las dos terceras partes del capital social del concesionario.

### III. Cumplimiento de los recaudos del artículo 9°, ley 25.561

Corresponde evaluar la propuesta elevada a consideración por el Poder Ejecutivo nacional a través de la unidad de renegociación con los dictámenes fundados de la Sindicatura General de la Nación y del procurador del Tesoro de la Nación en virtud de los parámetros establecidos en el artículo 9°, ley 25.561, a saber:

1) El impacto de la propuesta en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos y en el beneficio del usuario:

El grueso de los corredores viales a nivel nacional, entre la que se encuentra el contrato cuya propuesta es objeto de análisis, representa un costo de bajo impacto en la competitividad de la economía, ya que el mismo sólo es referido al universo de usuarios que son potenciales usuarios de este acceso determinado. En este caso en particular, el corredor corresponde a una conexión interurbana integrada con puentes, construidos y a construirse. Que la visión del análisis como una cuestión de transporte interjurisdiccional propia de los conglomerados urbanos no corresponde y debe ser considerado como un tramo de una ruta nacional, porque ésa fue la consideración inicial que motivó el contrato.

Esta cuestión no invalida que a futuro las jurisdicciones involucradas acuerden una respuesta diferente al tránsito del conglomerado, con trazas diferentes de las rutas nacionales comprometidas, de común acuerdo con la autoridad nacional.

Los usuarios son en su gran mayoría usuarios finales, y, en los restantes casos, usuarios comerciantes, que directa o indirectamente trasladan a sus propios costos el del peaje, tras hacer una valoración de la relación calidad-servicio-tiempo comparado con tarifa.

La tasa interna de retorno del usuario se encuentra influida por la variación de consumo de combustible, por el valor tiempo de transporte, por el índice de siniestralidad y/o riesgo de accidentes de tránsito que impacta en el precio del seguro a pa-

gar, por la interrupción en el tránsito derivado de atascamiento de tráfico, por el riesgo implícito derivado de la imprevisión del flujo vehicular tomado como promedio horario, en relación personal con la valoración del propio tiempo.

Asimismo, la UNIREN ha considerado para el presente acuerdo que a los fines de buscar un equilibrio de la concesión debía hallarse sin incrementos de tarifa ni de plazo de concesión y mediante la adecuación del plan de inversiones.

Al no haber propuesta de incremento en el precio del peaje no hay efecto sobre la competitividad de la economía, la distribución del ingreso y el beneficio del usuario, aunque es dable observar que la historia de las comunicaciones entre ambas ciudades permite visualizar que este puente originalmente fue inaugurado en el año 1937, con un nuevo puente carretero inaugurado en 1976 y con la concesión de 1994 en adelante con inversiones que permiten sostener un tráfico vehicular creciente cercano a 33.000 vehículos promedio por día.

La presente renegociación parte de la base de una reducción tarifaria de 0,65 a 0,50 centavos, por lo tanto el impacto redistributivo es favorable al usuario. Existe un estudio realizado por Consulbaires en el año 2000 que justifica razonablemente los beneficios al usuario por reducción de tiempo, por reducción de accidentes, y múltiples factores adicionales. Este estudio actualizado permitiría alcanzar un beneficio al usuario por peaje equivalente a 1,62 pesos, es decir, tres veces más que el costo al usuario de 0,50 centavos. Obviamente, con más inversiones, reducción de tarifa y mejoramiento del sistema de circulación y mantenimiento de las obras la competitividad de la economía aumenta como consecuencia de la renegociación de este contrato.

2) La calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente.

En los contratos de concesión vial por peaje, es esencial la determinación de los planes de inversión, ya que éstos establecen esencialmente, fuera de los egresos por operación y mantenimiento, el principal egreso de la concesionaria.

La propuesta presentada por la unidad renegociadora determina un nuevo plan de trabajos e inversiones en el cual el concesionario hará frente a sus principales obligaciones en materia de operación, mantenimiento y explotación de la concesión en orden a la calidad, continuidad y seguridad del servicio público provisto. Ello incluye los compromisos de obra que el OCCOVI ha considerado necesarios durante el período de emergencia y hasta el año 2007, los que se han visto influenciados por la evolución de los precios.

Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde llamar la atención sobre la importancia que reviste la concreción de las obras dentro del cronograma, su auditoría

y control, no sólo al concesionario sino también de terceros contratistas de modo de garantizar el cumplimiento en tiempo y forma, ya que de otro modo se vería afectado el interés del usuario en beneficio de la tasa de retorno del concesionario.

3) El interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios.

No podemos dejar de señalar que los servicios prestados por los accesos viales por peaje son servicios públicos, no monopólicos, puesto que una característica es que el usuario tiene otras vías de acceso. Este hecho, sin embargo, no salva su interés que debe evaluarse en términos integrales y en el largo plazo. De allí entendemos que la propuesta de acuerdo cumple con este criterio ya que a partir de las obras realizadas por la concesión, ha mejorado la conexión entre las ciudades involucradas habiéndose producido efectos positivos con relación al desarrollo comercial con la consiguiente valorización de tierras y el correspondiente aumento de los ingresos.

La construcción del segundo puente ha permitido una reducción importante en los tiempos de viaje para los más de 30.000 usuarios diarios que lo utilizan reduciendo además el impacto que provocaba en las zonas urbanas las altas congestiones del tránsito.

No se afecta la accesibilidad a los servicios porque no hay variación de tarifa al usuario.

4) La seguridad de los sistemas comprendidos:

El concesionario ha implementado una serie de medidas que contribuyen a reducir de los indicadores de accidentología vial:

- Refuerzo de señalización en zonas de decisión.
- Defensa de canalización de tránsito y de impacto.
- Iluminación de la traza en rotondas y cruces canalizados.

5) La rentabilidad de las empresas.

La propuesta en análisis genera a la empresa una rentabilidad del 11,36 % en lugar del 12,69 % considerado en el contrato original, y la renegociación no implica un aumento tarifario.

El senador Marcelo López Arias considera que al momento de la aplicación del mecanismo de redeterminación tarifaria a efectuarse con motivo del mecanismo establecido en la cláusula octava, deberá analizarse el impacto de los índices allí contemplados en los costos de operación, explotación e inversión del concesionario y sólo permitir el pasaje a tarifa en caso de que exista real impacto negativo sobre los egresos del concesionario y en los términos del mismo, así como también debe estar expresamente considerado el efecto respecto de la ecuación costo-beneficio para el usuario.

Asimismo entiende que debería reformularse el acuerdo a los fines de no contener subsidios ni referencias a normas emergenciales y que la relación entre el concesionario y terceros contratistas y subcontratistas deberá estar auditada, estableciendo un mecanismo de fiscalización contable relacionado con los ingresos, tráfico e egresos del concesionario.

Por todo lo expuesto, habiendo dado cumplimiento a la intervención prevista en el artículo 20 de la ley 25.561, y en virtud de las opiniones vertidas por los intendentes de las localidades directamente afectadas por el corredor 29 y por la evaluación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional, se aconseja la aprobación del presente dictamen.

*Gustavo A. Marconato. – Jorge M. Capitanich. – María L. Leguizamón. – Marcelo López Arias.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (Ley 25.561) ha considerado la nota de la unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos 59/06 de fecha 1° de febrero de 2006 (expediente H.C.D. 1.123-O.V.-06) por medio de la cual se remite a consideración y dictamen de esta comisión una copia de la propuesta de renegociación contractual de la Empresa Caminos del Valle S.A. denominada Acuerdo de Renegociación Contractual –Contrato de Concesión de Caminos del Valle S.A.– de fecha 29 de agosto de 2005, suscrita por una parte por los señores ministros de Economía y Producción doctor Roberto Lavagna, y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, arquitecto Julio De Vido, como titulares de la presidencia de la unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos, y por la otra parte por el señor Carlos G. Warner, en su carácter de presidente del directorio de la empresa; todo ello en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 20 de la ley 25.561, 4° de la ley 25.790 y 1° de la ley 26.077.

Por los fundamentos que se exponen en el informe acompañado y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1° – Que el Poder Ejecutivo nacional en el presente proceso de renegociación contractual no actuó en el marco de las facultades que oportunamen-

te se le delegaran, correspondiendo el rechazo formal y sustancial de la propuesta de acuerdo remitida denominada Acuerdo de Renegociación Contractual –Contrato de Concesión de Caminos del Valle S.A.– de fecha 29 de agosto de 2005, suscrita por la unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos (UNIREN) y la empresa Caminos del Valle Sociedad Anónima, por violación de los artículos 8°, 9°, 10 y 20 de la ley 25.561; artículos 3°, 4°, 5° y 6° de ley 25.790, y artículos 8° y 9° del decreto 311/03 y de la resolución conjunta 188/03 y 44/03 de los ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, respectivamente.

2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Auditoría General de la Nación y a la Sindicatura General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Sala de la comisión, 14 de marzo de 2006.

*Gerardo Morales. – Alfredo Martínez.*

### INFORME

*Honorable Cámara:*

#### 1. Sustento en las leyes

La ley 25.561 declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando facultades al Poder Ejecutivo nacional de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 76 de la Constitución Nacional.

Dicha ley autorizó al Poder Ejecutivo nacional a renegociar los contratos de los servicios públicos concesionados para conjurar la crítica situación (artículos 8° y 9°).

La ley 25.561 ha sido luego ratificada y ampliada por la sanción de las leyes 25.790, 25.820, 25.972 y 26.077.

Con el fin de cumplimentar el mandato conferido por el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo nacional a través de la unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos (UNIREN) ha desarrollado el proceso de renegociación con la Empresa Caminos del Valle S.A., concesionaria del corredor 29 sistema vial interurbano Cipolletti-Neuquén mediante decreto de aprobación del Poder Ejecutivo nacional 1.167 de fecha 15 de julio de 1994.

Como resultado de dichas negociaciones las partes han logrado un acuerdo sobre la adecuación del contrato de concesión del corredor 29 vial interurbano Cipolletti-Neuquén, instrumentado en un acta-acuerdo de renegociación contractual ad referendum del Poder Ejecutivo nacional.

En parte final de la primera parte del acuerdo se expresa que “Conforme la normativa aplicable, se procederá en forma previa a dar intervención de la propuesta instrumentada al Honorable Congreso de la Nación (artículo 4°, ley 25.790) y aprobada la mis-

ma se suscribirá el acuerdo ad referendum de la decisión que corresponde al Poder Ejecutivo nacional, en su carácter de concedente de la obra pública concesionada objeto del presente acuerdo”.

## 2. Intervención de la comisión bicameral

El artículo 20 de la ley 25.561 establece: “Créase a todos los efectos de esta ley la comisión bicameral de seguimiento, la cual deberá controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo. Los dictámenes en todos los casos serán puestos en consideración de ambas Cámaras del Congreso”.

La ley 25.790 sancionada posteriormente en su artículo 4° expresa que “El Poder Ejecutivo nacional remitirá las propuestas de los acuerdos de renegociación al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de la intervención de la comisión bicameral de seguimiento prevista por el artículo 20 de la ley 25.561. Corresponderá al Honorable Congreso de la Nación expedirse dentro del plazo de sesenta (60) días corridos de recepcionada la propuesta. Cumplido dicho plazo sin que se haya expedido, se tendrá por aprobada la misma. En el supuesto de rechazo de la propuesta, el Poder Ejecutivo nacional deberá reanudar el proceso de renegociación del contrato respectivo”.

La ley 26.077, sancionada el 22/12/05, promulgada el 9/1/06 y publicada el 10/1/06, ha dispuesto además en su artículo 1° lo siguiente: “Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a adoptar las medidas necesarias tendientes a lograr una salida ordenada de la situación de emergencia pública. A tal fin, prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2006 la vigencia de la ley 25.561, y sus modificatorias”.

