

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

X

Publicación Semestral
Enero - Junio 2015



ng | ^{Fundación} Nuevas.
Generaciones

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

X

Publicación Semestral

Enero - Junio 2015



ng | Fundación
Nuevas.
Generaciones

Equipo de Asesoría Parlamentaria

Coordinador

Dr. Diego C. Naveira

Equipo investigador

Lic. Matías de Urraza

Lic. Joaquín La Madrid

Dr. Castor López

Lic. Alejandra Martini

Lic. Sol Freyre

Dr. Tomás Scuticchio

Dr. Ignacio Guersani Harrington

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Tel: (54) (11) 4822-7721

contacto@nuevasgeneraciones.com.ar

www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Tel: (54) (11) 4813-8383

argentina@hss.de

www.hss.de/americalatina

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723

Impreso en la Argentina

© 2015 Fundación Nuevas Generaciones Políticas

e-mail: contacto@nuevasgeneraciones.com.ar

ISSN 1853-6514

“La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos de los artículos publicados en el presente volumen”

Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Walter Agosto	Luis Lusquiños
Alfredo Atanasof	Eduardo Menem
Carlos Brown	Marcelo Muniagurria
Armando Caro Figueroa	Federico Pinedo
Carlos Alberto Carranza	Claudio Poggi
Gustavo Ferrari	Ramón Puerta
Octavio Frigerio	Jorge Alberto Rosso
Pablo María Garat	Jorge Srodek
Mariano Gerván	Enrique Thomas
Jorge Giorgeti	Pablo Tonelli
Diego Guelar	Norberto Zingoni
Horacio Laplaza	

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Azar	Joaquín La Madrid
Carlos Aguinaga (h)	Luciano Laspina
Valeria Arata	Leandro López
Cesira Arcando	Cecilia Lucca
Gonzalo Atanasof	Gonzalo Mansilla de Souza
Lisandro Bonelli	Germán Mastrocola
Eduardo Cáceres	Nicolás Mattiauda
Gustavo Cairo	Adrián Menem
Mariano Caucino	Victoria Morales Gorleri
Pablo Das Neves	Juan Manuel Morena
Omar de Marchi	Diego Carlos Naveira
Francisco De Santibañes	Julián Martín Obiglio
Alejandro De Oto Gilotaux	Pedro Piana
Gustavo Ferri	Damián Specter
Rogelio Frigerio	Guillermo Tempesta
Natalia Gambaro	Ramiro Trezza
Christian Gribaudo	Jorge Triaca
Marcos Hilding Ohlsson	Andrés Vallone
Guillermo Hirschfeld	Ignacio Villarreal

Director Ejecutivo
Julián Martín Obiglio

Fundación Nuevas Generaciones

Beruti 2480 (C1117AAB)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina

Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

ÍNDICE

Presentación del programa de Asesoría Parlamentaria	9
Equipo de Asesoría Parlamentaria	12
Introducción de Julián Martín Obiglio (Director Ejecutivo Fundación Nuevas Generaciones)	13
Introducción de Mariella Franz (Representante en la Argentina de la Fundación Hanns Seidel)	15
1 Garantizar la accesibilidad a los parques nacionales	17
Los parques nacionales son patrimonio de toda la ciudadanía, pero en muchas ocasiones sus bellezas naturales no pueden ser apreciadas por quienes padecen algún tipo de discapacidad física que les impide su desplazamiento. En el presente trabajo se proponen algunas políticas para garantizar y facilitar la accesibilidad de dichas personas a los parques nacionales.	
2 Necesidad de dotar al silencio administrativo de su verdadero significado	21
Este trabajo propone la modificación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que regula los reclamos de los particulares contra el Estado Nacional. Se establece una normativa más acorde a los efectos usuales del silencio administrativo, disponiendo que transcurridos los 45 días desde que se presenta un pronto despacho, sin que hubiese respuesta, el particular puede iniciar el reclamo judicial en cualquier momento, sustituyendo un breve plazo de caducidad por el extenso plazo de prescripción de la acción.	
3 Practicante con discapacidad intelectual	27
El objetivo de este trabajo es crear una figura que le permita a las personas con discapacidad intelectual que se encuentren en condiciones de desempeñarse laboralmente, acceder a una práctica laboral rentada que le dé la posibilidad de insertarse en el mundo laboral, generando un ingreso y brindándole experiencia y confianza.	

- 4 **Control de alcoholemia a choferes de buses urbanos en cabeceras de línea** 33
 El riesgo de accidentes en la vía pública se ve incrementado por el consumo de alcohol. En el presente trabajo se propone el control sistemático a todos los choferes de las líneas de colectivos de transporte de pasajeros urbanos e interurbanos en la provincia de Buenos Aires en pos de evitar la presencia de conductores alcoholizados en las calles.
- 5 **Flúor en agua y alimentos: necesidad de derogar la ley nacional 21.172** 39
 En el presente trabajo se propone prohibir el agregado de flúor al agua potable y a los alimentos mediante la derogación de la ley nacional 21.172. Asimismo, se plantea la actualización de los parámetros de tolerancia de flúor para el consumo humano en el Código Alimentario, para que estos sean acordes a los niveles admisibles de acuerdo a determinados estudios científicos publicados recientemente.
- 6 **Asociaciones público – privadas, la moderna forma de contratación estatal** 53
 Las asociaciones público-privadas (APP) constituyen una novedosa manera de contratación del Estado. Su utilización implica una reducción de costos para la administración pública, la optimización de los resultados esperados, el libre juego entre todos los interesados en contratar con el Estado y la transparencia. En el presente trabajo se detallan todas la ventajas que implica la adopción de las APP en Argentina.
- 7 **Trochas de sobrepaso en rutas nacionales, obras que salvan vidas** 105
 Los accidentes de tránsito son una de las causas de mayores muertes en Argentina. En su mayoría, dichas muertes podrían ser evitadas. Ante la falta de autopistas, las trochas de sobrepaso son parte de la solución para disminuir la siniestralidad en las rutas. En el presente trabajo se propone la construcción de este tipo de carriles especialmente en aquellas rutas con trazado sinuoso y desniveles.

- 8 **Colocación de bandas retro refractantes en vehículos particulares** 109
El presente trabajo pretende que todo vehículo particular de jurisdicción nacional que no posea las bandas/ cintas refractivas adheridas próximas a las luces de posición, las coloque en la parte trasera y delantera del vehículo para lograr una mayor iluminación de éste y evitar así riesgos de accidentes.
- 9 **Creación de la flota nacional de aeronaves hidrantes** 113
Los aviones hidrantes constituyen una de las herramientas fundamentales para combatir eficientemente los incendios forestales. En el presente trabajo se propone la creación de una flota nacional de aeronaves hidrantes, estratégicamente distribuida, con el fin de mitigar el impacto que los incendios forestales generan en términos ambientales, sanitarios, sociales y económicos.
- 10 **Asistencia personalizada a personas con discapacidad en supermercados** 121
Las personas afectadas por algún tipo de discapacidad, sea ella permanente o transitoria, en muchos casos pueden tener complicaciones al momento de realizar las compras. Por dicho motivo, en el presente trabajo se propone que todos los supermercados de la Provincia de Buenos Aires cuenten con personal entrenado para asistir a aquellas personas con discapacidad que requieran de su ayuda.
- 11 **Saneamiento del Río Uruguay** 125
Los niveles de contaminación detectados a lo largo de la cuenca del Río Uruguay, hacen necesario que se tomen medidas conducentes a revertir dicha situación. Por ese motivo, en el presente trabajo se propone que desde el Congreso de la Nación se requiera al Poder Ejecutivo de la Nación el saneamiento de la margen argentina del Río Uruguay y que solicite a los gobiernos uruguayo y brasilero actuar en consecuencia.

PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ASESORÍA PARLAMENTARIA

El programa de Asesoría Parlamentaria que llevan adelante la Fundación Nuevas Generaciones y la Fundación Hanns Seidel forma parte de un acuerdo de cooperación internacional celebrado entre ambas instituciones y está orientado a mejorar la calidad legislativa en la República Argentina.

Con el fin de lograr niveles de legislación acordes a un país moderno, como el que pretendemos sea la Argentina, y desde una óptica con trasfondo conservador, el programa abarca gran cantidad de aspectos que hacen a optimizar el funcionamiento de la sociedad. Es así como con profesionalismo por parte de los investigadores dedicados al programa y gracias a la asistencia de un gran número de expertos en diversas materias, se han abordado temas de variada índole tales como política económica; cultura; derechos humanos; recursos naturales; calidad institucional; medio ambiente; protección y seguridad social; educación; energía; política fiscal; industria; etc.

La Fundación Nuevas Generaciones y la Fundación Hanns Seidel, a través del Programa de Asesoría Parlamentaria, colaboran activamente con los legisladores nacionales y de las jurisdicciones locales brindando asesoramiento, recibiendo consultas y plasmando en trabajos concretos las propuestas que se le acercan.

