

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

*La Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina*

### **PEDIDO DE INFORMES VERBALES SOBRE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA PORTUARIA**

Resuelve:

Solicitar al Ministro de Transportes de la Nación, Guillermo Dietrich, y al Interventor de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, Gonzalo Mórtola, que concurran a esta Cámara, en los términos del artículo 71 de la Constitución Nacional, a fin de informar sobre los siguientes puntos:

- ¿Cuáles son las razones concretas que motivan la reducción de tres operadores portuarios a uno?
- ¿Por qué se ha determinado un plazo tan extenso (50 años) para la concesión?
- ¿Por qué la Administración Pública Nacional ha eludido el control del Congreso de la Nación para este proceso licitatorio?
- ¿Qué medidas se implementarán para garantizar la participación de los trabajadores portuarios en la licitación?
- ¿Cómo se asegurarán la continuidad y estabilidad de los trabajadores portuarios?

- ¿Por qué no se han realizado estudios de impacto ambiental para el proyecto licitatorio general y, en particular, para la viabilidad de la Terminal Exterior?
- ¿Se prevé la realización de estudios de impacto ambiental y de las consecuentes audiencias públicas de conformidad a la ley 25.675?

## FUNDAMENTOS:

Señor Presidente:

### **I. Introducción**

Elevamos a Usted el presente proyecto de resolución que tiene el objeto de solicitar la concurrencia del Ministro de Transportes de la Nación, Guillermo Dietrich, y al Interventor de la Administración General de Puertos, Gonzalo Mórtola, a efectos de informar sobre una serie de puntos respectivos a la concesión de obra pública portuaria vinculados a sus carteras, conforme lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Nacional.

### **II. Acerca de la licitación nacional e internacional para la concesión de una nueva terminal en Puerto Nuevo-Buenos Aires**

En fecha 28/9/2018 fue publicado en el Boletín Oficial el decreto nº870/2018. El artículo 1 de aquel decreto llama a licitación pública para la concesión de obra pública (conf. ley 17.520) del Puerto Buenos Aires. Se aclara en ese artículo que la concesión abarcaría la construcción, conservación y explotación de la terminal portuaria.

El artículo 2 del decreto en cuestión faculta al Ministerio de Transporte a aprobar los pliegos licitatorios y el artículo 4 le atribuye la competencia para resolver la adjudicación de la licitación.

En los fundamentos del decreto se alude a los antecedentes de las actuales concesiones. En concreto, de las concesiones de las terminales 1 a 5 del Puerto Buenos Aires. Se refiere que entre noviembre de 2019 y mayo de 2020 vencerán esos contratos de concesión.

Se aclara también que "*resulta necesario llamar a una nueva Licitación Pública Nacional e Internacional para concretar una nueva concesión de dicha*

*Terminal Portuaria, adoptando las medidas tendientes a modernizar la Jurisdicción Portuaria Nacional en materia de infraestructura, con el objeto de atender las nuevas exigencias que se plantean cotidianamente en el comercio internacional en relación con la carga y los navíos y, de esta manera, no perder competitividad frente al resto de los puertos de la región, facilitando así la materialización de la inversión en infraestructura, su mantenimiento y la administración portuaria".*

Se precisa, asimismo, que "*resulta oportuno adoptar las medidas necesarias para unificar dichos vencimientos, ello a fin de poder concesionar las terminales de esa jurisdicción como una sola unidad de carga a un único operador portuario*".

Por otro lado, mediante resolución nº256/2019 del Ministerio de Transporte -publicada en el Boletín Oficial en fecha 6/5/2019- se aprobaron el Pliego General de la licitación de la Terminal Portuaria de "Puerto Nuevo-Buenos Aires" y sus Anexos (art. 1).

El artículo 2 de dicha resolución dispuso que la Administración General de Puerto S.E. determine fecha, hora y lugar de presentaciones y apertura de ofertas y emisión de circulares correspondientes.