En función de lo expuesto esta comisión bicameral actúa en el marco de su competencia dictaminando respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional en el ejercicio de las facultades delegadas por el Congreso Nacional, debiendo sus dictámenes ser puestos a consideración de ambas Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por las leyes 25.561 y 25.790, y sus ampliatorias leyes 25.820, 25.972 y 26.077.

## 3. Análisis de la propuesta

Las razones del proyecto de resolución se fundan en las siguientes consideraciones:

### 3.1 Consideraciones generales

3.1.1 Antecedentes (fuente UNIREN, pág. 19 del informe de justificación)

El 24 de agosto de 1993 el Estado nacional dispuso el llamado a licitación pública nacional e internacional por el régimen de pago de obra pública por el sistema de peaje a título gratuito, en los términos establecidos por la ley 17.520 y las modificaciones introducidas por la ley 23.696, para la mejora, ampliación, explotación y administración del corre-

dor vial interurbano Cipolletti-Neuquén de la red vial nacional.

El contrato de concesión del que se denominó corredor 29, fue adjudicado a la unión de empresas conformadas por las firmas Contreras Hnos. S.A., Burgwardt y Cía., Esuco S.A., Kank y Costilla S.A. y suscrito entre el concedente y el adjudicatario el 22 de diciembre de 1994, contrato que fue a su vez ratificado por el Poder Ejecutivo nacional mediante decreto 427/95 del 27 de marzo de 1995.

La extensión establecida para el contrato de concesión es de 18 años, contados a partir del 1° de mayo de 1995 y hasta el 30 de abril del año 2013.

Esquema del corredor (fuente UNIREN, págs. 20/22 del informe de justificación):

El corredor 29 abarca: ruta nuevo acceso Este a Neuquén. Tramo: rotonda Cipolletti-Rotonda primeros pobladores (long. aprox. 1,80 km), que incluye el puente sobre la ruta nacional 22. Ruta nacional 22 (variantes). Tramo: futura rotonda Oeste Circunvalación de Cipolletti (km 0,00) futura rotonda cruce con Camino Loma de la Lata (long. aprox. 9,60 km). Avenida Circunvalación Cipolletti. Tramo: futura rotonda Este de Empalme con ruta nacional 22 (km 0,00). Futura rotonda Oeste de Empalme con ruta nacional 151 (long. aprox. 9,10 km). Ruta nacional 22 (actual). Tramo: futura rotonda Este Circunvalación de Cipolletti progresiva 1.212,40. Rotonda primeros pobladores progresiva 1.217,60 (long. aprox. 5,20 km). Ruta nacional 151. Tramo: rotonda Cipolletti (km 0,00). Futura rotonda Oeste Circunvalación de Cipolletti progresiva 3,00 (long. aprox. 3,00 km). Se incluyó en la concesión la construcción de dos puentes nuevos y el mantenimiento del existente, y los caminos de accesos correspondientes.

El conjunto de inversiones a realizar se encuentran agrupadas en cinco grupos a saber:

1. Obras iniciales
2. Obras prioritarias
3. Obras diferidas
4. Estaciones de peaje
5. Bienes de capital

La habilitación al cobro de la tarifa de peaje se producía una vez finalizadas las obras iniciales y una de las estaciones de peaje proyectadas. El monto de inversión previsto para atender estos conceptos alcanzaba a poco más del 35 % del total de la inversión comprometida originariamente por el concesionario.

Formaba parte de la oferta del concesionario el plan económico financiero (PEF) de la concesión, en el cual básicamente se reflejaban la corriente de ingresos esperada por el concesionario, así como la evolución de sus gastos de operación y mantenimiento y los compromisos de inversión asumidos para el período contractual.

Como resultado del flujo de ingresos y egresos esperados por el concesionario y explicitados en el antes mencionado plan económico financiero (PEF), se establecía la tasa interna de retorno esperada por el concesionario para el proyecto como medida de la utilidad esperada por éste para el mismo. Conviene destacar que las bases de licitación no otorgaban al concesionario garantía alguna de tránsito ni estaba previsto en estas bases la entrega de ningún tipo de subsidio y/o aval por parte del Estado nacional.

De este modo, los riesgos asociados al contrato eran tanto el volumen de tránsito como el costo y programación de las obras ya que el contrato preveía que determinadas obras debían hacerse o bien al alcanzar determinado nivel de tránsito o antes de la finalización del contrato, lo que ocurriese primero.

La tarifa ofertada estaba expresada en pesos y de acuerdo con la cláusula undécima del contrato de concesión la tarifa podría ser modificada por el concedente cuando obraran razones de interés general en tanto no se altere la ecuación económica financiera del ente concesionario.

El 21 de marzo de 1997 el Estado nacional convalidó el convenio celebrado el día 26 de febrero de 1997 entre el administrador general de la Dirección Nacional de Vialidad y el ente concesionario con el objeto de incorporar obras que no estaban originalmente contempladas en el contrato de concesión y que fueran solicitadas por las municipalidades de Neuquén y Cipolletti, y cuestiones atinentes a la liberación de la traza y a la modificación de las obras del tercer puente.

Los efectos de estas modificaciones debían ser calculados sobre la base de su impacto sobre el plan económico-financiero (PEF) de la concesión y consecuentemente el concesionario debía elevar al concedente un nuevo esquema tarifario para su aprobación.

Estas tareas nunca fueron materializadas por el concesionario.

3.1.2 La correcta interpretación del artículo 4° de la ley 25.790 obliga a esta comisión a encuadrarse dentro de las alternativas de lo ordenado: aprobación o rechazo de la propuesta remitida.

La norma impide la aprobación o el rechazo parcial de cláusulas, lo que facultaría al Poder Ejecutivo a reanudar el proceso de renegociación sobre los puntos observados.

Venimos advirtiendo que el oficialismo integrante de la comisión eleva sus dictámenes de mayoría aprobando el acuerdo con una serie de recomendaciones que caen en saco roto porque el Poder Ejecutivo nacional nunca las cumple, desvirtuándose así el cometido legal impuesto.

Las sugerencias no son tenidas en cuenta por el Poder Ejecutivo nacional, lo que avala nuestra

posición de que el único camino posible es proceder como lo indica la norma produciendo en esta instancia el rechazo o aprobación total del acuerdo sin esperar consideración alguna para con las observaciones del Congreso.

Por ello sugerimos nuevamente a todos los integrantes de esta comisión que eleven sus dictámenes de conformidad con la norma citada, a los fines de que el Congreso ejerza con plenitud su condición de revisor técnico y político sobre las cláusulas del acuerdo.

### 3.2. Consideraciones formales

Volvemos a observar una reiterada improvisación en los procedimientos seguidos y en los contenidos del acuerdo que no se compadecen con los años que el Poder Ejecutivo ha contado para finalizarlo.

La UNIREN, si bien mejora su esquema anterior (vgr. EDELAP, terminales portuarias, Aguas Argentinas, autopistas, etcétera), acompañando los dictámenes de la SIGEN y la Procuración del Tesoro de la Nación, insiste en aspectos ya objetados sobre su estrategia negociadora y en vicios formales que violan las disposiciones legales vigentes, vgr.: redeterminación tarifaria, tratamiento de penalidades, etcétera.

### 3.3. Consideraciones sustanciales

Previo a analizar puntualmente el acta acuerdo, debemos reflexionar sobre el marco político general que supuso el proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos, reflexión aplicable a todos los contratos contenidos en el decreto 311/03.

Nada mejor que recordar el pensamiento del gobierno, manifestado con claridad y contundencia por el presidente de la Nación en oportunidad de su discurso ante la Asamblea Legislativa nacional el día 1° de marzo del 2005 y ratificado con los mismos términos ante la Asamblea el día 1° de marzo de 2006: "...Tenemos absolutamente en claro que se trata de la más importante discusión de intereses pendientes". "...Tenemos plena conciencia de que en esa discusión de intereses económicos y del modo que la resolvamos se perfilará la Argentina que sustituirá a la Argentina del saqueo, del negociado, la expoliación, el aprovechamiento de las ventajas que dan las posiciones dominantes y la ganancia fácil, garantizada a costa de los que menos tienen." "...No nos va a temblar el pulso para tomar las decisiones que tengamos que tomar, ni tendremos exigencias exorbitantes a lo que la realidad económica de los servicios indique, pero es forzoso aclarar desde el Estado que el gobierno defenderá con uñas y dientes los derechos del pueblo argentino."

Una buena metodología de análisis entonces nos llevará a verificar si el acuerdo cumple con dichos

postulados, y si se ajusta a derecho el contenido de sus principales cláusulas:

### 3.3.1 *El carácter del acuerdo*

En la cláusula segunda, denominada carácter del acuerdo, se establece que: "El acuerdo comprende la renegociación integral del contrato del corredor 29 sistema vial interurbano Cipolletti-Neuquén, entendimiento que concluye el proceso de renegociación desarrollado conforme a lo dispuesto en las leyes 25.561, 25.790, 25.820 y 25.972 y el decreto 311/03".

Este acuerdo, desde ya lo señalamos, no transcribe el resultado esperado por las leyes vigentes. Es deficiente e incumple el postulado del artículo primero de la ley 26.077, hoy vigente y que obligaría reenviarse a las partes para su estricto cumplimiento, que expresa: "Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a adoptar las medidas necesarias tendientes a lograr una salida ordenada de la situación de emergencia pública. A tal fin, prorrogase hasta el 31 de diciembre de 2006 la vigencia de la ley 25.561, y sus modificatorias".

Los vicios de procedimientos y la deficiente estrategia negociadora que llevaron a pactar cláusulas inconvenientes para el interés público (vgr. tasa interna de retorno, plan de inversiones, redeterminación del cuadro tarifario por variación de precios, tratamiento sobre las multas, la suspensión de acciones, etc.), rechazadas en todos los niveles de su presentación, nos permiten aseverar que el proceso de renegociación contractual no ha concluido sólo en forma parcial y transitoria, que en el caso concreto oportunamente se deberá modificar sustancialmente para su viabilidad o rescindirle el mismo por su inconveniencia.

Debemos recordar que el propio senador nacional Jorge Capitanich (integrante del bloque oficialista) definió oportunamente, sugerida continuamente por la comisión para este proceso de renegociación de los contratos de los servicios públicos, que la metodología más apropiada consiste en analizar dos hipótesis bien diferenciadas: (1) la continuidad del contrato mediante renegociación o (2) la rescisión del contrato.

El acuerdo integral y definitivo debe ser el producto de un proceso de renegociación contractual sin cuentas o tareas pendientes motivado en y por la ley de emergencia, que para su vigencia requiere, como todo acto complejo, de la conformidad de ambos poderes del Estado, pero fundamentalmente de la gente de lugar afectada en sus propios intereses.

Al respecto el Defensor del Pueblo de Neuquén explicó en el seno de esta comisión bicameral (reunión del 2/3/06) la situación (versión taquigráfica de la sesión, pág. 4):

"...Para terminar, quiero expresar que a pesar de que en su momento esta empresa inició su negocio

con cierta conformidad del gobierno nacional, lo continuó con un entorno altamente crítico por parte de la población regional, lo cual sigue sucediendo. Esta empresa desconoció el compromiso firmado con el Estado nacional sin ningún tipo de consideración ética comercial, buscando sólo la obtención de beneficios económicos y negándose a asumir cierta responsabilidad social." "...La población regional se siente estafada por todos los incumplimientos en los que a través del tiempo ha incurrido la empresa Caminos del Valle, y pretende que se termine con esta injusticia que se viene cometiendo desde hace mucho tiempo, para lo cual esperamos que ustedes nos ayuden."