En la presente edición se publica una selección de los trabajos llevados a cabo por el equipo de Asesoría Parlamentaria durante el primer semestre de 2015. Por cuestiones de espacio, los trabajos que se enumeran a continuación no han sido incluidos en esta publicación, no obstante lo cual pueden ser consultados en su versión digital en nuestra página web accediendo a <http://www.nuevasgeneraciones.com.ar/2013/ppublicas.php>

Lengua de Señas Argentina en las oficinas públicas del Estado Nacional

En el presente trabajo se propone que las dependencias del Estado Nacional en las que se atiende al público en general, cuenten con personal idóneo en la comunicación mediante la Lengua de Señas Argentina como un paso más en la inclusión de las personas con algún tipo de discapacidad auditiva.

Creación de un ente administrativo para el Puerto de San Nicolás

La descentralización administrativa es esencial para la lograr el funcionamiento eficiente de los órganos que conforman la estructura estatal. En el presente trabajo se propone la creación de un ente autárquico que responda a las necesidades que presenta la administración del puerto de San Nicolás de los Arroyos. Su creación redundará en una mejora en el manejo de dicha relevante terminal fluvial.

Promoción del uso de bicicletas mediante la rebaja en el IVA

La bicicleta es un medio de movilidad urbana de impacto positivo en la salud humana y amigable con el medioambiente. En el presente trabajo se propone la rebaja del IVA sobre el precio de las bicicletas con el fin de impulsar su venta y promocionar su uso y, al mismo tiempo, fortalecer la industria nacional de este tipo de rodados.

Instalación de sanitarios en entidades bancarias y financieras públicas y privadas

El presente trabajo propone que determinadas entidades bancarias y financieras, públicas o privadas, que funcionen en el país, cuenten en sus instalaciones con sanitarios públicos para ambos sexos, aptos para el uso de personas con discapacidad.

Disponibilidad de sillas anfibia en balnearios públicos y privados

En la mayoría de los casos, aquellas personas con movilidad reducida enfrentan serios problemas de accesibilidad a los balnearios, tanto públicos como privados de nuestro país. En el presente trabajo se propone que cada balneario cuente con sillas adaptadas para rodar por la arena y de ese modo acercar hasta la orilla del agua a las personas con algún tipo de discapacidad para desplazarse.

Prohibición de fumar en todas las estaciones de transporte de pasajeros

La restricción de fumar acotada sólo a las estaciones terminales de transporte de pasajeros es insuficiente para evitar molestias a los usuarios que utilizan otro tipo de estaciones a la espera de utilizar el servicio. En el presente trabajo se propone que también se prohíba fumar en las estaciones no terminales de tren y ómnibus.

Instalación de cambiadores de bebés en sanitarios públicos de ambos sexos

La vida moderna ha uniformado los roles de los miembros de la familia. Entre dichos roles se encuentran aquellos relativos al cuidado de los niños en sus primeros tiempos de vida. En el presente trabajo se propone la instalación de espacios para el cambio de pañales de niños y niñas en los sanitarios de ambos sexos de edificios de concurrencia masiva.

EQUIPO DE ASESORÍA PARLAMENTARIA

COORDINADOR

Dr. Diego C. Naveira

EQUIPO INVESTIGADOR

Lic. Matías de Urza

Lic. Joaquín La Madrid

Dr. Castor López

Lic. Alejandra Martini

Lic. Sol Freyre

Dr. Tomás Scuticchio

Dr. Ignacio Guersani Harrington

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES

La Fundación Nuevas Generaciones es una institución de la política argentina, que desde 2010 trabaja pensando en el mediano y largo plazo. Por ello genera programas de gobierno consensuados, promueve acuerdos políticos que se sostengan en el tiempo, e invierte en la formación de los equipos de profesionales que serán esenciales para los gobernantes de los próximos años.

Nuevas Generaciones trabaja dentro de una concepción completamente innovadora que combina academia, juventud, vínculos internacionales, experiencia y voluntad transformadora. Elementos necesarios para desarrollar e impulsar las políticas concretas que llevarán a la Argentina a un mayor grado de desarrollo y bienestar social.

Uno de sus principales programas es el de Asesoría Parlamentaria, que se desarrolla en cooperación internacional con la Fundación Hanns Seidel. Los trabajos realizados bajo la órbita de este programa son distribuidos entre todos los legisladores nacionales y provinciales y entre los formadores de opinión del país. Asimismo, al final de cada semestre dichos documentos son compilados en la publicación Propuestas Legislativas que se envía a legisladores y entidades académicas, empresariales, fundaciones y medios de comunicación más relevantes de Argentina.

En todos los trabajos realizados dentro el Programa de Asesoría Parlamentaria se busca obtener una propuesta de política pública realista y viable. Asimismo se desarrollan todos los instrumentos necesarios para su aplicación inmediata. Se trabaja en permanente consulta con las cámaras empresariales, los sindicatos, y otras organizaciones de la sociedad civil, intercambiando información y opiniones, para lograr propuestas que potencien a cada sector nacional.

En esta décima publicación correspondiente a los trabajos llevados a cabo entre enero y junio de 2015, nuevamente abordamos temas relacionados a políticas públicas procurando promover su debate entre los líderes políticos y formadores de opinión, destacando el hecho de los con-

senso ya obtenidos y de la viabilidad política de su aplicación.

En la Fundación Nuevas Generaciones estamos convencidos de que el esfuerzo diario, la pasión política y la defensa de sólidos valores, combinados con el estudio y la investigación, son la base para lograr una exitosa agenda política que tenga efectiva influencia en las políticas públicas y en la conformación de los equipos de gobierno.

INTRODUCCIÓN DE LA FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

La Fundación Hanns Seidel (HSS), fundada en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera / CSU, es una fundación política alemana con sede en Munich que trabaja al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo, a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Sus objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública.

Desde hace más de 30 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 60 países en todo el mundo.

El objetivo de la actividad internacional, cuyo fundamento son los ideales sociales y cristianos, es apoyar a la consecución de condiciones de vida dignas y prestar un aporte al desarrollo sustentable, a partir del fortalecimiento de la paz, la democracia y la economía social de mercado.

El ámbito principal de las actividades en la República Argentina desde 1996, ha sido la capacitación de los gobiernos locales en materia de fortalecimiento de la auto-administración. A partir del año 2010, cuando la HSS abrió una oficina propia en Buenos Aires, sus actividades se amplificaron por dos áreas adicionales: la asesoría parlamentaria y la formación de jóvenes dirigentes políticos. En ambas áreas la HSS coopera con la Fundación Nuevas Generaciones (FNG).

En el programa de asesoría parlamentaria la HSS y la FNG se adhieren a los valores de la democracia. El programa está dirigido principalmente a diputados, representantes del pueblo argentino, para que puedan prestar un mejor servicio a la gente, es decir legislar y controlar mejor. En su sistema político, la Argentina de hoy está enfrentada a una debilidad institucional. A la HSS, quien además trabaja por misión del Parlamento Federal de Alemania (“Deutscher Bundestag”), le parece ideal apoyar un mejor funcionamiento de la institución central de una democracia representativa: el parlamento. El compromiso común de las contrapartes está en su contribución a una consolidación de la democracia y del estado de derecho en la República Argentina.

Una vez más la Fundación Hanns Seidel tiene el agrado, junto con la Fundación Nuevas Generaciones, de presentar y compartir los frutos de los trabajos realizados con una gran diversidad de actores en la sociedad civil argentina.

Con esta décima publicación estamos seguros de poder contribuir no solo a la discusión legislativa, sino también a la elaboración de verdaderas políticas públicas.

Dra. Mariella Franz
Representante de la Fundación
Hanns Seidel en la República Argentina*

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Garantizar la accesibilidad a los parques nacionales

Resumen ejecutivo

Los parques nacionales son patrimonio de toda la ciudadanía, pero en muchas ocasiones sus bellezas naturales no pueden ser apreciadas por quienes padecen algún tipo de discapacidad física que les impide su desplazamiento. En el presente trabajo se proponen algunas políticas para garantizar y facilitar la accesibilidad de dichas personas a los parques nacionales.

I) Introducción

El 6 de noviembre de 1903, el perito Francisco Pascasio Moreno, quien había explorado las vastedades de nuestra Patagonia, donó al Estado Argentino 7.500 hectáreas al oeste del lago Nahuel Huapi con el fin de que en dichas tierras se consagrara un parque público natural. Ese acto de desprendimiento del insigne explorador fue el primer paso en el camino de la creación de todos los parques nacionales y demás áreas protegidas con que cuenta nuestro país¹.

La creación de los parques nacionales durante las primeras décadas del Siglo XX, más allá de la preservación de determinados ecosistemas, respondió a la necesidad del Estado de establecer su presencia en zonas alejadas como una manera de reafirmar la soberanía de la Patria.

¹ <http://www.parquesnacionales.gob.ar/institucional/historia-institucional/>

No es casual que los primeros parques nacionales en ser declarados como tales se encuentren en zonas fronterizas otrora signadas por disputas territoriales reales o en potencia.

II) Los parques nacionales en la actualidad

Hoy en día, la vocación legislativa para la conformación de estas áreas naturales protegidas, responde a fines conservacionistas, aunque sin dejar aún de lado las cuestiones relacionadas a la defensa nacional. Vale para ello transcribir el artículo 1º de la ley 22.351, el cual reza lo siguiente: *“...podrán declararse Parque Nacional, Monumento Natural o Reserva Nacional, las áreas del territorio de la República que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora y fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones, con ajuste a los requisitos de Seguridad Nacional...”*

Como se puede apreciar en el artículo transcrito, son muchos los motivos que llevan a un Estado a la creación de un Parque Nacional. Entran en juego para ello factores como la riqueza de su biodiversidad, el interés científico y educativo y también la belleza pictórica de determinados paisajes. Es de destacar también como ya en 1980, siete años antes a que el Informe Brundtland diese su definición sobre sostenibilidad, se tuvo en cuenta el interés de preservar determinados ecosistemas para su disfrute y aprovechamiento por las generaciones presentes y futuras².