Entre los fundamentos de la resolución, se menciona que en el marco del decreto nº870/2018 "*la entonces la GERENCIA DE INGENIERÍA de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS, mediante el Informe N° IF-2019-04691167-APN-GI#AGP, y la Nota N° NO-2019-05256811-APN-GI#AGP informó que el "Proyecto de Modernización del Puerto BUENOS AIRES" tiene como finalidad adaptar su infraestructura al crecimiento del tamaño de buques y a las características del tráfico de contenedores, modificando la configuración centenaria de dársenas y avanzando con la construcción de muelles corridos, entendiendo por tales aquellos capaces de atender de forma eficiente más de un sitio de atraque en simultáneo de buques New Panamax*

Se expresa además que: "*de igual modo, tomando en consideración el desarrollo urbano de las zonas aledañas al puerto, la Dependencia mencionada precedentemente expresó que ese Proyecto consolidará un movimiento hacia el*

*norte de la actividad portuaria de carga, liberando espacio para la atención exclusiva de pasajeros y actividades conexas en el sur del Puerto BUENOS AIRES (Espigón 1, en un comienzo), utilizando el resto de los espigones al inicio de la concesión (zona que se llamará "Terminal Interior"), para luego avanzar con el relleno al norte del Sexto Espigón hacia el este, conformándose, en consecuencia, una nueva terminal de contenedores, denominada "Terminal Exterior"".*

Asimismo, se indica que los Pliegos generales y de condiciones técnicas no recibieron observaciones por parte de la Administración General de Puertos y que fueron "contrastados" con potenciales interesados y "*grandes empresas del sector durante un sondeo de mercado realizado en el mes de noviembre de 2018, en la ciudad de Madrid, REINO DE ESPAÑA*".

Por último, en los fundamentos de la resolución se avisa que se habría llevado a cabo "*una instancia previa al llamado a Licitación Pública, en los términos del artículo 8 del Decreto Delegado N° 1023 de fecha 13 de agosto de 2001, a fin de que los interesados formulen observaciones a los Proyectos de Pliegos*".

Pero no se señala quiénes participaron ni qué observaron respecto a los Pliegos.

En fecha 7/5/2019 se emitió la Resolución 2019-61-APN-AGP#MTR de la Administración General de Puertos (AGP). No fue publicada en el Boletín Oficial. Su artículo 1 se establece como fecha de apertura de las ofertas para la licitación en cuestión el 2 de octubre de 2019 a las 11 horas. Esta información está corroborada, no obstante, por la página de internet oficial de la AGP<sup>1</sup>.

Por otra parte, en el Pliego General se reiteran las consideraciones vertidas en el decreto y la resolución citados. No hay indicación o justificación alguna del paso de varias terminales a una única terminal.

En artículo 3 se establece que el plazo de la concesión será por 35 años, prorrogable hasta 15 años más. Es decir que se está licitando el Puerto Buenos Aires por los próximos 50 años.

---

<sup>11</sup> <http://www.puertobuenosaires.gov.ar/compras-y-contrataciones/33>

En el artículo 19 se estipula que: *“el adjudicatario del presente contrato de concesión deberá contar con el personal idóneo suficiente para garantizar los estándares de servicios exigidos en el presente pliego. Para ello deberá incorporar a los trabajadores representados, incluyendo los tercerizados que hayan prestado servicios hasta el día 26/12/2018, cuya planilla se agrega como Anexo XV y se encuentran prestando servicios a la fecha de culminación de las actuales concesiones”.*

En cuanto a la materia ambiental, el Pliego General contiene un artículo 38 en el que vagamente se hace responsable al adjudicatario de *“los impactos producidos por su propia actividad ante las autoridades competentes y en los espacios terrestre, acuático y aéreo de la terminal, debiendo, ante la detección de hechos calificados como posibles infracciones a la normativa vigente, proceder a notificar a la AGPSE y a las autoridades competentes”*.

Ahora bien, como se aprecia, no hay previsión alguna sobre el impacto ambiental que implicaría la reconfiguración del Puerto Buenos Aires. De hecho, el único estudio ambiental previsto (a realizarse tras la adjudicación) se halla en el Anexo VIII, artículo 3, del Pliego y solo versa sobre los pasivos ambientales a detectar por el adjudicatario.

No existe estudio ambiental alguno a realizado de manera previa a la licitación ni a realizarse antes de la adjudicación.