La UNIREN tiene la obligación legal de renegociar y finalizar los acuerdos en toda su dimensión, sin desdoblamientos ni atajos, adoptando "...las medidas necesarias tendientes a lograr una salida ordenada de la situación de emergencia pública" (primer párrafo, ley 26.077).

En la audiencia pública citada encontramos afirmaciones que corroboran lo expresado por nuestro bloque:

"Hoy nos encontramos en esta audiencia pública ante una renegociación de la nación con el concesionario que convalida sus incumplimientos, sin aportar soluciones al problema. El tercer puente sobre el río Neuquén, en Rincón de Emilio, lleva un atraso de ocho años y el camino de la reubicación de la ruta nacional 22, de seis años." (Fuente citada: punto 3.6, pág. 7).

"Por estos antecedentes la carta intención propuesta viene a crear un nuevo sistema legal a favor de la empresa. Incluso, implica desconocer la voluntad de las poblaciones del Alto Valle y de Neuquén, manifestadas por intermedio de sus correspondientes representantes." (Fuente citada: punto 5.18, pág. 11).

"Esto afecta no solamente a la institucionalidad y la representación democrática sino que va contra la credibilidad de la población en sus instituciones." (Fuente citada: punto 5.19, pág. 11).

"Por ello nos oponemos a esta carta intención y creemos que lo que corresponde es la realización de la auditoría pedida, estableciendo la caducidad del contrato." (Fuente citada: punto 5.20, pág. 11).

"Un estudio de la Universidad Nacional de El Comahue en el año 2000, se demostró fehacientemente que se habían cumplido todos los objetivos económicos de la concesión. No así los de las responsabilidades de las obras que tenía que haber realizado esta empresa." (Fuente citada: punto 10.2, pág. 14).

"En el año 2002 el Concejo Deliberante solicita al intendente lograr la rescisión de este contrato de concesión. Posteriormente la provincia del Neuquén, ofrece realizar el puente con recursos de la provincia." (Fuente citada: punto 10.3, pág. 14).

“En este momento no necesitamos una renegociación. Necesitamos que las autoridades nacionales se aboquen con todos los recursos legales, técnicos y económicos a buscar la forma de terminar con esta concesión y de habilitar con recursos provinciales obras necesarias para concretar la integración entre las ciudades de Cipolletti y Neuquén.” (Fuente citada: punto 10.4, pág. 14).

“Esta es la voluntad de todos los representantes del pueblo de la región que se termine con esta concesión, y esto me interesa especialmente que lo conozcan las autoridades nacionales.” (Fuente citada: punto 10.5, pág. 14).

“La concesión no nos sirve, la relación costo-beneficio está perjudicando a los pobladores de la región, las obras no se ven, no llegan; deberían haber estado realizadas. En esta carta de intención, no es conducente, no nos sirve, le sirve únicamente a la empresa.” (Fuente citada: punto 10.6, pág. 14).

“Están dadas las condiciones para la rescisión de este contrato. Hay incumplimientos de todo tipo de Caminos del Valle, pero fundamentalmente la ejecución de las obras y el cumplimiento de los plazos. El puente nuevo debió haber estado terminado en el año 2001.” (Fuente citada: punto 10.7, pág. 14).

“La posición que ha sido coherente desde el Concejo Deliberante de la ciudad y desde todos los concejos deliberantes de la región, para que se termine con este contrato de concesión.” (Fuente citada: punto 10.8, pág. 14).

“Viene a esta audiencia a impugnarla. Venimos a decir que esto más que una audiencia es casi una mascarada. Se hace no a los efectos de escuchar a los vecinos, sino que se viene a cumplir con una mera formalidad.” (Fuente citada: punto 11.3, página 14).

“La población, a través de sus organismos, de sus sectores y organizaciones de defensa y de la propia universidad, denunciaron y acreditaron fehacientemente la naturaleza de este gran negocio; que se complementa ahora, con este tipo de audiencia.” (Fuente citada: punto 11.9, pág. 15).

“Impugna y reclama que caduque esta concesión por inmoral, por ser un elemento negativo y contrario a los intereses económicos de la región y pedimos que los puentes vuelvan a sus legítimos propietarios, que son los habitantes de la comunidad de Río Negro y Neuquén.” (Fuente citada: punto 11.10, pág. 15).

“Sostiene el Defensor del Pueblo de la Nación que el concesionario no ha realizado avances importantes en la ejecución de las obras contractualmente comprometidas entre diciembre del 2000 y setiembre de 2004, persistiendo los sistemáticos incumplimientos por parte del concesionario.” (Fuente citada: punto 12.3, pág. 15).

“Consecuentemente, corresponde la extinción del contrato de concesión y la restitución de los ingre-

sos percibidos en exceso por parte de la empresa concesionaria a fin de que estos fondos se destinen a la concreción de obras a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad.” (Fuente citada: punto 12.4, pág. 15).

El senador nacional por Río Negro, presidente del bloque del oficialismo, Miguel Pichetto expresó en la audiencia celebrada en el seno de la comisión bicameral el día 2 de marzo de 2006, a las 13.30 hs., en el Salón Auditorio del Senado de la Nación, lo siguiente: (extraído de la versión taquigráfica de dicha sesión):

**Sr. Pichetto. – Adhiero a las expresiones formuladas por los representantes de la Universidad del Comahue.** (El subrayado y resaltado nos pertenecen). Recuerdo perfectamente que en 1999 junto con el concejal Zambón y otros representantes ya habíamos planteado la total asimetría de este contrato y las enormes ganancias que tenía la empresa, que además no hacía ninguna de las obras a las que el propio contrato la obligaba. Eso dio lugar a una evaluación de los defensores del Pueblo de Río Negro y del Neuquén, el cual acaba de ser comentado por este último. El Defensor del Pueblo de la Nación también consideró que la tasa de rentabilidad de la empresa era extraordinaria –más del 11 por ciento–, cuando en peajes de este tipo la tasa es de un 5 por ciento. Creo que hay que profundizar el estudio. Recién ahora la empresa está cumplimentando la obligación contractual de construcción del tercer puente, que pudo haber tenido al principio una demora por la definición de la traza pero que luego fue definida por ambos intendentes; y a pesar de ello la mora de la empresa también continuó. Creo que la tarifa tratándose de un puente de una longitud mucho menor que mil metros es excesivamente cara. Actualmente es cara esa tarifa. En la Autopista Illia, que tiene más de 10 kilómetros y es una de las más caras de país, se paga 50 centavos. Creo que hay que evaluar bien el contrato, porque de prosperar la propuesta que se ha hecho de rescisión habrá que evaluar si nos quedan obligaciones pendientes, tales como la construcción del tercer puente. Este es un tema del que no tengo un informe preciso. Ante la eventualidad de cualquier esquema de renegociación habría que achicar plazos y, fundamentalmente, definir claramente lo que planteaban recién los concejales. La obra de la circunvalación surgió como una obligación del contrato originario. Y se la hizo, pero mal. Es una obra que debe tener fecha de comienzo y definiciones claras pues hay un conjunto de obligaciones que la empresa no ha cumplido. E indudablemente, en el esquema de renegociación de ninguna manera puede sostenerse la tarifa actual. **Considero que la rescisión es una alternativa que habrá que evaluar en la medida en que no implique costos u obligaciones para el Estado nacional. No la descarto, y creo que deberán evaluarla la comisión que usted preside y**

**las autoridades de la UNIREN. Además, ratifico el diagnóstico vertido. A pesar de la denuncia que hicimos, las condiciones y el perfil de la empresa se mantienen, no han cambiado. Sigue siendo la misma empresa.** (El subrayado y resaltado nos pertenecen). (Vers. taquigr. pág. 11).

El concejal por Neuquén al respecto dijo:

**Sr. Chanetón.** — Soy concejal de la ciudad de Neuquén.

“Agradezco a los últimos dos ingenieros que hicieron uso de la palabra. Pero más allá de sus aportes, que evidentemente los vienen haciendo en todo tipo de reunión de estas características, nos han desviado del tema al que habíamos venido a tratar aquí. Los neuquinos y los rionegrinos hemos venido a plantear la posibilidad de la extinción del contrato con Caminos del Valle por incumplimiento de las obras que se habían pautado. Y en la exposición del diputado Brillo del Movimiento Popular Neuquino también se mencionó la extinción de la concesión, o la renovación con nuevas pautas bien claras y con un control estricto para que se cumplan. Pero me hubiera gustado escuchar a alguien de la UNIREN —tenía entendido que iban a estar aquí— para conocer la otra parte de este problema. Así que me parece que la síntesis de lo que hemos venido a plantear acá es: queremos que Caminos del Valle termine con su concesión, o queremos que la renueve pero con pautas claras, fijas, firmes y con un estricto control.”

Después de lo transcrito si este proceder se concreta, no contemplado en el espíritu de las leyes mencionadas, implicará un grave vicio, grosero en su dimensión, y una flagrante violación de la normativa vigente, afectando seriamente la credibilidad del Congreso de la Nación (en caso de comprometer su aval) en el ejercicio de sus facultades de verificación y control.

### 3.3.2 *El equilibrio contractual*

El acuerdo establece que:

“Habiéndose realizado las evaluaciones pertinentes y desarrollado el proceso de negociación, se consideró necesario y conveniente adecuar ciertos contenidos del contrato de concesión en función de preservar la accesibilidad, continuidad y calidad del servicio prestado a los usuarios, y establecer condiciones que propendan al equilibrio contractual entre el concedente y el concesionario.” (Acta Acuerdo, 3<sup>er</sup> párr. pág. 3).

La Universidad del Comahue a través de sus representantes en la audiencia celebrada en el seno de la comisión bicameral (2-3-06) expresaron:

**“Sr. Preiss.** — Mi nombre es Osvaldo Preiss, soy licenciado en Economía y docente de la Universidad Nacional del Comahue: “...al momento de iniciarse el cobro del peaje no sólo el plan económico

financiero era inconsistente por su formulación sino también porque la recaudación que estaba obteniendo la empresa era mucho mayor que la prevista originariamente en la concesión. Y como todo excedente de la tasa de beneficio de una concesión debe ser apropiado por el Estado, se pidió a la empresa que hiciera un nuevo ordenamiento del cuadro tarifario, cosa que nunca se formalizó y se siguió cobrando la misma tarifa, aun cuando se sabía que el tránsito por ese corredor era mayor que el presupuestado”; “...que básicamente esta obra se hizo con el aporte del peaje y con un préstamo contraído con una entidad bancaria. Por lo tanto, respecto de esta concesión es bastante relativo hablar de inversión inicial y compromiso de la empresa. Asimismo, para que el peaje no fuera mayor no se le exigió a la empresa realizar el total de la inversión del corredor antes de comenzar a cobrar el peaje. Sólo se realizó el 35 por ciento de la inversión comprometida para todo el período. Este estudio demostró que con las postergaciones de obras que había tenido la empresa y de gastos adicionales por las nuevas obras no realizadas —que hubieran incrementado los gastos administrativos y demás—, al año 2000 la tasa interna de retorno era casi un 90 por ciento superior a la prevista, incluso si se realizaban las obras faltantes en los próximos años, tal como había prometido la empresa. Yendo estrictamente a lo que ahora se ha renegociado, nosotros entendemos que todos los análisis que ha realizado la UNIREN sobre la situación de la empresa se basan en sus registros contables. No hay ninguna estimación propia de la UNIREN, ninguna auditoría ni ninguna muestra que verdaderamente convalide que los números que maneja la empresa en su contabilidad reflejan la realidad que deben aceptar los entes regulatorios. Es más, la inversión inicial figura en los libros de la empresa con un valor 85 por ciento superior al que había estimado como costo al presentar su oferta”; “...existe un informe de la Sindicatura General de Empresas Públicas de cuando se empezaron a pagar las compensaciones por la reducción de peajes, que dice que los organismos reguladores no tienen mediciones propias del tránsito que circula por los corredores, sino que todo se basa en las declaraciones juradas de las empresas. Cuando nosotros hicimos este estudio en el año 2000 fuimos a la Subsecretaría de Obras Públicas, y si bien contábamos con los datos de la empresa pedimos a los asesores que nos brindaran datos oficiales. Ante esto uno de ellos nos dijo ‘nosotros no sabemos los autos que pasan por los peajes, ni las comunicaciones que pasan por las líneas telefónicas ni el petróleo que sale por un oleoducto si no es por las declaraciones juradas de las empresas. Nosotros no tenemos estimaciones propias como ente regulatorio’”. “En ese sentido, esta es una debilidad de la UNIREN ya que sólo toma los datos que le aportan. Y en el expediente no figura ninguna medición propia del tránsito ni una