El goce actual y futuro al que la ley 22.351 hace referencia implica que determinados espacios silvestres puedan ser aprovechados, dentro del alcance lógico que ello implica en un área natural protegida, por la mayor cantidad posible de personas. Es por ello que el artículo 6º de dicha norma contempla expresamente la infraestructura que debe existir para recibir a los visitantes de los parques nacionales. No obstante la vocación de abrir las puertas de los parques nacionales argentinos al mundo que este artículo tiene, entendemos que hace falta que se haga mención expresa acerca de la accesibilidad a ellos por parte de personas con alguna limitación física en su capacidad de movimiento.

²<http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

III) Garantizar la accesibilidad

La accesibilidad que proponemos apunta a que la gente con movilidad reducida pueda llegar hasta los parques nacionales y apreciar sus riquezas. Es obvio que las características propias de la geografía, sumadas a las limitaciones de las personas con discapacidades físicas harán imposible el aprovechamiento de todo el esplendor de estas áreas protegidas, pero ello no obsta a que se adecuen ciertos espacios, con rampas, pasarelas especiales para sillas de rueda, miradores con elevadores, etc. para que esos visitantes puedan gozar de al menos una porción de semejantes maravillas naturales. El Parque Nacional Iguazú es un claro ejemplo de cómo debe ser planteada la accesibilidad en este tipo de lugares. En dicho parque la práctica totalidad de los recorridos pedestres pueden ser transitados en sillas de ruedas. No obstante lo antedicho, hay ocasiones en que la geografía y el terreno no permitirán que ello sea llevado a cabo con el alcance que en dicho parque nacional existe, pero en la mayoría de los casos la autoridad de aplicación podría, siempre que fuere posible, habilitar determinados espacios y recorridos para que gente con movilidad reducida pueda conocer aunque sea parte de las riquezas preservadas.

Desde 1904 en Argentina se han creado 41 áreas naturales protegidas bajo la custodia de la Administración Nacional de Parques Nacionales. Todas ellas ocupan cerca de 3,7 millones de hectáreas, aproximadamente el 1,5% de la superficie total de nuestro territorio. Entiendo que toda la riqueza que esos parques nacionales preservan debe poder ser apreciados por la mayor cantidad de personas. Es por ello que entendemos que el artículo 6° de la ley 22.351 sea modificado para que se contemple a las personas con movilidad reducida al momento de legislar sobre la infraestructura para los visitantes de los parques nacionales.

IV) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1°.- La presente ley tiene como objeto garantizar que las personas que presentasen algún tipo de incapacidad física que limite su movilidad puedan acceder por sí mismas a las áreas de atención el visitante de los parques y reservas nacionales y monumentos naturales de manera tal que les permita apreciar, aunque sea en parte, sus características principales.

ARTÍCULO 2º.- A los efectos de la presente ley, modifíquese el artículo 6º de la ley 22.351 de Parques Nacionales, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 6º.- La infraestructura destinada a la atención del visitante de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales se ubicará en las Reservas Nacionales. Dicha infraestructura deberá ser adecuada para garantizar que los visitantes que presentasen algún tipo de incapacidad física que limite su movilidad puedan acceder a determinados sectores de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales de manera tal que puedan apreciar, aunque sea en parte, sus características principales.

De no ser posible prestar desde éstas una adecuada atención, la que se sitúe, con carácter de excepción, en los Parques Nacionales se limitará a lo indispensable para no alterar las condiciones del estado natural de éstos.

A tales fines y siempre que resulte justificado en virtud de un interés general manifiesto, el PODER EJECUTIVO NACIONAL a propuesta de la ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, que exprese que no significará una modificación substancial del ecosistema del lugar, podrá acordar, mediante Decreto singular, autorización para construir edificios o instalaciones destinados a la actividad turística, y, en tal caso, se faculta al PODER EJECUTIVO NACIONAL a otorgar -con todos los mencionados recaudos- concesiones de uso, de hasta TREINTA (30) años.”

ARTÍCULO 3º.- La autoridad de aplicación de la presente ley será la Administración Nacional de Parques Nacionales.

ARTÍCULO 4º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

***Necesidad de dotar al silencio administrativo de su
verdadero significado***

Resumen ejecutivo

Este trabajo propone la modificación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que regula los reclamos de los particulares contra el Estado Nacional. Se establece una normativa más acorde a los efectos usuales del silencio administrativo, disponiendo que transcurridos los 45 días desde que se presenta un pronto despacho, sin que hubiese respuesta, el particular puede iniciar el reclamo judicial en cualquier momento, sustituyendo un breve plazo de caducidad por el extenso plazo de prescripción de la acción.

I) Introducción

En el presente trabajo se propone modificar el artículo 31 de la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos (LPA) referido a los plazos con que cuenta el ciudadano para obtener el pronunciamiento de la administración ante un reclamo previo y para iniciar la demanda judicial que correspondiere.

Cuándo un particular realiza un reclamo al Estado, éste tiene 90 días hábiles para pronunciarse. Vencido ese plazo, se puede requerir un “pronto despacho”, y el Estado tiene 45 días hábiles más para pronunciarse. La redacción actual de la ley establece que vencidos esos 45 días sin que hubiese respuesta por parte del Estado, es decir cuando mediase el llamado “silencio administrativo”, el particular tiene que iniciar su reclamo ju-

dicial en el transcurso de los próximos 30 días hábiles judiciales. En caso de no hacerlo, se produce la caducidad de la acción y se pierde el derecho a realizar el reclamo judicial correspondiente. Ello afecta esencialmente al ciudadano común, que desconoce estos plazos perentorios y rara vez da seguimiento a sus reclamos con la precisión y atención profesional que por el contrario usualmente tiene una gran empresa.

Entendemos pues que esta situación debe ser modificada para darle seguridad jurídica al contribuyente. Para ello proponemos que una vez transcurridos los 45 días desde que se hubiese presentado el pedido de pronto despacho ante la autoridad administrativa, y de no mediar respuesta por parte de esta, el particular pueda iniciar el reclamo judicial en cualquier momento hasta que opere la prescripción de la acción. De este modo el ciudadano pasaría de tener 30 días para asesorarse e iniciar su acción judicial contra el Estado, a tener varios años para tomar la decisión de hacerlo.

II) El silencio administrativo en la legislación nacional vigente

La redacción actual del artículo 31 de la LPA resulta criticable en cuanto obliga al particular a accionar judicialmente ante ciertos casos de silencio administrativo, dentro de los plazos de caducidad regulados por el artículo 25 de la LPA toda vez que, con esa disposición, se dispensa a los órganos de la administración de su obligación de ejercer la competencia que le atribuyen las normas, y se impone al particular una carga originada, precisamente, en el incumplimiento de un deber del Estado¹. El error parte de considerar al silencio de la administración como un acto tácito y no como un simple hecho jurídico o ficción legal. De esa manera se igualan sus consecuencias procesales a las inherentes a los actos expresos. Esta concepción fue criticada por la doctrina, que le ha atribuido efectos desvaliosos en el ámbito contencioso-administrativo. La génesis de este problema hay que buscarla en la reforma introducida a la LPA por la Ley 25.344 de emergencia económico financiera. Dicha reforma incorporó dentro del artículo 31 de la LPA la novedad de que el administrado no pudiese ser dispensado de la observancia del plazo de caducidad, como sucedía con

¹ Julio Rodolfo Comadira, "El acto administrativo: en la ley nacional de procedimientos administrativos", Buenos Aires, 2009, Pág. 54 y 55.

anterioridad a la reforma citada.

III) Necesidad de un cambio en la norma vigente

Entendemos, siguiendo la posición que al respecto ha adoptado el Dr. Julio Rodolfo Comadira, que el acto tácito solo puede generarse a partir de un acto expreso y como derivación implícita de efectos contenidos virtualmente en él. Es decir que la manifestación de voluntad tacita es un elemento implícitamente contenido en el acto expreso.

En su obra *“El acto administrativo: en la ley nacional de procedimientos administrativos”*, el citado doctrinario define al acto administrativo como *“una declaración emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros”*². Mientras que, de acuerdo con la LPA, son elementos esenciales del acto administrativo los siguientes: la competencia, la causa, el objeto, los procedimientos, la motivación y la finalidad³.

Existe coincidencia en la doctrina respecto de la irrelevancia del silencio en sí mismo para poseer significación jurídica alguna y de la necesidad, en consecuencia, de que para que aquel pueda ser interpretado en algún sentido (positivo, negativo o, eventualmente, hecho presupuesto procesal de la demanda), exista una norma que en forma expresa y concreta le impute un cierto efecto jurídico⁴.

Al decir del Dr. Julio Rodolfo Comadira, *“la posibilidad de interpretar el silencio de la administración en algún sentido, depende de la existencia concreta de un prescripción normativa que aprehenda a dicho silencio como dato presuntamente indicativo de la voluntad administrativa”*⁵.