### **III. Situación jurídica de los puertos**

Los puertos constituyeron y constituyen un instrumento clave para el desarrollo nacional.

En la Constitución Nacional (CN) se asigna como atribución del Congreso de la Nación *“Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear o suprimir aduanas”* (artículo 75 inciso 10). La doctrina jurídica coincide en que dicho inciso refiere, en la

actualidad, solo a las potestades del Congreso de la Nación respecto a los puertos internacionales o interjurisdiccionales<sup>2</sup>.

Asimismo, los proyectos portuarios podrían considerarse competencia de la Nación y, en concreto, del Congreso, en función de la cláusula del progreso prevista en el artículo 75 inciso 18<sup>3</sup>.

A nivel legislativo, es menester subrayar que la ley 24.093 regula las actividades portuarias. En consonancia con las cláusulas constitucionales, su artículo 4 prevé que requieren habilitación del Estado nacional todos los puertos comerciales o industriales que involucren al comercio internacional o interprovincial. Y el artículo 5 de la ley dispone que: *“La habilitación de todos los puertos referidos en el artículo 4º debe ser otorgada por el Poder Ejecutivo, según lo establecido en esta ley, comunicando dicha decisión al Congreso dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir de la fecha del decreto respectivo”*.

Por cierto, la ley 24.093 provee una definición de puertos en su artículo 2: *“los ámbitos acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia en buques o artefactos navales para efectuar operaciones de transferencia de cargas entre los modos de transportes acuático y terrestre o embarque y desembarque de pasajeros, y demás servicios que puedan ser prestados a los buques o artefactos navales, pasajeros y cargas. Quedan comprendidas dentro del régimen de esta ley las plataformas fijas o flotantes para alijo o completamiento de cargas”*.

El artículo 235 del Código Civil y Comercial define a los puertos como bienes de dominio público. Por lo que el Puerto Buenos Aires deviene inenajenable, inembargable e imprescriptible (artículo 236 del Código Civil y Comercial).

---

<sup>2</sup> Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución Argentina Comentada*, Zavalía, 1997, p. 377

<sup>3</sup> Art. 75, inc. 18 de la CN: *“Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”*.

A partir de lo expuesto, se afirma que una concesión como la que fue puesta en curso por el decreto nº870/2018 requiere la habilitación y el control del Congreso de la Nación. Sin embargo, hasta la fecha no se ha dado intervención alguna al Congreso y el Poder Ejecutivo ha retenido ilegítimamente la capacidad decisoria sobre el futuro del Puerto Buenos Aires y del país.

La licitación del Puerto Buenos Aires implica otorgar en concesión el principal puerto del país por 50 años y, asimismo, su reconfiguración total. Una medida como aquella se traduce una disposición de los activos estatales y recursos públicos que solamente puede ser ejecutada con la habilitación y el control del Congreso de la Nación.

#### **IV. La licitación en curso incumple con la ley de protección ambiental**

La ley 25.675 determina *“los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”* (art. 1).

En los artículos 11 a 13 de la mencada ley se regula la evaluación de impacto ambiental que debe implementarse en toda obra o actividad a realizarse en el territorio de la Nación que sea susceptible de degradar el ambiente o alguno de sus componentes. La evaluación debe ser previa a la ejecución de la obra (art. 11) y la autoridad competente debe emitir una declaración de impacto ambiental respecto a esos estudios (art. 12). A su vez, se asienta que los estudios deben contener puntos mínimos, como la descripción detallada del proyecto de obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente y las acciones a destinar los efectos negativos (art. 13).

A partir de la lectura de la documentación citada sobre la licitación del Puerto Buenos Aires (decreto nº870/2018, resolución nº256/2019 y Pliego de Condiciones Generales), se puede concluir que no hay siquiera una mención a la evaluación ambiental a realizarse de forma previa a la concesión a otorgar por

50 años. Concesión que, vale la pena reiterar, implica una modificación sustancial en la organización, estructura y funcionamiento del Puerto.