evaluación propia del costo de las obras.” “...Ahora bien, como todos hemos escuchado, la empresa dice que no ha obtenido rentabilidad. Sin embargo, sobre la base de la propia información aportada en el expediente, con un simple cálculo hemos llegado a la conclusión de que los dividendos que extrajeron los socios –y que figuran en la contabilidad de Caminos del Valle– son mayores a la utilidad contable. O sea, si esto se basa en que había una disponibilidad de dinero no utilizada y no una utilidad, esa disponibilidad de dinero no se basaba en aportes de los socios sino en el peaje que se iba cobrando a todos los usuarios, y que todavía no había sido invertido en la obra. Por lo tanto, la empresa no tendría que haber distribuido utilidades hasta no completar el total de la obra y las inversiones comprometidas. Es decir que lo que estaba haciendo era retirar dinero aportado por los usuarios, el cual debería haberse invertido en una obra. No puede ser que a ocho o diez años de la concesión –y sin haberse completado todas las obras– los socios de la empresa estén extrayendo dividendos mayores a la suma de la utilidad contable. Es más, creemos que el informe de la UNIREN suspende todos los procesos, porque dice que no sólo quedan suspendidas las multas después de la emergencia económica sino también todos los procesos por incumplimiento referentes a la empresa.” (Vers. taquigr., págs. 4/7).

### 3.3.3 La tasa interna de retorno (TIR)

La interna de retorno del plan económico-financiero de la concesión para todo el período de concesión será de 11,37 % calculada en pesos constantes de septiembre de 1993. El concesionario renuncia a exigir un plan económico financiero de la concesión con una tasa interna de retorno del 12,57 % tal como se encontraba fijada en el PEF del contrato. Esta tasa interna de retorno de la concesión se mantendrá constante calculada en pesos constantes de septiembre de 1993.

El senador nacional Miguel Pichetto en la audiencia de la comisión bicameral sobre el particular dijo:

“...Recuerdo perfectamente que en 1999 junto con el concejal Zambón y otros representantes ya habíamos planteado la total asimetría de este contrato y las enormes ganancias que tenía la empresa, que además no hacía ninguna de las obras a las que el propio contrato la obligaba. Eso dio lugar a una evaluación de los defensores del pueblo de Río Negro y del Neuquén, el cual acaba de ser comentado por este último. El Defensor del Pueblo de la Nación también consideró que la tasa de rentabilidad de la empresa era extraordinaria –más del 11 por ciento–, cuando en peajes de este tipo la tasa es de un 5 por ciento. Creo que hay que profundizar el estudio...”. “Creo que la tarifa tratándose de un puente de una longitud mucho menor que mil metros es excesivamente cara. Actualmente es cara esa tarifa. En

la Autopista Illia, que tiene más de 10 kilómetros y es una de las más caras de país, se pagan 50 centavos” (Vers. taquigr., pág. 11).

Citado por el senador Pichetto en su exposición (transcrita anteriormente) el ex concejal Zambón, actualmente profesor de la Universidad Nacional del Comahue, manifestó en la audiencia celebrada en el seno de la Comisión que:

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor Zambón.

**Sr. Zambón.** – Soy Humberto Zambón, de la Universidad Nacional del Comahue.

“En aras de la brevedad no voy a reiterar lo que hemos escrito con el doctor Preiss ya que está en los informes. Solamente reiteraré dos de las observaciones hechas por el profesor Preiss. La primera, que es lo que debe quedar bien en claro, es que se ha cumplido con la tasa de retorno prevista en el contrato inicial. Es decir, la empresa ha recuperado el capital invertido y la ganancia prevista en el contrato; y eso en términos constantes y según los cuadros que presentó la UNIREN. Esta situación la venimos denunciando desde hace cinco años, antes de la terminación de la convertibilidad. Ya se había logrado esa ganancia, pero ahora lo lograron en términos constantes. Esto quiere decir que al 31 de diciembre del año pasado ya habían logrado la tasa de retorno prevista para todo el contrato. Pero cuando la ecuación económico-financiera se altera a favor de una u otra de las partes, corresponde renegociar la tarifa o el plazo de la concesión. Y en este caso, si modificamos el plazo, significará que el contrato estará terminado porque habrá cumplido el objetivo de utilidad. La segunda se vincula con los aportes realizados por la empresa. Según el informe de la UNIREN ha habido una sobrevaluación de las obras del 86 por ciento. Y dichas obras fueron hechas por los subcontratistas, que son socios en la empresa. Es decir que se utilizó el viejo sistema de precios de transferencia, que es una forma de distribuir utilidades en forma escondida. Esto significa que hubo 4.500.000 mil pesos de sobrevaluación recibido por los socios. Según los balances presentados por la empresa –tomados de los datos del informe de la UNIREN–, el patrimonio final es de 4.900.000 pesos. Y la utilidad contable fue de 1 millón, mientras que han retirado dividendos por 1.950.000 pesos al 21 de diciembre de 2004. Esto significa que los socios de las empresas han recibido en forma neta 1.286.000 pesos sin aportar ningún peso. Es un resultado neto que surge del informe de la UNIREN. Y no abundaré más porque todos los estudios están agregados al expediente. Simplemente nos parece como ciudadanos que hablar de una renegociación en estas condiciones es un despropósito, ya que el contrato está terminado y se deberían liberar los peajes de Neuquén y Cipolletti.” (Vers. taquigr., pág. 8).

### 3.3.4 *La redeterminación tarifaria*

Se persiste en negociar una redeterminación tarifaria que establecerá una tarifa mayor para el futuro.

En la cláusula octava del acuerdo (pág. 8) se pacta esta adecuación de tarifas por variación de precios. En la misma se expresa textualmente que: “A partir del 1° de enero de 2006 el concesionario podrá solicitar al órgano de control una redeterminación tarifaria, si y sólo si la variación, que se calculará para la primera revisión tomándose como índice base el mes de diciembre de 2004 y para las posteriores la producida desde la última revisión tarifaria, en valor medio del índice de precios internos al por mayor (IPIM) y el índice de la apertura mano de obra del índice de costo de la construcción (ICC), ambos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), supera el 5 % (cinco por ciento). En este supuesto, previamente el concesionario calculará la incidencia que las variaciones de precios produce en los costos relacionados con la operación, mantenimiento e inversiones incluidas en el plan económico financiero (PEF) de la concesión, elevando su solicitud de redeterminación tarifaria al órgano de control. El órgano de control (OCCOVI), luego de analizar su pertinencia en un plazo no mayor a 30 días, elevará su propuesta a la autoridad de aplicación quién la pondrá a consideración del Poder Ejecutivo nacional (PEN) quién se expedirá en un plazo no mayor a los 120 días (ciento veinte días)”.

En la audiencia pública, los representantes de usuarios rechazaron esta adecuación de tarifas por variación de precios, porque sólo servirá para crear otro perjuicio económico a los usuarios. Que los reconocimientos por variaciones de precios considerados en la carta de entendimiento, no pueden desconocer la necesidad del mismo contraste con las variaciones en los ahorros de los usuarios pagantes. (Fuente: puntos 7.3 y 7.9 del informe final de la UNIREN con la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias ocurridas en la audiencia pública llevada a cabo el 10 de junio de 2005, pág. 12).

Asimismo el Defensor del Pueblo de la Nación en dicha audiencia dijo por escrito que: “Por resolución D.P. 938/00 se recomendó a la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, que efectúe una urgente revisión de la tarifa de peaje aplicada en el corredor 29 a efectos que se adecue la ecuación económica-financiera del concesionario al plan de inversiones efectivamente realizado a diciembre de 2000 y que se tomen las medidas del caso a fin que la Dirección Nacional de Vialidad cumpla con las obligaciones de control y auditoría determinadas en el contrato de concesión. (Fuente: punto 12.1 del informe final de la UNIREN con la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias ocurridas en la audiencia pública llevada a cabo el 10 de junio de 2005, pág. 15).

### 3.3.5 *El tratamiento de las penalidades*

En la cláusula quinta del acta acuerdo (pág. 7), denominada tratamiento de las penalidades, se conviene que: “Los incumplimientos del concesionario respecto a las obligaciones comprometidas contractualmente y producidos a partir del mes de enero de 2002 como consecuencia directa de la situación de emergencia declarada, en las que hubiere incurrido por dicha causa, no serán pasibles de las penalidades previstas en el contrato de concesión. Por tal motivo, la autoridad de aplicación y el órgano de control procederán a dejar sin efecto los procesos en curso originados en actas de constatación y las penalidades impuestas detalladas en el anexo III de esta carta entendimiento, en virtud de los incumplimientos antes referidos”.

En la audiencia pública, los representantes de usuarios rechazaron la condonación propuesta en la carta de entendimiento (fuente: punto 11.9 del informe final de la UNIREN con la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias ocurridas en la audiencia pública llevada a cabo el 10 de junio de 2005, pág. 15), en los siguientes términos:

“En el anexo III se establece que las multas facturadas y multas suspendidas, que ascienden a 1.300.000 pesos, quedan condonadas, ésta es la muestra en que quedó el Estado argentino, donde no hubo ningún organismo de control que fiscalizara el incumplimiento de esta empresa durante tanto tiempo.” (Fuente: punto 11.8 del informe final de la UNIREN con la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias ocurridas en la audiencia pública llevada a cabo el 10 de junio de 2005, pág. 15).

El capítulo de las multas, como cualquier otro componente básico del contrato, no puede ni debe analizarse en forma aislada. El contrato es un todo en el que cada porción del acuerdo debe guardar íntima relación con los restantes.

Si el acuerdo equilibra financiera y económicamente a la empresa y a los pocos meses abre la puerta para una redeterminación tarifaria, que mejora aún más la ecuación empresarial, el pago de las multas debería guardar adecuada relación con esa cuestión.

No compartimos el criterio de la condonación de las mismas, porque la condonación de estas sanciones desvirtúan las señales que estimulan la eficacia y la inversión. Tampoco aceptamos, en otra hipótesis, que el monto de las multas pueda aplicarse a inversión, porque las inversiones no deben ser financiadas ni por el Estado ni por los usuarios.

Este capítulo debió haberse analizado y acordado en función de las inversiones efectivamente realizadas, la calidad del servicio, la rentabilidad o utilidad neta que tuvo la empresa. Evidentemente así no se hizo.

Como lo ha expresado el Defensor del Pueblo de la Nación en diversas oportunidades sobre el tema:

“El Estado debe proteger y consolidar su capacidad de ‘imperium’ frente al incumplimiento en la prestación del servicio que se traduce en la aplicación de multas a cargo del concesionario.”

El mismo oficialismo de la comisión bicameral ha dicho en sus dictámenes previos que:

“...es preciso afirmar que solamente los usuarios están en condiciones de aceptar quitas o diferimientos en el pago y es responsabilidad del Congreso de la Nación fijar las condiciones de preservación de los intereses de los mismos para limitar modificaciones a los sistemas de incentivos programados en el contrato original.” (Cfr. punto *e*) de las recomendaciones, EDELAP S.A., dictamen de mayoría-PJ).