La LPA, en su artículo 10, primer párrafo, establece el principio general de que el silencio administrativo será interpretado de manera negativa. Por su lado, se le dota de sentido positivo, a modo de excepción, en el se-

2Op. Cit., Pág. 5.

3Artículo 7 de la ley 19.549.

4Op. Cit., Pág. 55.

5Op. Cit., Pág. 55.

gundo párrafo del mismo artículo, cuando medie una disposición expresa que así lo establezca.

El establecimiento de esta presunción legislativa tiende a evitar la situación de verdadera indefensión en que se encontrarían los particulares frente al silencio de la administración, mitigando la incertidumbre en las relaciones jurídicas entre aquellos y esta y los consiguientes perjuicios de los derechos subjetivos e intereses legítimos. Pero también fue establecido en interés de la propia administración, en la medida en que el silencio significa un vicio en el procedimiento y una frustración a la ejecutoriedad unilateral y oficiosa que debe caracterizarla.

La Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal sostuvo en la causa “Maciel”⁶ que la disposición comentada al acordarle al silencio de la administración un sentido concreto, establece una facultad del particular y no un derecho de aquella, y que en ningún caso la denegación presunta excluye el deber de pronunciarse, es decir, de dictar una resolución expresa debidamente fundada. El derecho de los administrados a obtener una decisión fundada, que surge del artículo 1º inciso f) de la LPA, se vería vulnerado si se le diera al silencio de la administración el carácter de una prerrogativa en la que pudiera ampararse para soslayar dicho deber⁷.

Entonces, como afirma el Dr. Guillermo Muñoz, *“tratándose de una facultad, no de una carga, del simple hecho de que decida esperar que la administración resuelva... jamás puede derivar perjuicio alguno para el administrado”*⁸.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, aunque en referencia a ordenamientos jurídicos provinciales, ha entendido que padece de injustificado rigor formal la decisión jurisdiccional que declara operado el plazo de caducidad judicial frente al silencio de la administración. Agregando además que dicha interpretación de las normas se opone al principio *in dubio pro actione*. El alto tribunal considera al respecto que con ese tipo de decisiones se premia la actitud negligente de la administración, a la vez que se hace jugar en contra del particular la figura del silencio administra-

6 C.N.C.A.F., Sala II, 20/06/96, “Maciel”.

7 Op. Cit., Pág. 56.

8 Op. Cit., Pág. 57.

tivo instituida en su favor⁹.

IV) Conclusiones

El silencio administrativo es un simple hecho jurídico o ficción legal instituida en favor del administrado. Por ello corresponde excluir el supuesto del silencio de la administración frente a los reclamos previos a la demanda judicial de entre las consecuencias procesales inherentes a los actos expresos y, por lo tanto, dispensar al particular de la observancia del plazo de caducidad establecido en el artículo 25 de la LPA.

La remisión del artículo 31 de la LPA al plazo de caducidad establecido en el artículo 25 de la misma ley rompe además con la coherencia que debe guardar toda norma jurídica.

Esta caducidad, como todo el título IV de la LPA, responde a los principios aplicables al proceso contencioso administrativo y no a los propios del procedimiento administrativo, donde, en principio, no rige la regla de la preclusión procesal. El plazo perentorio establecido en el artículo 25 de la LPA tiene como finalidad otorgar seguridad jurídica y asegurar un ordenado desenvolvimiento procesal.

En definitiva, la presente propuesta legislativa plantea la necesidad de establecer para la vía reclamatoria la misma solución otorgada por el artículo 26 de la LPA para la vía impugnatoria o recursiva. Es decir, la inaplicabilidad de los plazos de caducidad en el caso de silencio de la administración, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.

V) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1º.- Modifíquese el artículo 31 de la Ley 19.549, el que quedara redactado de la siguiente manera:

“Artículo 31. - El pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los noventa (90) días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y

⁹Op. Cit., Pág. 58.

cinco (45) días, podrá aquél iniciar la demanda en cualquier momento, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción. El Poder Ejecutivo, a requerimiento del organismo interviniente, por razones de complejidad o emergencia pública, podrá ampliar fundadamente los plazos indicados, se encuentren o no en curso, hasta un máximo de ciento veinte (120) y sesenta (60) días respectivamente.

La denegatoria expresa del reclamo no podrá ser recurrida en sede administrativa.

Los jueces no podrán dar curso a las demandas mencionadas en los artículos 23, 24 y 30 sin comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el artículo 25, cuando correspondiere, y en el presente.”

ARTÍCULO 2º.- Comuníquese...

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Practicante con discapacidad intelectual

Resumen ejecutivo

El objetivo de este trabajo es crear una figura que le permita a las personas con discapacidad intelectual que se encuentren en condiciones de desempeñarse laboralmente, acceder a una práctica laboral rentada que le dé la posibilidad de insertarse en el mundo laboral, generando un ingreso y brindándole experiencia y confianza.

1) Introducción

El objetivo del presente trabajo no es otro que el de promover la igualdad de oportunidades de empleo. La participación de las personas con discapacidad en la vida económica, cívica y social depende del entorno económico, legislativo, físico y social que un país puede generar. Una discapacidad es el resultado de la interacción dinámica entre las condiciones de salud y los factores contextuales, tanto personales como ambientales. Una persona puede tener una condición que lo limite en algunos aspectos de su funcionamiento, pero esto se convierte en discapacitante solamente si se enfrenta a barreras en el entorno. La definición de quién tiene o no una discapacidad no depende entonces solamente de las características personales de los individuos sino de cómo la sociedad donde viven organiza su entorno.

Sin duda, el acceso al ámbito laboral es uno de aquellos factores contextuales en los cuales las barreras se hacen visibles asiduamente. Las personas con discapacidad tienen más probabilidades de estar desempleadas y, generalmente, cuando consiguen un trabajo, ganan menos. En

consecuencia, presentan tasas más altas de pobreza que las personas sin discapacidad. Según la Organización Mundial para la Salud y el Banco Mundial, en promedio, las personas con discapacidad y las familias con un miembro con discapacidad tienen mayores tasas de privaciones, como inseguridad alimentaria, condiciones deficientes de vivienda, falta de acceso a agua potable y salubridad, y acceso deficiente a atención de salud y poseen menos bienes que las personas y familias sin una discapacidad. Además, las personas con discapacidad pueden tener costos adicionales de asistencia personal, atención médica o dispositivos auxiliares.

En este sentido, podemos hablar de un círculo vicioso ya que, si entendemos a la discapacidad en relación al entorno, la pobreza conduce a más discapacidad, porque aumenta la vulnerabilidad de las personas a la desnutrición, la vivienda indigna y las condiciones precarias de trabajo.

II) Practicante con discapacidad intelectual

Con el objetivo de brindar mayor accesibilidad laboral proponemos la creación de la práctica laboral para personas con discapacidad intelectual en el ámbito privado.

Esta figura jurídica permitirá a las personas con discapacidad intelectual que se encuentren en condición de desempeñarse laboralmente, generar no solo un ingreso sino también la posibilidad de ganar experiencia y confianza, todo lo cual redundará en su beneficio y desarrollo para que en un futuro puedan ser empleadas de acuerdo a las formas previstas por la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo.

La figura de la práctica laboral hace referencia a una modalidad de trabajo temporal, a llevarse a cabo por un período máximo de dos años, enfocados en el entrenamiento y el aprendizaje laboral. Con el objetivo de implementar esta herramienta, los futuros practicantes podrán estar respaldados por una institución educativa, ya sea pública, o privada o por una asociación civil, pudiendo estas servir de nexo entre las personas con discapacidad intelectual a las que formen y las empresas en las que los practicantes desarrollarán sus tareas laborales.

La empresa que empleare al practicante deberá firmar un acuerdo con el representante legal del futuro practicante. El contenido específico de

dichos convenios deberá ser fijado por la autoridad de aplicación detallando las cargas, obligaciones y derechos que correspondan a cada una de las partes involucradas. En todo momento se deberá salvar la indemnidad de las universidades y las asociaciones civiles que hubiesen entrenado a las personas con discapacidad intelectual para sus futuras tareas aunque aquellas hubiesen facilitado el vínculo entre las la empresa y el practicante.

Los practicantes recibirán una remuneración estímulo representada por una suma de dinero proporcional a la carga horaria que demanden sus labores de práctica. Dicha suma deberá ser calculada en base al salario básico del convenio colectivo aplicable a la empresa en la cual se desempeñe. En caso de haber más de un convenio aplicable, se tomará en cuenta el más favorable para el practicante. Para el caso de actividades que no cuenten con convenio colectivo, se aplicará para el cálculo de la asignación estímulo, el salario mínimo, vital y móvil, en forma proporcional a la carga horaria de la práctica.

Los practicantes recibirán además todos los beneficios regulares y licencias que se acuerden al personal según se especifique en la reglamentación de acuerdo con las características de las actividades que realicen. Asimismo se deberá otorgar al practicante una cobertura de salud cuyas prestaciones serán las previstas en la Ley 23.660.

Por su lado, consideramos que las empresas que lleven adelante programas de práctica laboral de personas discapacitadas tienen que contar con un estímulo. Dicho estímulo, a nuestro criterio debe provenir de una exención en el pago de las cargas sociales que caso contrario deberían pagarse por esa persona empleada. Un 90% de reducción es sumamente estimulante.