De hecho, uno de los puntos salientes de la licitación consiste en la creación de una nueva terminal (la terminal “Exterior”) sobre una significativa área del Río de la Plata. En concreto, se planea llenar 120.000 metros cuadrados, lo que supondrá un volumen de relleno de 1.135.000 metros cúbicos (Ver: Pliego de Condiciones Técnicas, 1.3.2.1. “Extensión del relleno de la Terminal Exterior”).

Por otro lado, téngase presente que el artículo 20 de la ley 25.675 determina que deberán efectuarse audiencias públicas antes de autorizarse actividades con potenciales consecuencias negativas sobre el ambiente. Dichas audiencias -y otras formas de participación ciudadana- deben asegurarse principalmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados (artículo 21).

Cabe reiterar que en la licitación referida no hubo mención alguna a los efectos ambientales, ni a la realización de estudios ambientales ni a la participación ciudadana.

## **V. Pedido de interpelación - Puntos sobre los que se requiere información**

En ese orden de cosas, es necesario promover este pedido de informes verbales para aclarar varios puntos concernientes a la licitación del Puerto Nuevo Buenos Aires.

Asimismo, este pedido de interpelación no debería agotarse en sí mismo, sino que debe constituir el primero de una serie de controles a ejercer por parte del Congreso y de la ciudadanía respecto al proceso licitatorio aludido.

El Poder Ejecutivo ha iniciado un procedimiento licitatorio que puede culminar con la reconfiguración total -y la entrega por 50 años a una empresa extrajera- del puerto por donde ocurre el 70% del comercio exterior del país. Y lo ha hecho de manera unilateral, sin control del Congreso, de los ciudadanos ni



de los trabajadores portuarios. A lo que debe agregarse que no ha promovido siquiera una medida para evaluar el impacto ambiental de un proyecto que inevitablemente lo tendrá, ya que supone llenar y construir una nueva terminal portuaria sobre 120.000 metros cuadrados del Río de la Plata.

Lo cierto es que este proceso licitatorio está viciado de severa opacidad. El Congreso de la Nación tiene el mandato constitucional de participar en una de las licitaciones más importantes del país, tanto en términos históricos como económicos. En concreto, el Congreso tiene la atribución de disponer los recursos públicos y de habilitar los puertos. Así, el ordenamiento constitucional estipula que el Poder Legislativo debe intervenir en la licitación del Puerto Buenos Aires. En caso de que el Congreso no participe en esta licitación, la adjudicación será totalmente nula.

Sin embargo, la Administración Pública ha optado por avanzar al margen de todos los controles y solo se ha acercado, según reconoció en una resolución, a posibles interesados durante una reunión informal en el Reino de España. A su vez, ni el Poder Ejecutivo, ni el Ministerio de Transporte ni la Administración General de Puertos han aclarado hasta el momento las razones para otorgar una única concesión a un puerto que hasta el presente cuenta con múltiples operadores.

Pero la oscuridad de esta licitación abarca otros puntos, como la modalidad y plazo de la concesión por demás extensas, la nula participación de trabajadores portuarios y la inexistente evaluación de impacto ambiental del proyecto.

Por las razones expuestas, se solicita que los funcionarios a cargo del Ministerio de Transporte y de la AGP se presenten ante este Congreso y contesten y aclaren los siguientes puntos concernientes a la licitación nacional a internacional del Puerto Nuevo - Buenos Aires:

- ¿Cuáles son las específicas razones que motivan la reducción de tres operadores portuarios a uno?

- ¿Por qué se ha determinado un plazo tan extenso (50 años) para la concesión?
- ¿Por qué la Administración Pública Nacional ha eludido el control del Congreso de la Nación para este proceso licitatorio?
- ¿Qué medidas se implementarán para garantizar la participación de los trabajadores portuarios en la licitación?
- ¿Cómo se asegurará la continuidad y estabilidad de los trabajadores portuarios?
- ¿Por qué no se han realizado estudios de impacto ambiental para el proyecto licitatorio general y, en particular, para la viabilidad de la Terminal Exterior?
- ¿Se prevé la realización de estudios de impacto ambiental y de las consecuentes audiencias públicas de conformidad a la ley 25.675?

Por lo expuesto, solicitamos a nuestros pares que nos acompañen con la sanción del presente proyecto.