### 3.3.6 *El plan de inversiones.*

La cláusula tercera del acuerdo establece (pág. 6) al respecto lo siguiente:

“El plan de obras comprende: *a*) la finalización del tercer puente sobre el Río Neuquén actualmente en ejecución; y *b*) las obras que serán oportunamente determinadas por el órgano de control por un valor de \$ 2.500.000 (dos millones quinientos mil), expresado a valores de contrato, o su equivalente de \$ 6.012.976, expresados en moneda de diciembre de 2004. Este plan de obras es parte del actualizado plan económico-financiero de la concesión (PEF), que se adjunta como anexo II a la presente y cuyos valores de ingresos y egresos se encuentran expresados en pesos corrientes del año correspondiente a cada uno de ellos desde el año 1993 al año 2004. Para el período 2005 al 2013 los valores señalados están expresados en pesos constantes del año 2004.”

Se deduce claramente que las inversiones serán financiadas por el Estado a través de la condonación de las multas adeudadas, por los usuarios mediante el peaje y por los ingresos percibidos demás por obras no ejecutadas en tiempo y forma.

Cabe en este momento recordar lo expresado por el Defensor del Pueblo de la Nación en la audiencia pública realizada:

“Sostiene el Defensor del Pueblo que el concesionario no ha realizado avances importantes en la ejecución de las obras contractualmente comprometidas entre diciembre del 2000 y septiembre de 2004, ‘persistiendo los sistemáticos incumplimientos por parte del concesionario.’ Consecuentemente, corresponde la extinción del contrato de concesión y la restitución de los ingresos percibidos en exceso por parte de la empresa concesionaria a fin de que estos fondos se destinen a la concreción de obras a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad.” (Fuente: puntos 12.3. y 12.4, pág. 15).

La empresa no realiza ningún aporte en este sentido.

### 3.3.7 *Conclusión.*

La mecánica asumida por el equipo negociador resulta contradictoria, incompatible e irrazonable. No resuelve adecuadamente la negociación ya que implícitamente condiciona el resultado a una mejora económica compensatoria para la empresa.

La misma UNIREN en la página 18 del informe de justificación citado lo reconoce:

“Las condiciones sociales y económicas derivadas de un largo período de recesión y de la emergencia son los determinantes fundamentales del esquema adoptado para recomponer los contratos de concesión. En primer lugar, se consideró conveniente definir en las condiciones contractuales un período de transición que se inicia a principios de 2002, cuando se establece la emergencia, y llega hasta que el acuerdo entre en vigencia, cuando se considera que las condiciones sociales y económicas habrán logrado un grado de recuperación significativo. El objetivo fundamental a alcanzar en ese período de transición es mejorar las exigencias financieras de la concesión y posibilitar algunas inversiones tendientes a una mejoramiento de la oferta vial del concesionario. Es necesario subrayar que el nivel de remuneración reconocido a la concesión le permite al concesionario cubrir la totalidad de los costos de explotación y mantenimiento de la concesión, incluyendo el desarrollo de un plan de inversiones críticas que acompañe el crecimiento de la demanda y la necesidad de mantener los niveles de calidad de servicio.”

1) El valor jurídico protegido es la eficiencia y eficacia del proceso de renegociación. Para garantizarlo resulta impostergable que lo acordado sea aceptable y previsible para los usuarios.

2) Al respecto le recordamos lo manifestado por el representante de los concejales del Neuquén:

“La concesión no nos sirve, la relación costo-beneficio está perjudicando a los pobladores de la región, las obras no se ven, no llegan; deberían haber estado realizadas. En esta carta de intención, no es conducente, no nos sirve, le sirve únicamente a la empresa. 10.7 Están dadas las condiciones para la rescisión de este contrato. Hay incumplimientos de todo tipo de Caminos del Valle, pero fundamentalmente la ejecución de las obras y el cumplimiento de los plazos. El puente nuevo debió haber estado terminado en el año 2001.” (Puntos 10.6 y 10.7 del informe Final Audiencia Pública).

Este acuerdo desnaturaliza lo que debiera ser una verdadera renegociación. Acuerda aspectos reprochables desde lo sustancial:

*a*) Acuerda una TIR del 11,36 % no sobre la base de un meduloso estudio sino en función de las ne-

cesidades económico-financieras del concesionario. Así el porcentaje acordado deviene arbitrario, discrecional e injusto.

Al respecto recordemos lo expresado en la audiencia de la comisión por el profesor Zambón de la Universidad Nacional del Comahue:

“La primera, que es lo que debe quedar bien en claro, es que se ha cumplido con la tasa de retorno prevista en el contrato inicial. Es decir, la empresa ha recuperado el capital invertido y la ganancia prevista en el contrato; y eso en términos constantes y según los cuadros que presentó la UNIREN. Esta situación la venimos denunciando desde hace cinco años, antes de la terminación de la convertibilidad. Ya se había logrado esa ganancia, pero ahora lo lograron en términos constantes. Esto quiere decir que al 31 de diciembre del año pasado ya habían logrado la tasa de retorno prevista para todo el contrato.”

También lo manifestado en la audiencia por el profesor Preiss de la Universidad Nacional del Comahue:

“Yendo estrictamente a lo que ahora se ha renegotiado, nosotros entendemos que todos los análisis que ha realizado la UNIREN sobre la situación de la empresa se basan en sus registros contables. No hay ninguna estimación propia de la UNIREN, ninguna auditoría ni ninguna muestra que verdaderamente convalide que los números que maneja la empresa en su contabilidad reflejan la realidad que deben aceptar los entes regulatorios. Es más, la inversión inicial figura en los libros de la empresa con un valor 85 por ciento superior al que había estimado como costo al presentar su oferta.”

El procurador del Tesoro de la Nación en otra oportunidad (AEC) había observado a la UNIREN que: “Debe establecerse con precisión el método de cálculo que ha sido o habrá de ser adoptado para expresar pesos constantes de septiembre de 1993”.

1b) A partir del 1 de enero de 2006 se establecen pautas de redefinición tarifaria que generan una verdadera incertidumbre contractual contraria a los postulados de la ley 25.561 que impide la indexación y mantiene congelados los precios mientras dure la emergencia.

En las audiencias públicas anteriores el Defensor del Pueblo de la Nación sobre estos temas dijo:

“...los proyectos de carta de entendimiento establecen las pautas generales para efectuar la revisión tarifaria integral. Se entiende que debe ser reformulado y contener premisas claras y precisas. A los fines de asegurar la efectividad de esa revisión tarifaria y la protección de los intereses de los usuarios el Defensor del Pueblo de la Nación entiende que es imprescindible que entre las pautas de la revisión se incluyan:

1. Un estudio del nivel socio-económico de los usuarios, quienes también fueron afectados por la crisis.

2. La recategorización de los usuarios.

3. Llevar un sistema de contabilidad de costos, con su correspondiente plan de cuenta de contabilidad de costo, que contemple un plan a los fines de permitir un análisis pormenorizado de todas las variables de la empresa.

4. Un estudio de la evolución de las variables económicas.

5. El estudio de costo razonable para los usuarios compatible con la seguridad del abastecimiento.

6. El estudio de la rentabilidad razonable de la empresa que guarde relación con la eficiencia y la prestación satisfactoria de los servicios.

7. El estudio de los costos de gestión de cobranza.

8. El análisis de las inversiones para satisfacer los requerimientos de calidad en el área concesionada a un costo mínimo razonable.

9. El análisis de los indicadores de calidad de las prestadoras –es decir, las auditorías–; el análisis de las sanciones aplicadas a las empresas –es decir, las deficiencias–; el análisis de los parámetros de calidad y de la función de las prioridades existentes.

10. El estudio de los criterios y rangos para la categorización de los usuarios.

11. Es necesario especificar los temas de gestión ambiental, estableciendo criterios específicos.

12. Tarifa social: en la factura que reciben los sectores excluidos de la sociedad, el cargo fijo supone el 33 %; impuestos y contribuciones. Es decir que en la factura de los excluidos, el 63 % son impuestos y cargos.

13. Se propone para los sectores vulnerables la eliminación del cargo fijo en la facturación, y el estudio del impacto impositivo en la facturación, a los fines de que paguen por lo que consumen.

14. Se establece que el cuadro tarifario entrará en vigencia a partir del 1° de ... de 2005. No puede aplicarse un nuevo cuadro tarifario de manera retroactiva. Debe protegerse la ecuación económica de los usuarios, brindando la certeza de que lo que se abona es definitivo y cancelatorio.”

El procurador del Tesoro de la Nación en el dictamen sobre AEC ha observado que: “La redacción otorgada al 2° párrafo de la cláusula octava es oscura, ya que no se determina con claridad cuál es la última revisión tarifaria aludida”.

De este análisis crítico surge la verdadera incertidumbre que genera este tipo de ambigüedades para el futuro próximo, aleatoriedad que permite describirse como verdadera espada de Damocles para los usuarios a partir del 2006.

Como en otras oportunidades recordamos entonces que: “las atribuciones de la administración pú-

blicas en materia de tarifas no se ejercen en forma discrecional, sino sujetas a la demostración objetiva del fundamento de las modificaciones que se efectúen”. (Corte Suprema de Justicia de la Nación, confr. “Fallos” 321:1784).

c) La condonación de las multas, que como ya ha expresado el defensor del Pueblo de la Nación en otras oportunidades, implica que:

“En lo que a multas por falta de inversiones o deficiencias en la calidad del servicio respecta, las mismas deben ser abonadas con anterioridad a la vigencia de cualquier renegociación contractual o incremento tarifario, toda vez que, de lo contrario, las sanciones son abonadas por los usuarios, en lugar de la empresa que cometió la irregularidad”.

#### 4. Valoración final

4.1 Lo reseñado evidencia gravemente la inconsistencia del acuerdo alcanzado, que no cumple con la directriz legal para la renegociación de los contratos que tienen por objeto la prestación de los servicios públicos.

No cumple con las diversas pautas que imponen los artículos 8º, 9º y 10 de la ley 25.561, 4º, 5º y 6º de la ley 25.790 y 1º de la ley 26.077:

1. Las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios y cualquier otro mecanismo indexatorio (artículo 8º ley 25.561). Esto impide el ajuste de las tarifas por variación de costos y el ajuste basado en índices.

2. El impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos. (Artículo 9º ley 25.561.)

3. La calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente. (Artículo 9º ley 25.561.)

4. El interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios. (Artículo 9º ley 25.561.)

5. La seguridad de los sistemas comprendidos. (Artículo 9º ley 25.561.)

6. La rentabilidad de las empresas. (Artículo 9º ley 25.561.)

7. En ningún caso queda autorizada la prestadora a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones. (Artículos 10 ley 25.561 y 5º ley 25.790.)

8. El Poder Ejecutivo nacional debe adoptar las medidas necesarias tendientes a lograr una salida ordenada de la situación de emergencia pública. (Artículo 1º de la ley 26.077.)

No son simples pautas de renegociación son pautas en virtud del cual se delegó en el Poder Ejecutivo determinadas atribuciones legislativas.

Esto es importante resaltarlo, se lo facultó al Poder Ejecutivo a renegociar con esas pautas, delegándole funciones propias del Poder Legislativo sujetas a revisión por la comisión bicameral.

Esta comisión bicameral entonces no puede convalidar esta anomalía.

Debemos recordar que la metodología más apropiada (definida por el senador nacional Capitanich y sugerida por la comisión para este proceso de renegociación de los contratos de los servicios públicos) consiste en analizar dos hipótesis bien diferenciadas: (1) la continuidad del contrato mediante renegociación o (2) la rescisión del contrato.