Para evitar el fraude, se debe fijar un plazo máximo por el cual una persona con discapacidad intelectual debe trabajar bajo esta modalidad. A los mismos fines, en los casos de las empresas que cuentan entre sus trabajadores a personas con discapacidad intelectual, no podrán convertir sus contratos a la modalidad propuesta en el presente proyecto de ley. Por último, es de entender que debe haber un cupo máximo de personas que revistan dentro de la modalidad contractual aquí planteada.

III) Conclusiones

Entendemos que mediante la creación de la práctica laboral para personas con discapacidad intelectual no haremos sino hacer valer el compromiso adquirido por nuestro país al firmar la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en cuanto a alentar sus oportunidades de empleo y su promoción profesional en el mercado laboral.

IV) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1º.- El objetivo de la presente ley es promocionar la inserción laboral de las personas con discapacidad intelectual con el fin de que puedan:

Incorporar saberes, habilidades y actitudes vinculados a situaciones reales inherentes al mundo del trabajo;

Adquirir conocimientos que contribuyan a mejorar sus posibilidades de inserción laboral;

Contar con herramientas que contribuyan a una correcta elección u orientación laboral futura;

Generar un ingreso.

ARTÍCULO 2º.- Para el cumplimiento de los objetivos mencionados en el artículo precedente las personas con discapacidad intelectual podrán desempeñarse como practicantes dentro del marco jurídico de la práctica laboral rentada.

ARTÍCULO 3º.- A los fines de la presente ley, la discapacidad intelectual de una persona deberá ser considerada de acuerdo a lo que estipule el Ministerio de Salud de la Nación.

ARTÍCULO 4º.- El contrato de práctica laboral rentada deberá ser suscripto por el representante legal de la persona con discapacidad intelectual y la empresa dentro de la que se desempeñará como practicante.

ARTÍCULO 5º.- El contrato de práctica laboral rentada deberá ajustarse a lo que la autoridad de aplicación de la presente establezca, con las siguientes características:

No podrá exceder los dos años de vigencia contados desde el ingreso

del practicante a la empresa dentro de la que se desempeñe como tal. La jornada laboral del practicante no puede exceder las cuatro horas por día ni llevarse a cabo dentro del horario nocturno que establece la ley 20.744.

El practicante no podrá desarrollar tareas consideradas insalubres ni riesgosas según las define la ley 20.744.

El practicante gozará de los mismos beneficios, licencias y días de descanso del convenio colectivo aplicable a la empresa en la cual se desempeñe. En caso de haber más de un convenio aplicable, se tomará en cuenta el más favorable para el practicante. Para el caso de actividades que no cuenten con convenio colectivo, se aplicará lo que establezca la ley 20.744

Los practicantes recibirán una remuneración estímulo representada por una suma de dinero proporcional a la carga horaria de las prácticas. Dicha remuneración deberá ser calculada en base al salario básico del convenio colectivo aplicable a la empresa en la cual se desempeñe. En caso de haber más de un convenio aplicable, se tomará en cuenta el más favorable para el practicante. Para el caso de actividades que no cuenten con convenio colectivo, se aplicará para el cálculo de la asignación estímulo, el salario mínimo, vital y móvil, en forma proporcional a la carga horaria de la práctica.

Se deberá otorgar al practicante una cobertura de salud con las prestaciones previstas por la Ley 23.660

ARTÍCULO 6°.- En los casos en que la formación y/o capacitación previa a la práctica laboral rentada del futuro practicante fuese brindada por una universidad y/o una asociación civil, no se computará el tiempo que dicha formación demande como parte del contrato mencionado en los artículos precedentes ni generará ningún tipo de obligación a cargo de la empresa en la que el practicante se desempeñe en el futuro.

ARTÍCULO 7°.- Lo establecido en el artículo precedente será de aplicación aunque el vínculo entre el practicante y la empresa en la cual desarrolle su práctica laboral rentada surja por intermediación o intercesión de la universidad y/o asociación civil que lo hubiese formado y/o capacitado.

ARTÍCULO 8°.- Las universidades y/o asociaciones civiles que formen y/o capaciten a las personas con discapacidad intelectual y mediante cuya intercesión estas accedan a una práctica laboral rentada no serán responsables penal, civil ni laboralmente por los daños y perjuicios que en el futuro puedan ocasionarse entre las partes del contrato de práctica laboral rentada.

ARTÍCULO 9°.- Las empresas que lleven adelante programas de práctica laboral rentada de personas con discapacidad intelectual están exentas del pago del 90% de cargas sociales correspondientes a dichos practicantes.

ARTÍCULO 10.- Cada empresa tendrá un cupo máximo de practicantes que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social fijará a través de la reglamentación correspondiente. Dicho cupo será proporcional a la cantidad de trabajadores que se desempeñen en la empresa.

ARTÍCULO 11.- Las personas con discapacidad intelectual que hubiesen mantenido una relación de empleo con una empresa no podrán ser contratadas como practicantes por la misma empresa o la que la en un futuro la adquiriese o se fusione con ella.

ARTÍCULO 12.- La autoridad de aplicación de la presente ley es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

ARTÍCULO 13.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nación.

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

***Control de alcoholemia a choferes de buses urbanos en
las cabeceras de línea***

Resumen ejecutivo

El riesgo de accidentes en la vía pública se ve incrementado por el consumo de alcohol. En el presente trabajo se propone el control sistemático a todos los choferes de las líneas de colectivos de transporte de pasajeros urbanos e interurbanos en la provincia de Buenos Aires en pos de evitar la presencia de conductores alcoholizados en las calles.

I) Introducción

Los controles de alcoholemia han demostrado ser una eficaz herramienta para reducir la siniestralidad en la vía pública. Por lo general, estos controles se llevan a cabo de manera aleatoria. El presente trabajo, en cambio, propone el control sistemático a todos los choferes de colectivos urbanos de pasajeros de la provincia de Buenos Aires antes de comenzar el recorrido correspondiente su línea. Esto permitirá no solo reducir los riesgos de accidentes en la vía pública sino también generar incentivos sobre el supervisor para que se reduzcan tales episodios (al ser este co-responsable si el chofer a su cargo se accidenta).

II) El alcohol como principal causa de accidentes viales

La seguridad vial consiste en la prevención de accidentes de tránsito y la minimización de sus efectos, especialmente para la vida y salud de las personas. Los accidentes de tránsito están íntimamente relacionados

con muchos factores. Entre ellos debemos mencionar la velocidad, el uso del celular, el cansancio, la agresión al volante y el consumo de drogas y bebidas alcohólicas.

Uno de los más relevantes es este último, el alcohol, que al igual que otras sustancias tóxicas como las drogas ilegales y ciertos medicamentos, disminuye la capacidad de atención, los reflejos y la coordinación del chofer, todos ellos factores esenciales para la conducción de vehículos. La Organización Mundial para la Salud (OMS) señala que el alcohol causa al menos 80.000 muertes al año en América Latina.¹

Existen estudios que revelan la importancia de desarrollar en América Latina, políticas de prevención y control basadas en evidencia, adaptadas a las especificidades sociales y culturales de cada país.² La tendencia de los países para resolver los problemas relacionados con la seguridad vial derivados del consumo de alcohol, ha sido la de implementar políticas que generen conciencia ciudadana al respecto. Por ejemplo Chile, ha realizado una campaña que consistió, entre otras cuestiones, de una serie de spots publicitarios para prevenir accidentes provocados principalmente por el consumo de alcohol y el exceso de velocidad.³

III) Complementar medidas y operativos existentes en Argentina

La Ley Nacional de Tránsito N° 24.449 establece como límite permitido de 0,5 gramos de alcohol por litro de sangre para manejar un vehículo particular. En el caso de las motociclistas dicho límite se reduce 0,2 gramos de alcohol por litro de sangre y para conductores profesionales el límite es 0 gramo por litro de sangre. El artículo 26 de la citada norma prohíbe además el expendio de bebidas alcohólicas en establecimientos con accesos directos a rutas, caminos y autopistas. A su vez, en su artículo 73 se establece que “todo conductor debe sujetarse a las pruebas expresamente autorizadas, destinadas a determinar su estado de intoxicación alcohólica

1 Ver más en: http://www.rpp.com.pe/2014-01-15-oms-el-alcohol-causa-al-menos-80-000-muertes-al-ano-en-america-noticia_662225.html

2 Ver más en http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION_UNPAN/BOL_JUNIO_2012_51/FLACSO/carlos_sojo.pdf

3 Ver más en <http://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/chile-campana-vial-evitar-accidentes-durante-mundial-noticia-1735358>

o por drogas, para conducir”.

Desde diciembre de 2000 distintos municipios han llevado a cabo numerosos controles de alcoholemia en puestos móviles de la vía pública, con el fin de detectar conductores alcoholizados y concientizar a la sociedad acerca del peligro que significa conducir bajo efectos del alcohol u otras sustancias tóxicas. Dentro del marco del Operativo Sol que todos los años lleva a cabo por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires durante la estación veraniega, se realizaron controles de alcoholemia en varias terminales de buses de larga distancia, arrojando durante el mes de enero un índice de alcoholemia en choferes del 15,9%⁴.

Para la temporada de verano 2015, el Ente Regulador de los Servicios Públicos de la provincia de Córdoba (ERSP) instaló puestos de control de alcoholemia en las distintas terminales y rutas provinciales. Para reforzar los controles, se creó una línea 0800 para que cualquier ciudadano pueda alertar sobre situaciones que indiquen que un chofer se encuentre bajo efectos del alcohol.

La política implementada en Córdoba establece que si durante los controles se comprueba que un chofer consumió bebidas alcohólicas, es decir si tiene más de 0 gramos de alcohol en sangre, no podrá continuar el viaje y la empresa de transporte deberá sustituirlo por otro. Se debe labrar un acta de infracción y aplicar una multa a la prestataria y la empresa deberá responder por el accionar de su empleado.⁵

Desde hace aproximadamente cinco años el Municipio de Morón trabaja con el programa de seguridad vial “Pará”. Mediante este programa se busca profundizar la conciencia ciudadana, promover conductas respetuosas de las normas de seguridad vial, evitar accidentes y contribuir a ordenar la circulación. Para del programa Pará consistió en llevar adelante operativos de control de alcoholemia a choferes de micros de larga distancia que se realizaron en la terminal local de ómnibus.⁶

4 Estos datos surgen del operativo conjunto realizado por los ministerios de Trabajo y Salud junto a la Subsecretaría de Coordinación Gubernamental, perteneciente a Jefatura de Gabinete, y la Agencia Provincial de Transporte. <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/prensa/bajan-indices-de-alcoholemia-en-choferes-tras-las-inspecciones-realizadas-en-terminales-de-la-provincia/>

5 Ver más en: <http://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/continuan-los-controles-de-alcoholemia-a-choferes-de-interurbanos/>

6 Disponible en: <http://moron.enorsai.com.ar/locales/20239-controles-de-documentacion-y-de-alcohole>

Una medida similar fue adoptada recientemente en la ciudad de Salta donde el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) realiza controles diarios de alcoholemia obligatorios a todos los choferes de transporte de mediana y larga distancia que ingresan y egresan de la terminal de ómnibus de la ciudad.⁷

Por su parte, desde el Concejo Deliberante de la ciudad de Rosario, (Santa Fe) se ha reclamado por la vía correspondiente a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) por no realizar el debido test de alcoholemia en la terminal de ómnibus de dicha ciudad. El reclamo de los concejales apunta a la celebración de un convenio de colaboración entre la CNRT, la Agencia provincial de Seguridad Vial y la Municipalidad de Rosario, para que haga el control de alcoholemia a choferes de micros de larga distancia, especialmente esto los días de recambio turístico, de modo tal de poder determinar el estado de los conductores que se dirigen a diferentes destinos del país.⁸

En agosto de 2014, el cuerpo de inspectores de la Dirección General de Tránsito de la Municipalidad de Corrientes, lanzó un operativo de control de alcoholemia a los choferes de micros del transporte urbano y de media y larga distancia. Lamentablemente, dicha medida duró solo un día.⁹

En el mes de enero de 2015 la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) desarrolló un operativo de control de las frecuencias en el servicio de colectivos urbanos de las veinte líneas que operan en la zona de Plaza Constitución en la Ciudad de Buenos Aires, realizando además controles aleatorios de alcoholemia a sus conductores.

IV) Propuesta

Las experiencias descritas en el acápite anterior muestran que los

mia-a-choferes-de-micros.html

⁷ Ver más en: <http://www.legislandosalta.com.ar/concejo-deliberante/noticias/184/controles-de-alcoholemia-obigatorios-choferes-de-c.html>

⁸ Ver más en: <http://www.redaccionrosario.com/nuevo/2014/12/30/reclaman-controles-de-alcoholemia-para-choferes/>

⁹ Ver más en: <http://www.ciudaddecorrientes.gov.ar/content/seguridad-vial-el-municipio-intensifica-los-controles-de-rutina-colectivos-urbanos-media-y-larga>

controles a las líneas de ómnibus y sus choferes se realizan en Argentina de manera esporádica y no sistemática. Por lo general dichos controles apuntan a verificar el cumplimiento de frecuencias, la documentación habilitante de los choferes y los vehículos así como determinadas cuestiones relativas a la seguridad e higiene de los mismos. En menor medida se controla el cumplimiento del régimen de descanso de los conductores y se les realiza test de alcoholemia.¹⁰ No obstante ello, y pese a que el control de los niveles de alcohol en sangre de los choferes no sea controlado de la manera en que debería hacerse, no caben dudas al respecto: cuanto mayor sea la fiscalización, menores serán los riesgos de siniestralidad.

En base a todo lo expuesto proponemos que el control de los niveles de alcohol en sangre se realicen de manera sistemática y regular a los choferes de colectivos urbanos de las líneas que operan en la provincia de Buenos Aires. Dichos controles deberían ser llevados a cabo en las respectivas cabeceras de recorrido por quien la autoridad de aplicación indique, pudiendo incluso hacerlo personal idóneo de las empresas de transporte. De este modo se evitará el ingreso de choferes a la vía pública en condiciones que pongan en riesgo su vida, la de los pasajeros y demás transeúntes.

V) Texto normativo

ARTÍCULO 1º.- Será obligatorio en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires el control de los niveles de alcohol en sangre a todos los choferes de medios de transporte automotor público de pasajeros urbano e interurbano previo al inicio de cada turno laboral.

ARTÍCULO 2º.- El control aludido en el artículo precedente deberá llevarse a cabo en las terminales y cabeceras correspondientes a las rutas de cada línea de transporte automotor público de pasajeros urbano e interurbano sin perjuicio de los controles que se lleven a cabo aleatoria a lo largo de cualquier sector de dicho recorrido.

¹⁰Cabe destacar que durante el último semestre, la CNRT inspeccionó 6500 colectivos de transporte urbano de pasajeros que circulan por CABA, y se labraron 976 actas de infracción relacionadas con falta de cartelería indicativa, matafuegos, desperfectos técnicos en las luces, higiene, entre otros. Ver más en <http://www.cnrt.gob.ar/prensa/la-cnrt-control%C3%B3-las-frecuencias-de-los-colectivos-urbanos-y-realiz%C3%B3-alcoholemia-conductores>

ARTÍCULO 3º.- Ningún chofer de medios de transporte automotor público de pasajeros urbano e interurbano al que se le hubiese detectado un nivel de alcohol en sangre superiores a los permitidos por ley para la conducción de ese tipo de vehículos podrá prestar servicio hasta tanto dichos niveles no desaparezcan.

ARTÍCULO 4º.- Las empresas de transporte automotor público de pasajeros urbano e interurbano deberán designar un conductor en reemplazo de aquél al que se le hubieren detectado niveles de alcohol en sangre superiores a los permitidos para la conducción de ese tipo de vehículos.

ARTÍCULO 5º.- Las empresas de transporte automotor público de pasajeros urbano e interurbano podrán aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes a los choferes a los que se les hubieren detectado niveles de alcohol en sangre superiores a los permitidos para la conducción de ese tipo de vehículos.

ARTÍCULO 6º.- La autoridad de aplicación determinará la forma en que los controles del nivel de alcohol en sangre deberán ser llevados a cabo sobre los choferes de medios de transporte público automotor de pasajeros urbano e interurbano, pudiendo delegar dichas tareas en personal designado para ello en cada empresa de transporte. En este último caso, los insumos para el control del nivel de alcohol en sangre serán provistos por el Estado de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 7º.- Los resultados que arrojen los controles de los niveles de alcohol en sangre a los choferes de medios de transporte público automotor de pasajeros urbano e interurbano serán refrendados por el chofer y el controlador correspondientes. El documento en el que se consignen los resultados del control aludido precedentemente tendrá valor de declaración jurada a todos los efectos legales y de atribución de responsabilidad civil, penal y contravencional.

ARTÍCULO 8º.- El Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires designará a la autoridad de aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 9º.- La presente ley deberá ser reglamentada dentro de los 30 (treinta) días contados desde su sanción.

ARTÍCULO 10.- Comuníquese

5
PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

***Flúor en agua y alimentos: necesidad de derogar la
ley nacional 21.172***

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se propone prohibir el agregado de flúor al agua potable y a los alimentos mediante la derogación de la ley nacional 21.172. Asimismo, se plantea la actualización de los parámetros de tolerancia de flúor para el consumo humano en el Código Alimentario, para que estos sean acordes a los niveles admisibles de acuerdo a determinados estudios científicos publicados recientemente.

I) Introducción a la problemática del fluoruro en el agua

En nuestro país rige desde 1975 la ley 21.172 que dispone el agregado obligatorio de flúor en las aguas de abastecimiento público. Dicha medida fue adoptada, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos de América, dentro del marco de un plan de salud dental a nivel nacional ya que el flúor evita el surgimiento de caries.

El Código Alimentario Argentino (Ley 18.284 y decreto reglamentario 2.126/71) establece los niveles de flúor admitidos en el agua. Estos se encuentran comprendidos en un rango de entre 0,6 mg/l como límite inferior, a 1,7mg/l como límite superior tomando en cuenta los valores medios de ingesta de agua diarios de una persona.