La hipótesis de renegociación indica la continuidad del proceso con el mismo concesionario o licenciatario, por lo cual se considera necesario promover un análisis metódico del numerador y el denominador de la ecuación, esto es, el flujo de percepción de ingresos derivados de la tarifa por la cantidad demandada, y el costo de inversiones, operaciones y mantenimiento que cada empresa posee para cumplir con el objetivo de la prestación del servicio.

La identificación precisa de los activos perfectamente auditados y las proyecciones de las inversiones y de la ecuación económica y financiera de los servicios, constituyen aspectos relevantes para la toma de decisiones.

Una extensión mayor del proceso de negociación contractual podría ser perjudicial para la fijación de una estrategia adecuada. Por lo tanto no caben soluciones intermedias buscando atajos y/o violando los procedimientos establecidos por la ley.

En el extranjero el defensor del Pueblo de la Nación ha declarado que:

“...En la última década, las concesiones que se realizaron abundaron en generalidades contractuales y pocas precisiones. Los contratos estaban llenos de vericuetos que permitían apelaciones, demandas cruzadas entre el Estado y las empresas. En las cartas de entendimiento acordadas ahora no veo un cambio de fondo de lo que eran aquellas concesiones, sobre todo las que se hicieron por decreto. “Hay asimetrías evidentes, que son interpretadas de una manera por el Estado y de otra por las empresas, y eso genera conflicto. También, un régimen muy permisivo para financiar a larguísimo plazo multas que deben pagar los concesionarios. ...Prácticamente en ninguna de las actas de entendimiento hay aportes genuinos de las empresas. Hay financiamiento del Estado o aportes de los usuarios, por medio de la tarifa”.

Analistas especializados (Cfr.: “Balance del Proceso de Transformación de los Servicios de Infraestructura en la República Argentina. Bases para una agenda anotada”. Bs. As., 24-11-2003. Zuleta Puceiro, Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales) han destacado que:

1. Los ajustes de tarifas por índices de inflación de Estados Unidos representaron ganancias de las empresas que fueron superiores a las de otros sec-

tores (sin considerar los impuestos ni la reinversión de utilidades).

2. Las ganancias se visualizan como desproporcionadamente altas (predatorias) y el riesgo asumido por las empresas fue nulo.

3. Los resultados de estas firmas contrastan con las ganancias más exiguas que tuvieron las otras grandes empresas en el país y por eso las privatizadas ampliaron su participación en la economía.

4. Las ganancias han resultado más altas que las que obtienen las mismas firmas en actividades similares en otras partes del mundo.

5. Los mecanismos clave para lograrlo fueron: las cláusulas de ajuste tarifario por la inflación de los EE.UU., el incumplimiento de compromisos y las renegociaciones permanentes.

4.2 Tal como lo vienen expresando las entidades de usuarios viales el poder concedente debe velar para que el costo-beneficio sea favorable al usuario sin discriminaciones.

La misión legal del poder concedente es trabajar en provecho de toda la sociedad, de manera tal que certifique que la obra es de utilidad pública.

Al respecto la UNIREN en la página 15 del informe de justificación de la carta de entendimiento expone este criterio, dice:

“El Estado nacional al diseñar su estrategia negociadora no puede perder de vista que tiene como misión primordial, velar por el bien común. En ese sentido, la negociación de las obras y los servicios públicos no puede escapar al grado de conflictividad social que existe en diversos ámbitos de la sociedad”.

En este contexto entonces, llama la atención el contenido de la resolución 122/06 emitida por la Defensoría del Pueblo de Neuquén y recibida por esta comisión con posterioridad a la reunión realizada en el seno de la comisión bicameral el 2-3-06. La misma denuncia promesas de inversión por parte de la empresa fuera del marco de la renegociación contractual a favor de la ciudad de Cipolletti.

A continuación se transcribe el texto en sus partes pertinentes para su debida y oportuna valoración por el plenario:

### **Resolución 122/2006**

Neuquén, 7 de marzo de 2006.

Visto:

Las declaraciones periodísticas realizadas por el señor intendente de la ciudad de Cipolletti, de la provincia de Río Negro, don Alberto Weretilneck, con motivo de la renegociación del contrato de concesión del Corredor 29 Sistema Vial Interurbano Cipolletti-Neuquén, integrante de la red vial nacional, que se encuentra a estudio en la Comisión

Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional, Ley 25.561, del Honorable Congreso de la Nación, y;

CONSIDERANDO:

“...Que en el día de la fecha, el diario “La Mañana de Cipolletti” anuncia que se invertirán más de 7.000.000 de pesos en la ciudad de Cipolletti, basándose en información surgida de una reunión realizada en el día de ayer en el Senado de la Nación, de la que habrían participado “los senadores Miguel Pichetto, Jorge Capitanich y María Laura Leguizamón, los funcionarios del órgano de control de concesiones viales ( OCCOVI), Claudio Uberti y Emma Albrieu, el intendente Alberto Weretilneck”. La noticia sigue así: “en el encuentro quedó patente la decisión del Senado de avanzar en la aprobación del entendimiento alcanzado por el Ejecutivo nacional y Caminos del Valle, para la renegociación del contrato de concesión. Con la aprobación de los senadores, el preacuerdo tendrá validez y será implementado en formal legal”.

Que en el marco de la citada nota periodística se señala que: “Weretilneck no podría estar ayer más contento con las definiciones. Es que para Cipolletti las consecuencias no podían ser más beneficiosas, según se encargó de enfatizar el propio jefe comunal, al hacer públicos los resultados de la reunión”.

Que esa nota cita una declaración del jefe comunal: “fue una sorpresa para nosotros y, como no puede ser de otro modo, estamos completamente de acuerdo con lo que se decidió”.

Que la edición del día de hoy del diario “Río Negro” ratifica esta información, señalando que el municipio de Cipolletti se verá beneficiado con inversiones de entre 7.000.000 y 10.000.000, sobre un total de 30.000.000 “que ya se acordó invertir en el sistema vial”. También ratifica la realización del encuentro en el Senado, con los mismos protagonistas citados por el otro matutino de circulación regional.

Que de resultar ciertas las declaraciones anteriores, se podría dictar un acto administrativo definitivo que no contemplara el interés de todos los usuarios de la región, otorgando beneficios a la comunidad de Cipolletti en desmedro de la comunidad de Neuquén, lo que implicaría un acto discriminatorio y violatorio de los artículos 16, 42 y de los tratados internacionales de derechos humanos incorporados al texto constitucional por el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.

Que uno de los límites impuestos al poder discrecional del Estado se deriva del principio de igualdad, establecido en el artículo 16 de la Constitución Nacional, que establece que la igualdad es “la base del impuesto y las cargas públicas”. Este principio impide los tratamientos de favor por parte de la autoridad en relación con los administrados.

Que el derecho a la igualdad tiene rango constitucional y es aplicable a todos los actos estatales,

es el límite del poder discrecional. “Hay igualdad cuando se toman las mismas medidas en condiciones parecidas o análogas; por el contrario, hay desigualdad y parcialidad cuando en las mismas condiciones se niega a un administrado lo que se le ha concedido a otro” (*Manual de Derecho Administrativo*, José R. Dromi - Editorial Astrea t. 1, p. 411).

Que la razonabilidad es la pauta para ponderar la medida de la igualdad, y las únicas desigualdades inconstitucionales son las arbitrarias, y por arbitrarias han de estimarse las que carecen de toda razonabilidad, las persecutorias, las hostiles, las que deparan indebidos favores y privilegios (Bidart Campos Germán. *Manual de la Constitución Reformada*, t. 1, p. 533 - Editorial Ediar).

Que asimismo dicho autor señala: “Cuando los órganos del poder ejercen función administrativa, deben manejarse con la misma regla de no dar a unos lo que se niega a otros en igualdad de circunstancias o viceversa, y de evitar las discriminaciones arbitrarias”.

Que también el acto podría resultar atacado de ilegalidad por no cumplir con los fines propuestos por el legislador, ya que su finalidad debe estar siempre de acuerdo con el interés público y constituye la razón que justifica la emisión del acto;

*El defensor del Pueblo de la ciudad de Neuquén*

RESUELVE:

Artículo 1º – Poner en conocimiento de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional –Ley 25.561– del Honorable Congreso de la Nación, la preocupación y desacuerdo de esta Defensoría del Pueblo de la ciudad de Neuquén, por las manifestaciones periodísticas del intendente de la ciudad de Cipolletti, provincia de Río Negro, señor Alberto Weretilneck, en el sentido de haber obtenido promesas de realización de obras para su localidad, por parte de la empresa Caminos del Valle Sociedad Anónima, en forma unilateral y fuera del contexto de la renegociación del contrato del Corredor Vial 29 Sistema Vial Interurbano Cipolletti-Neuquén, que se encuentra en tratamiento en esa comisión...

En la audiencia convocada por la comisión bicameral del 2-3-06 se manifestaron al respecto (vers. taquigr. págs. 13/16) las siguientes personas:

**Sr. Lasca.** – Quiero expresar alguna preocupación acerca de lo que he escuchado. Comparto plenamente el estudio que ha hecho la Universidad del Comahue, pero creo que siempre queda pendiente uno en cuanto a la relación beneficio-costos del usuario. Y me preocupa que el senador Pichetto hable de tarifa cara. Entiendo que no tiene que ser experto en caminos porque no puede ser experto en todo. Pero lo más grave es que la tarifa es ilegal y viola la ley de peaje. Parece que no puede entender eso. Le hemos explicado la situación a diversos le-

gisladores en el Congreso, y no entienden que existe una ley de peaje –que se estaría violando– que expresa que la tarifa no puede superar el beneficio económico que recibe el usuario. Si eso sucede, el peaje actúa como un costo; es decir, pasa a ser un nuevo costo. Entiendo que los legisladores no pueden saber de todo, pero pueden asesorarse y entender de una vez por todas el problema. Otro tema que me preocupa es que esto ocurre porque no existe un organismo de control. Nos hemos cansado de expresar esto también. Porque el OCCOVI es un organismo de control que no contempla para nada la participación activa de los usuarios –que somos los que pagamos, que somos parte del contrato–, y que no escucha las alternativas, los reclamos y las quejas que tenemos. Ellos representan directamente a los concesionarios viales. Y sobre todo en este gobierno, porque en el gobierno anterior, a pesar de las críticas, por lo menos nos invitaban al OCCOVI. Por otra parte, también me preocupa el hecho de que parece ser que insisten con reimplantar el peaje, cuando nosotros entendemos que se retienen impuestos a los combustibles por más de 4 mil millones de pesos anuales, que se despilfarran en cualquier cosa y no se utilizan para el fin específico para el que fueron creados: infraestructura. Crearon la tasa del gasoil, que recauda 1.800 millones de pesos anuales, y se despilfarran en subsidios a los colectivos y a los transportes de carga. Esto es un “viva la pepa”. Todo ese dinero se tira a la “marchanta”. Sugiero que esa plata se administre como corresponde, y se hagan las obras de infraestructura correspondientes: un verdadero proyecto vial nacional que contemple toda la red caminera del país, ya que se trata de la plata que aportamos los que pagamos combustible. No hay ningún derecho a que paguemos el combustible, paguemos nuestros impuestos, y encima nos castiguen con peajes por toda la república. Esto es como el sida: se contagia para todos lados. Es un verdadero disparate. No hay una política vial o de infraestructura que genere una baja en el costo del transporte y beneficio a todas las economías regionales. Hemos venido también por el tema de los accesos, del corredor 18, etcétera. Traemos alternativas y reclamos, y no se nos escucha. Después votan todo lo contrario. Quiero que quede en claro el tema de la famosa tasa al gasoil. Inclusive se ha creado hasta una discriminación. El automovilista –que es el productor agropecuario, el veterinario, el que utiliza el auto para trabajar– parece el tonto, ya que el micro no paga nada y el transporte de carga tiene el 80 por ciento de descuento. Eso demuestra que esta tarifa es ilegal, porque si el sistema fuera tan bueno no debería haber descuentos. Si esto generara un ahorro en el costo del transporte, no debería haber descuentos. Y esto es lo que demuestra que la tarifa viola la ley y que el peaje es un costo. Uno lo ve en una factura cuando contrata un camión de cereales, dice: “transporte, tanto; peaje, tanto”. Le apa-

rece un nuevo costo, no es que bajó la tarifa de ese camión. Usted toma un remis para ir a un acceso y le cobra su tarifa más el peaje. Queremos colaborar y ser escuchados, pero como tenemos una alternativa distinta en el Ministerio de Planificación nos han desplazado. Y nosotros queremos colaborar. Tenemos alternativas. Hemos padecido esta situación durante catorce años y queremos terminar con este régimen perverso. Nuevamente venimos a ofrecer nuestra colaboración, y queremos que de una vez por todas se aplique lo pretendemos los usuarios. Además, contamos con muchos estudios técnicos que fundamentan todo lo que conocemos. Otro tema increíble es la ineficiencia de los organismos de control. Es inconcebible que por ejemplo la categoría 2, que es de camionetas, pague más que la de un camión. Y eso ni siquiera se corrigió.