Sin embargo, cuando estos números son trasladados a la realidad, se puede observar que son excedidos diariamente, ya que no se tienen en cuenta aquellas cantidades que son incorporadas por otros medios, tales

como el aire que respiramos (especialmente en áreas industriales, como consecuencia de los tratamientos de metales como aluminio), la comida a la cual se le agrega flúor o que naturalmente los contiene en altas concentraciones (té, sal, pollo, leche, alimentos procesados, pescados, papas, lechuga, espinacas). Tampoco podemos obviar aquellos alimentos y demás productos de uso diario criados o producidos utilizando flúor tales como los pesticidas que se usan en la agricultura, artículos de higiene personal (pasta de dientes, hilo dental, enjuague bucal), productos farmacológicos y elementos tan comunes como los enseres de cocina fabricados a base de teflón. Tampoco se tiene en cuenta el hecho de que ninguna persona bebe la misma cantidad de agua ni presenta diferentes texturas físicas. Por ejemplo, un atleta, o una persona con problemas de riñones, consumen agua en mayores cantidades que el resto de la población. A la vez, estas ingestas difieren si se trata de una persona joven o de una adulta. Tampoco contempla el hecho de que las personas pueden padecer algún tipo de disfuncionalidad renal, lo que causa menor capacidad de filtración y excreción del flúor, lo que conduce a una mayor acumulación de este en el cuerpo, escapando así de las previsiones de las autoridades que regulan la cantidad de flúor admisible para la ingesta¹.

En el sitio web de Aysa² se encuentra publicada una tabla de normas mínimas de calidad donde figura que las concentraciones de fluoruro (F⁻) son de 2mg/l. Esta concentración excede lo permitido por el Código Alimentario Nacional³, y supera en 0,5 mg/l los niveles máximos recomendados por la OMS⁴.

II) Aspectos médicos⁵

En los últimos 35 años, se han llevado a cabo en todo el mundo nume-

1 <http://fluoridealert.org/issues/health/kidney/>

2 http://www.aysa.com.ar/index.php?pagina=busqueda&id_seccion=0

3 http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigooa/CAPITULO_XII.pdf

4 http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/fluoride_drinking_water_full.pdf?ua=1

5 Nuestros argumentos en lo referente al daño causado a la salud por el flúor han sido extraídos de las siguientes fuentes, donde a su vez se hayan mencionadas todas las fuentes primarias sobre los que se sostienen, y cuya enumeración en este proyecto sería engorrosa y entorpecedora, por lo que nos remitimos a ellas y recomendamos su lectura en caso de que se desee profundizar acerca del tema. <http://fluoridealert.org/>; <http://www.nofluoride.com/>; <https://dejendefluorarrelaguapotable.wordpress.com/>; <http://www.fluoridedebate.com/index.html>

http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/chemicals/fluoride.pdf

rosos estudios que han relacionado la ingesta crónica de flúor con ciertas enfermedades y desórdenes en el organismo, tales como fluorosis, osteosarcoma y efectos neurotóxicos, entre otros. Algunos de dichos estudios, han cuestionado incluso la eficacia del flúor en la prevención de la caries dental, señalando que aún en aquellas zonas donde el agua no está fluorada, la incidencia de caries en sus residentes continúa decreciendo año a año.

En primer lugar, vamos a referirnos al daño en la salud que genera el flúor agregado al agua.

- **Fluorosis dental⁶:** El más visible y común de los resultados del exceso de flúor en el cuerpo, aún reconocido por las asociaciones y organismos médicos de salud dental. Esta dolencia consiste en una hipomineralización del esmalte dental, evidenciada por manchas y erosión. Esto causa el debilitamiento de los dientes y empobrecen la estética dental de los sujetos, causándoles inseguridades respecto de su apariencia.

- **Fluorosis esquelética⁷:** Se le llama así al debilitamiento que padecen los huesos del cuerpo humano producido por la acumulación de flúor en los huesos. Esto lleva a un incremento en la tasa de fracturas óseas en la población. En su estadio más grave, se la conoce como fluorosis incapacitante, cuyos efectos son la calcificación anormal en las articulaciones y ligamentos intervertebrales, donde los tendones unen los músculos a los huesos y en áreas interóseas, como por ejemplo en el antebrazo. La fluorosis esquelética puede causar dolor de espalda y rigidez. Esta afección puede provocar también otros problemas tales como:

- calcificación de la glándula pineal, reduciendo la producción y síntesis de melatonina, hormona responsable de acompañar los niveles de descanso del cuerpo y de proteger al cuerpo del daño celular ocasionado por los radicales libres.⁸

- alteración del sistema endócrino, irrumpiendo el ritmo metabólico

⁶<http://fluoridealert.org/issues/fluorosis/>

⁷http://fluoridealert.org/issues/health/skeletal_fluorosis/
<http://fluoridealert.org/issues/health/bone-fracture/>
<http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073sOp.htm>

⁸<http://fluoridealert.org/issues/health/pineal-gland/>

del cuerpo y pudiendo provocar hipotiroidismo, con sus consiguientes secuelas de fatiga, dolor muscular, aumento de peso, inhabilidad para concentrarse y memoria disminuida⁹.

- Presentación de síndromes artríticos y dolor en las articulaciones, pudiendo llegar a convertirse en una causa directa de osteoartritis¹⁰.

Reducción de coeficiente intelectual y posible vinculación con la demencia, como así también desarrollo disminuido del cerebro de los fetos¹¹.

- Problemas cardiovasculares¹²: Estudios realizados sobre niños con fluorosis dental han indicado que estos poseían un nivel de presión sanguínea diastólica más bajo (hipotensión) que aquellos que no la padecían. También se ha observado que en aquellos pacientes que sufren de fluorosis esquelética han mostrado una acumulación desproporcionada de calcio en las arterias, conllevando a la ocurrencia de arterosclerosis.

Numerosas personalidades del ámbito científico y organismos sanitarios gubernamentales han concluido en que el flúor, en las concentraciones en que se encuentra, afectan la salud de la población, y que agregarlo en el agua de consumo humano importaría un riesgo innecesario¹³.

III) Consideraciones legales

En base a la información con la que hasta el momento se cuenta, es lógico inferir que se está ante un caso de incumplimiento de la normativa vigente en nuestro país y de los instrumentos del derecho internacional.

1. Principio precautorio

En primer lugar resulta evidente que se atropella uno de los pilares del derecho ambiental. Nos estamos refiriendo al principio precautorio. Dicho principio tiene fuerza vinculante en la legislación argentina y ha sido re-

⁹<http://fluoridealert.org/issues/health/endocrine/>

¹⁰<http://fluoridealert.org/issues/health/arthritis/>

¹¹<http://fluoridealert.org/issues/health/brain/>

¹²<http://fluoridealert.org/issues/health/cardio/>

¹³http://www.nofluoride.com/Dr_Scientists_Opposing.cfm

ceptado en el art. artículo 4º de la ley N° 25.675 al establecer que: “cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”. De su armonización con el artículo 41 de la Constitución Nacional, que establece que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano (...)”, que “las autoridades proveerán a la protección de este derecho (...)” y que “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, se observa cómo se incluye a la salud como objeto de resguardo de este principio. Asimismo, nuestro país ha asumido los compromisos propuestos en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, entre los cuales se encuentra el principio precautorio (Principio n°15). Este es posteriormente reafirmado por la ley 25.841, que aprueba el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, del año 2001. A lo antedicho se le suma la aceptación global que tiene este concepto en la legislación de países de Europa y Norteamérica, y su presencia en tratados internacionales.

Por lo tanto, es necesario tener en cuenta el principio precautorio antes de tomar la decisión de llevar a cabo una actividad que puede llegar a significar una amenaza para la salud humana o el medio ambiente, aún en los casos en que alguna relación causa-efecto no se encuentre establecida totalmente de manera científica¹⁴.

A modo de cierre, vale traer a colación uno de los efectos sustanciales de este principio, el cual es la inversión de la carga de la prueba. Dado que lo que se quiere prevenir es que ocurra el daño antes que tener que repararlo ex-post, la obligación de demostrar la inocuidad del impacto de la actividad que se propone llevar adelante le corresponde a aquel que potencialmente puede llegar a causar el riesgo.

2. El acceso al agua potable como derecho humano

Este derecho está garantizado por tratados con jerarquía constitucional. El Estado Argentino tiene la obligación de brindar acceso al agua potable y segura a la población, de acuerdo a lo que surge de la ratificación

¹⁴www.who.int/ifcs/documents/.../wingspread.do

de tratados internacionales con jerarquía constitucional y plenamente operativos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 11 y 12), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24.2.c) y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.2.h) y la sucesiva jurisprudencia nacional¹⁵.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que el derecho humano al agua “es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos” y recordó el carácter limitado del agua y el bien público, convirtiéndose en un derecho fundamental para la vida y la salud¹⁶.

Aclaremos que por agua potable se entiende la que es apta para la alimentación y el uso doméstico, que no contenga sustancias o cuerpos extraños de origen biológico, orgánico, inorgánico o radiactivo en tenores tales que la hagan peligrosa para la salud y que presente un sabor agradable, sea incolora, inodora, límpida y transparente (Código Alimentario Argentino, Artículo 982). Cuando hablamos de agua segura nos referimos al resultado de un sistema seguro de su manejo, de forma tal que el sistema de distribución no presente fallas que logren contaminarla¹⁷.