**Sr. Silvestre.** – Soy asesor e invitado por el Consejo Nacional de Usuarios Viales. Quiero comentar también mi experiencia universitaria. He sido profesor de Planeamiento Vial en posgrado de Transporte de la Universidad de Buenos Aires. He realizado actividades en estudios de factibilidad económica de caminos y en financiamiento vial, y he estado estudiando la relación del beneficio del usuario con la tarifa en alrededor de seis mil kilómetros de caminos concesionados en el sistema anterior. Digo esto porque quiero fundamentar técnicamente una posición que es nada más –ni nada menos– que una reiteración de los últimos diez años de la Comisión de Usuarios Viales respecto de la necesidad de tener en cuenta el beneficio del usuario en todas las concesiones de peaje. Todo lo que han expresado la representación de la provincia del Neuquén y la Universidad del Comahue es totalmente válido, y se relaciona con uno de los topes que tiene que cumplir la tarifa de peaje: debe ser razonable económicamente. Cuando ellos hablan de la tasa interna de retorno, están tratando de que sea razonable desde el punto de vista económico. Pero hay otro tope del cual no se ha hablado en esta reunión, que es al que se ha referido permanentemente la Comisión de Usuarios Viales: el cumplimiento obligatorio de la ley nacional de peaje vigente, la 17.520. Tanto es así que la comisión, solamente por lo que dice dicha ley, no podría aprobar una renegociación como la que estamos hablando. ¿A qué se refiere concretamente esto? Al segundo tope de la ley de peaje. El inciso 1 del artículo 3° de la ley 17.520 establece que la tarifa de peaje no puede superar el valor económico medio del servicio ofrecido. Y el valor económico medio del servicio ofrecido es el beneficio del usuario motivado por las obras que realiza la concesionaria. En este caso se realizan una obra de infraestructura –un puente– y mejoras en un acceso vial. Esas obras de infraestructura tienen un costo y le generan una tasa interna de retorno a la empresa concesionada. Ese es el tema que se ha tocado acá. Ahora bien, se trata de una remuneración a la empresa concesionaria por la construcción

del puente y de los accesos viales correspondientes. Pero entonces, ¿para qué se hace la licitación del puente y de los accesos viales? Se hace para generarle un beneficio a la comunidad que supere el costo de la obra. Es decir, si la obra se realizara, pero en vez de generarle beneficios a la comunidad le generará pérdidas, no tendría ninguna razón de ser. No tendría ningún justificativo estudiar si la tasa interna de retorno de la empresa es del 15 o del 11 por ciento porque la obra le produciría pérdidas a la sociedad. ¿Cómo se miden las pérdidas o las ganancias que las obras dan a la sociedad? Entre otras cosas, por medio de los beneficios de los usuarios. Por eso dice la ley que la tarifa no puede superar el beneficio del usuario. Si no, ¿para qué vamos a hablar del segundo tope, que es que la tarifa sea razonable? Entonces, humildemente, desde mi conocimiento técnico como asesor de la Comisión de Usuarios Viales de tantos años, hemos manifestado esto varias veces a la UNIREN, donde no se nos ha llevado el apunte porque creen que estamos hablando del sexo de los ángeles; y resulta que estamos hablando del bolsillo de los argentinos. Esto vale para todas las concesiones viales nacionales y de los accesos a las ciudades de Buenos Aires, Rosario y Córdoba. Esto es general y es un tema clave para comprender lo que es una política de financiamiento vial nacional. Si nosotros no tuviéramos el artículo 3° de la ley de peaje, tendríamos que tratar de ponerlo para que se respetara el beneficio del usuario, que es donde se representa el beneficio de la sociedad. Dicha cláusula debería decir en primer lugar: la Comisión de Seguimiento de los Contratos no puede aprobar ninguna renegociación de contratos de concesión que no tenga en cuenta la relación del beneficio del usuario con la tarifa. Y esto se relaciona con el tema que plantea la provincia del Neuquén acerca de la razonabilidad de la tarifa. Porque aun cuando la tarifa sea menor que el beneficio del usuario, puede ser elevada. Entonces, ¿qué es lo que se busca con esto? ¿Qué busca la ley nacional de peaje, que es sabia? Que entre el beneficio que recibe el usuario y la tarifa que paga haya un excedente para el bolsillo del usuario que le permita bajar el costo del transporte. Porque para eso se hace la obra vial: para bajar el costo del transporte, cosa de la que nadie habla acá. Entonces, quiero decir concretamente que puede saberse cuánto ganará el concesionario de Cipolletti-Neuquén. Y también puede saberse lo que ganarán los bancos que prestan fondos a los concesionarios, y lo que ganarán el estado provincial y nacional a través de los impuestos que cobrará. Todo eso se puede saber. Ahora bien, ¿qué es lo que falta saber –para lo que nos faltan los estudios profesionales correspondientes, que son totalmente existentes y válidos de hacer–: cuál es la ecuación económica financiera del usuario que paga? Es decir, el usuario que paga los cincuenta centavos, ¿cuánto gana al pagar eso? Teóricamente tendría que ganar

sesenta o setenta centavos en ahorro, porque si no ¿para qué va a pagar esos cincuenta centavos? Y si es un único paso, es peor porque lo están obligando a pagar cincuenta centavos a pérdida. Entonces, eso es lo que prohíbe el artículo 3° de la ley de peaje. Por favor, tengan en cuenta ese artículo y a su inciso 1, y podrán verificar que la concesión no puede renegociarse. Y esto lo decimos acá para ser consecuentes con todas las demás concesiones que se vienen renegociando y con las que están pendientes de renegociación. Incluso con las del sistema de peaje. Porque el sistema de peaje está siendo desvirtuado por un mal dimensionamiento de las tarifas.

4.3 A modo de reflexión diremos que el único camino que le queda al Estado es renegociar los contratos analizando la verdadera estructura de costos de las empresas, viendo si existe la posibilidad o no de una reprogramación de las inversiones y justificar o sostener solamente aumentos tarifarios cuando sean indispensables para expandir los servicios: no para sostener los servicios que ya existen o para contemplar la situación económico-financiera de la empresa.

Lo expresado deja mucho margen para sacar conclusiones sobre los organismos de control, los métodos, etcétera. Pero lo más chocante será que el incremento de tarifas no surge como consecuencia de un análisis detallado de costos sino de las necesidades operativas y financieras de la empresa que ella misma impone.

También sobre la utilidad razonable a que tienen derecho en la ejecución de sus contratos, referido a toda la ejecución del contrato y no a cada instante del mismo. Esto quiere decir que hay que analizar las utilidades durante los primeros diez años de la privatización y ver hacia delante cuando es oportuno y necesario hacer un ajuste de tarifas, para evitar que se capitalicen las ganancias y se socialicen las pérdidas.

No hay que repetir la experiencia de la década pasada cuando no se cumplían con las obligaciones asumidas, no se hacían las inversiones prometidas, no se pagaban las multas, etcétera, total después se arreglaba todo con permanentes renegociaciones de los contratos.

Sectores importantes de la sociedad y su dirección demandan una revisión de los criterios y conceptos de la reforma del Estado y el proceso de privatizaciones. No se trata de una demanda por el retorno al modelo de gestión estatal. Se reclama una reestructuración de los servicios sobre la base de una nueva definición de las relaciones entre lo público y lo privado.

Estos reclamos incorporan definitivamente los elementos de la nueva realidad que enfrenta el país después de la crisis de la convertibilidad.

Toda reforma del modelo de gestión de los servicios de infraestructura debe tener como objetivo

natural un cambio positivo en la organización de la prestación del servicio en función del interés del conjunto.

Se reitera, se trata de una verdadera oportunidad para el Congreso para que se exprese categóricamente sobre un caso concreto en materia de servicios públicos, concesionados en la década anterior, con todo lo que ello significa para el país que todavía no ha efectuado una evaluación seria y responsable sobre las consecuencias del modelo privatizador ejecutado en los años 90.

Ello obliga a todos los protagonistas de esta nueva etapa a dejar de lado dogmas y preconceptos, para dedicarse a lo que la propia ley 25.561 propone: encontrar un sendero contractual que preserve el interés nacional y los derechos de los usuarios.

Los mismos negociadores del Ejecutivo reconocen en sus informes que una de las razones fundamentales del acuerdo es permitirle al concesionario una salida flexible a su situación.

El resultado en el tema tarifa, por ejemplo, es insatisfactorio toda vez que se advierte un aumento presentado como alivio para el usuario pero que opera como espada de Damocles sobre su cabeza a medida que avanza el contenido del acuerdo.

Es incomprensible con todo lo dicho que no se modifique radicalmente este estado de situación, como *conditio sine qua non* para prosperar un nuevo acuerdo (como decía el presidente: "...Tenemos plena conciencia de que en esa discusión de intereses económicos y del modo que la resolvamos se perfilará la Argentina que sustituirá a la Argentina del saqueo, del negociado, la expoliación, el aprovechamiento de las ventajas que dan las posiciones dominantes y la ganancia fácil, garantizada a costa de los que menos tienen". "...No nos va a temblar el pulso para tomar las decisiones que tengamos que tomar, ni tendremos exigencias exorbitantes a lo que la realidad económica de los servicios indique, pero es forzoso aclarar desde el Estado que el gobierno defenderá con uñas y dientes los derechos del pueblo argentino".)

En consecuencia, resulta impostergable incorporar estas observaciones en cualquier acuerdo que se tilde previsible para el porvenir de los usuarios.

El Congreso de la Nación debe rechazar este acuerdo, para que el gobierno enmiende sus errores en una nueva negociación con la empresa.

No se ha aprovechado al máximo el marco de la ley de emergencia para renegociar los contratos. Estamos a tiempo de encontrar el sendero correcto.

Muchos contratos esperan definición. Millones de argentinos desean tener mayores y mejores servicios. Debe aplicarse íntegramente las prescripciones contenidas en el artículo 42 de la Constitución Nacional.

Una reciente historia de ineficacia y poca transparencia nos recuerda día a día que debemos modi-

ficar nuestro realidad en procura de un futuro mejor, si no es para nosotros que lo sea para nuestros hijos.

Por las razones expuestas de este dictamen, nuestro bloque considera que el Poder Ejecutivo nacional deberá proceder a la rescisión del contrato con la empresa Caminos del Valle Sociedad Anónima, por su exclusiva culpa, con fundamento en el artículo 9º, incisos 1, 2 y 3 de la ley 25.561 y artículo 1º, primer párrafo, de la ley 26.077.

*Gerardo R. Morales. – Alfredo A. Martínez.*

### III

#### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (ley 25.561) ha considerado el expediente 1.123-O.V.-05, a través del cual tramita la propuesta de acuerdo en el marco de la renegociación del contrato de concesión entre el Estado nacional y Caminos del Valle S.A. –concesión del corredor 29– Sistema Vial Interurbano Cipolletti-Neuquén; y, por los fundamentos que se expresan en el informe acompañado y los que oportunamente ampliarán el presente por medio del miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Rechazar la propuesta del acuerdo alcanzado entre el Poder Ejecutivo nacional y la concesionaria Caminos del Valle S.A. para adecuar el contrato de concesión que fueran aprobado por decreto 427 de fecha 27 de marzo de 1995.

2. Recomendar al Poder Ejecutivo que proceda a reanudar el proceso de renegociación del contrato de concesión conforme a lo dispuesto en las leyes 25.561, 25.790, 25.820, 25.972 y 26.077 y en el decreto 311/03.

3. Comuníquese, juntamente con sus fundamentos, al Poder Ejecutivo nacional, a la Auditoría General de la Nación y a la Sindicatura General de la Nación.

Sala de la comisión, 14 de marzo de 2006.

*Graciela Camaño.*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

##### 1. INTRODUCCIÓN

En el marco de la eclosión social y de la crisis institucional, política, económica, financiera, social

y productiva que afectó al país en el mes de diciembre de 2001 y que desembocó en la renuncia del presidente de la Nación doctor Fernando de la Rúa, este Congreso sancionó la ley 25.561, declarando la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

Por dicha ley de emergencia se delegó al Poder Ejecutivo las facultades para dictar las medidas orientadas a superar la crisis.

Dentro de la emergencia declarada se dispuso pesificar y desindexar los contratos de servicios públicos, encomendando al Poder Ejecutivo la renegociación de los contratos puestos en crisis.

La ley 25.561 fue luego ratificada y complementada por las leyes 25.790, 25.820, 25.972 y 26.077.

Por su parte el Poder Ejecutivo a efectos de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos, dictó diversas normas reglamentarias y complementarias, en una primera etapa a través de los decretos 293/02 y 370/02, y luego por el decreto 311/03 y la resolución conjunta 188/03 y 44/03 de los ministerios de Economía y Producción, y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, respectivamente.

A través del decreto 311/03 el Poder Ejecutivo dispuso que la renegociación estuviera a cargo de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos –UNIREN– órgano ad hoc presidido por los ministros de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Integran la UNIREN un comité sectorial integrado por los secretarios de Estado con competencia específica en los sectores vinculados a los servicios públicos y/o contratos de obra pública sujetos a renegociación, y por el secretario ejecutivo de dicha unidad.

A través de las normas dictadas posteriormente y en último término por la ley 25.972 el proceso de renegociación ha sido extendido hasta el 31 de diciembre de 2005.

En lo que se refiere al rol de este Congreso en esta cuestión, al sancionarse la ley 25.561 y a efectos del contralor de los actos que llevar a cabo el Poder Ejecutivo nacional en uso de las facultades delegadas, se estableció a través del artículo 20 de dicha norma, crear esta Comisión Bicameral de Seguimiento, asignándole el rol de controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo, fijándose que sus dictámenes serían puestos en consideración de ambas Cámaras.

Al sancionarse la ley 25.790, por su artículo 4º se dispuso que el Poder Ejecutivo nacional debe remitir las propuestas de los acuerdos de renegociación al Honorable Congreso, otorgándole intervención a esta comisión bicameral de seguimiento. Asimismo dicha norma estableció que el Honorable Congreso debería expedirse dentro del plazo de sesenta días corridos de recepción de la propuesta.

## 2. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA ACUERDO

Con fecha 24 de agosto de 1993 el Estado nacional dispuso el llamado a concurso público nacional e internacional, bajo el régimen de pago de obra pública por el sistema de peaje a título gratuito previsto en la ley 17.520 –modificada por entonces mediante la ley 23.696– a los fines y con el objeto de proceder a la mejora, ampliación, explotación y administración del Corredor Vial Interurbano Cipoletti-Neuquén de la red vial nacional.

El contrato en cuestión, relativo al denominado corredor 29, resultó adjudicado a la unión de empresas conformadas por las firmas Contreras Hnos. S.A., Burggwardt y Cia., Esuco S.A., Kank y Costilla S.A. y fue posteriormente suscrito entre el concedente y el adjudicatario el 22 de diciembre de 1994. Por último, dicho contrato fue ratificado por el Poder Ejecutivo nacional mediante decreto 427/95 del 27 de marzo de 1995.

La vigencia temporal establecida para el contrato de concesión es de 18 años, computados a partir del 1° de mayo de 1995, de modo que su duración se extiende hasta el 30 de abril del año 2013.

En función de las circunstancias que derivaron en la emergencia declarada por la ley 25.561, y dentro del marco establecido por ella, sus sucesivas prórrogas, demás normas ampliatorias, complementarias y reglamentarias, el mentado contrato ha resultado pasible de reformulación mediante la propuesta de acuerdo venida a dictamen de esta comisión, previo a la consideración del Honorable Congreso de la Nación en los términos y con el alcance que estatuyen especialmente aquella y la ley 25.790.

## 3. CONCLUSIONES

### *Las concretas objeciones*

#### 3.1. *Plan de obras*

Adviértese en el punto que el proyecto de acuerdo prevé un plan de obras que comprende: *a)* la finalización de un tercer puente sobre el río Neuquén actualmente en ejecución y *b)* otras obras que oportunamente determine el órgano de control.

Resulta cuestionable que, en lo atinente al primer caso, que no contenga especificación alguna cuanti-cualitativa en lo que al mismo respecta, lo que se traduce en la grave suposición de que el concesionario cumpliría, en ambos aspectos, en términos inferiores a los previstos originariamente en el contrato.

En el segundo aspecto, los graves reparos devienen de un doble orden de motivos: la indefinición de las obras, sumada a la oportuna determinación de las mismas por el órgano de control.

Por lo demás, es el concesionario quien debe asumir el compromiso formal del monto total de las

inversiones para finalizar el tercer puente, en forma conjunta con los accesos a Cipolletti y Neuquén, como el de las demás obras circundantes en las respectivas ciudades y su consiguiente cronograma de ejecución, ya concretamente definido en el acuerdo.

#### 3.2. *Penalizaciones*

Tampoco encuentra un serio asidero la condonación de las mismas en cuanto hace a los incumplimientos del concesionario respecto de las obligaciones comprometidas contractualmente y producidos a partir del mes de enero de 2002, más allá de que se sostenga que se trata de aquellas subsiguientes a la situación de emergencia declarada, y en las que hubiere incurrido por dicha causa, pues lo correcto en el caso pasa por desentrañar las verdaderas causas de la infracción penada, en primer término; y luego en mensurarlas adecuadamente.

Por tales motivos, no luce prima facie prudente el temperamento adoptado en el sentido que la concedente ordene a la autoridad de aplicación y al órgano de control a dejar sin efecto los procesos en curso originados en actas de constatación.

Distinto sería el caso de la modificación en cuanto a la unidad de penalización, establecida por la resolución MEyOSP 1.151 de fecha 22 de septiembre de 1999, equivalente a dólares estadounidenses cincuenta centavos (u\$s 0,50) por una unidad de penalización de setenta y cinco centavos (\$ 0,75) con más la variación que experimente la tarifa básica de peaje para la categoría 2 desde la fecha del acta acuerdo hasta la fecha de penalización, pues repútase que en el punto la administración actúa sí dentro de lo que discrecionalmente le permite hacer la normativa emergencial.

#### 3.3. *Tasa interna de retorno*

La tasa interna de retorno del nuevo plan económico financiero para todo el período de la concesión es del 11,36 % calculada en pesos constantes de septiembre de 1993.

Porcentaje semejante resulta exorbitante de cuanto como tope resulta de la ley 17.520, más aún si se apela a un análisis comparativo en el nivel internacional –donde roza un valor medio del 5 o 6 %–, de manera que tiñe de ilegítima la propuesta no solamente en el punto, dado que se trata de un elemento definitorio sustancial dentro de la propuesta global.

#### 3.4. *Adecuación de tarifas por revisión de precios*

Dice establecer el acuerdo un mecanismo de redeterminación tarifaria, mediante la cual a partir del 1° de enero de 2006, el concesionario podrá solicitar al órgano de control si y sólo la variación, que se calculará para la primera revisión tomándose como índice base el mes de diciembre de 2004 y para las

posteriores la producida desde la última revisión tarifaria, en el valor medio del índice de precios internos al por mayor (IPIM) y el índice de la apertura de mano de obra del índice costo de la construcción (ICC), supera el 5%. El órgano luego de analizar la pertinencia en un plazo no mayor de 30 días, deberá elevar la propuesta a la autoridad de aplicación, quien la pondrá a disposición del Poder Ejecutivo nacional en el término de 120 días.

Ahora bien: sin eufemismos, lo que hace sobre el particular no es otra cosa que consagrar un mecanismo encubierto de "indexación", temperamento expresa y tajantemente proscrito por la ley 25.561 en su artículo 8°.

En síntesis: no hay adecuación ni redeterminación o revisión tarifarias: hay lisa y llana indexación.

No se entiende cómo, aún formulada como está en el acuerdo proyectado, no se evalúe el impacto de los índices allí contemplados en los costos de operación, explotación e inversión del concesionario, de modo de permitir solamente el pasaje a tarifa en caso que exista real y efectivo impacto negativo sobre los egresos del concesionario y en los términos del mismo, como que tampoco esté considerado el efecto respecto de la ecuación costo-beneficio para el usuario.

De ello derivó la ilegitimidad del proyecto de acuerdo, esta vez con base en lo estatuido en la propia norma delegativa precitada, la que fija una pauta precisa e inexpugnable que ha resultado ignorada y transgredida en aquél.

### 3.5. Continuación de compensaciones

El acuerdo expresa que se ha llegado al mismo en tanto se prevé la continuación de las compensaciones provenientes del fideicomiso creado por el decreto 976/2001 y sus modificaciones a fin de mantener el descuento tarifario dispuesto por el artículo 10 del decreto 802/2001.

Comporta ello un desatino, un verdadero despropósito: el Estado no puede supeditar ni subordinar

sus políticas futuras para el sector, vía compromiso de continuar con las referidas compensaciones, a la firma del acuerdo en consideración. Debería reformularse el acuerdo a los fines de no contener, pues, subsidios ni referencias a normas de la emergencia.

*Corolario:* de lo expuesto concluyo, naturalmente y sin necesidad de un mayor abundamiento, la falta de consideración, y menos aún de observancia, de los criterios del artículo 9°, ley 25.561, particularmente en lo que respecta a:

a) El impacto de la propuesta en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos y en el beneficio del usuario;

b) La calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen;

c) El interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios;

d) La rentabilidad de las empresas.

Y ello más allá, como quedara dicho, de la transgresión del artículo 8° de la misma.

A modo de reflexión –y pretensión– final, señalo que en lo referente a la suspensión de los reclamos por parte del concesionario a que refiere el acuerdo proyectado, se deberá garantizar además la indemnidad lisa y llana del Estado nacional y de los propios usuarios como condición previa a su entrada en vigencia.

Por todo lo expuesto, habiendo dado cumplimiento a la intervención prevista en el artículo 20 de la ley 25.561, y en virtud además de las opiniones vertidas por los intendentes de las localidades directamente afectadas por el corredor 29, académicos y legisladores locales interesados en el tema, y por la evaluación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional, se aconseja la aprobación del presente dictamen.

*Graciela Camaño.*

Suplemento 1