Podemos concluir entonces que el acceso a agua potable y segura, es decir, aquella que, entre otras características, no afecte negativamente la salud del que la consume, es un derecho humano protegido constitucionalmente, internacionalmente reconocido y una obligación con la que el

15“Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) c. Ciudad de Buenos Aires” (18/07/2007) de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala I.

“Defensoría de Menores N° 3 c. Poder Ejecutivo Municipal” (“Colonia Valentina Norte Rural”) (02/03/1999) del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén.

“Menores Comunidad Paynemil s/acción de amparo”(“Comunidad de Paynemil”) (19/05/1997) de la Cámara de Apelaciones en lo Civil de Neuquén, Sala II;

“Urriza, María Teresa c/ ABSA s/ amparo” (21/03/2005) del Juzgado Contencioso administrativo N° 1 de La Plata.

“Usuarios y consumidores en defensa de sus derechos c/ Aguas del Gran Buenos Aires” (21/08/2002) del Juzgado de Paz de Moreno.

CSJ 42/20013 (49-K) “Recurso de Hecho (Kersich, Juan Gabriel y otros C/Aguas Bonaerenses S.A. y otros sobre amparo” (02/12/2014)

16<http://www.ambito.com/noticia.asp?id=769589>

17Notas sobre agua segura para consumo humano, documento elaborado por la Coordinación de Salud Ambiental del Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires, Agosto de 2007

Estado debe cumplir, y que el agregado de flúor al agua transgrede dichos preceptos.

3. El envenenamiento, la adulteración y la contaminación del agua como delito

Consideramos pertinente el cumplimiento de lo ordenado en el capítulo IV (“Delitos contra la salud pública. Envenenar o adulterar aguas potables o alimentos o medicinas”) del Código Penal de la Nación, ya que se estaría configurando el tipo penal descrito en los artículos 200, 201, 201bis, 203, y 207. En el caso de que el fluoruro agregado al agua no fuera fluoruro de calcio, nos encontraríamos también ante la violación de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos. Dicha ley encuadra a este elemento dentro de la categoría Y32 de su Anexo I (compuestos inorgánicos de flúor, con exclusión del fluoruro de calcio), y 9H11 del Anexo II (sustancias tóxicas que, de ser aspiradas, ingeridas o que en caso de penetrar en la piel, pueden entrañar efectos retardados o crónicos, incluso la carcinogenia). Restaría investigar la procedencia del insumo para poder determinar si este también encaja en la clasificación Y4 del Anexo I (desechos resultantes de la producción, la preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios).

Esta ley prevé las penas del artículo 200 del código penal para aquel que utilizando los residuos anteriormente referidos, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

4. Violación de los derechos del consumidor

El artículo 42 de la Constitución Nacional establece que *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos(...)”*

De conformidad con el artículo 1° de la ley nacional 24.240, *se entiende por consumidor a “toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza bienes o servicios en forma gratuita u onerosa como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social. Se considera asimismo*

consumidor o usuario a quien, sin ser parte de una relación de consumo, como consecuencia o en ocasión de ella adquiere o utiliza bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, y a quien de cualquier manera está expuesto a una relación de consumo.”

Lo antedicho significa que todos quienes habitamos en la República Argentina somos consumidores del servicio público de provisión de agua potable a través del sistema de red doméstica. Por su lado, el artículo 2° de la citada norma define al proveedor como *“la persona física o jurídica de naturaleza pública o privada, que desarrolla de manera profesional, aun ocasionalmente, actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca, distribución y comercialización de bienes y servicios, destinados a consumidores o usuarios. Todo proveedor está obligado al cumplimiento de la presente ley.* No hay duda respecto de la calidad de proveedor que el Estado tiene respecto de la prestación del servicio público de suministro de agua. Dicha calidad se mantiene aunque dicho servicio fuese indirectamente prestado por empresas privadas por medio de la concesión.

Entendemos pues que el agregado de flúor al agua de red viola los artículos 4° al 6° de la ley 24.240. Dichos artículos imponen el deber de informar de manera gratuita, cierta, clara y detallada al consumidor todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee.

No debemos obviar el hecho de que las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones pre-visibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios. Las cosas y servicios, incluidos los servicios públicos domiciliarios, cuya utilización pueda suponer un riesgo para la salud o la integridad física de los consumidores o usuarios, deben comercializarse observando los mecanismos, instrucciones y normas establecidas o razonables para garantizar su seguridad.

5. Violación del consentimiento informado

El procedimiento de fluoración del agua de red, dada su finalidad, es un tratamiento médico. Ante dicha realidad, nos topamos entonces con un gran dilema ético ya que, el Estado, como proveedor del servicio de su-

ministro de agua potable, viola el artículo 6° de la ley nacional 25.629 que establece que *“toda actuación profesional en el ámbito médico-sanitario, sea público o privado, requiere, con carácter general y dentro de los límites que se fijan por vía reglamentaria, el previo consentimiento informado del paciente.”* Entiéndase como tal a “la declaración de voluntad suficiente efectuada por el paciente, o por sus representantes legales en su caso, emitida luego de recibir, por parte del profesional interviniente, información clara, precisa y adecuada con respecto a:

- a) Su estado de salud;
- b) El procedimiento propuesto, con especificación de los objetivos perseguidos;
- c) Los beneficios esperados del procedimiento;
- d) Los riesgos, molestias y efectos adversos previsibles;
- e) La especificación de los procedimientos alternativos y sus riesgos, beneficios y perjuicios en relación con el procedimiento propuesto;
- f) Las consecuencias previsibles de la no realización del procedimiento propuesto o de los alternativos especificados.

Como se deriva de la norma, la afectación de las aguas al procedimiento propuesto por la ley 21.172 se aplica a nivel nacional. Esto supone la imposición obligatoria de un tratamiento médico en masa. Tratamiento que, más allá de disponer mediante el Código Alimentario los parámetros de las dosis de flúor en agua según los distintos escenarios locales, no tiene manera de controlar cuánto flúor ingiere cada habitante, ni ha creado programa alguno para realizar un seguimiento de los efectos que su acumulación produce en el organismo de cada persona a lo largo de su vida. Más aún, aplica igual dosis a ciudadanos de distintas complejidades, edades e historial clínico, sin discriminar si poseen alguna condición particular que podría verse agravada por el consumo de flúor. Su ingesta es inevitable, ya que no sólo se encuentra en el agua potable de las redes domésticas, sino también en el agua embotellada industrialmente.

El 98% de los países de Europa ha prohibido la aplicación de flúor al

agua¹⁸, basándose principalmente en la oposición a forzar un tratamiento médico en masa cuyas dosis no son susceptibles de ser controladas, ni sus efectos en cada individuo medidos o monitoreados.

Vale traer a colación el caso “Bahamondez”¹⁹, en relación al cual la Corte Suprema de Justicia se expidió en abstracto, resolviendo por mayoría que se debe respetar la autonomía²⁰ del paciente a elegir someterse o no al tratamiento médico que considere más adecuado para su bienestar, siempre que su conducta no cause daños a terceros y que no busque el suicidio. Si bien este caso se basaba en convicciones religiosas, no vemos cómo esto obsta a la realización de una analogía con del deseo de querer conservar la salud ante el planteo de dudas fundadas respecto al tratamiento médico.

6. Otros argumentos

a. El tratamiento está dirigido directamente a afectar la salud de la persona, no la potabilidad o calidad del agua. A diferencia de la cloración del agua, donde se la trata directamente con el fin de convertirla en apta para el consumo humano, con la fluoración se la utiliza simplemente como un medio para propagar el flúor hasta los destinatarios. Cuando se lo utiliza de esta manera para prevenir una enfermedad que no surge naturalmente del consumo del agua, el flúor es considerado una droga.

b. El flúor no es un nutriente esencial. No es requerido por nuestro organismo para llevar a cabo proceso alguno. Su falta, por lo tanto, no provoca ningún trastorno. Aquí yace también la distinción con el proceso de agregado de yodo a la sal, cuyo déficit está comprobado que causa trastornos en el cuerpo.

c. Se ha comprobado que el uso de flúor para la prevención de la aparición de la caries es eficiente cuando se utiliza a nivel local (lavado de dientes) y no a través del consumo de este en el agua.

¹⁸<http://topinopost.com/2014/02/13/98-per-cent-of-europe-banned-water-fluoridation>

¹⁹<http://www.washingtonsblog.com/2013/08/israel-joins-most-of-the-world-in-banning-water-fluoridation.html>

²⁰<http://www.planetaius.com.ar/fallos/jurisprudencia-b/caso-Bahamondez-Marcelohtm.htm>

²⁰http://www.justiniano.com/revista_doctrina/la_autonomia.htm

d. Si bien el argumento principal para la fluoración del agua es la prevenir la aparición de la caries en los dientes, estudios realizados por la OMS en 2012 demuestran que en los países donde no se fluoriza el agua, este tipo de afecciones dentales ha disminuido.²¹

V) Poder de policía del Estado

¿Hasta dónde puede tomar iniciativa el Estado y restringir derechos de sus habitantes en nombre del “bien común, la salud pública y el progreso”

Los doctrinarios del Derecho coinciden al considerar que los límites al poder de policía son la razonabilidad para su ejercicio y su legalidad, incluyendo primariamente en este aspecto el respeto por la normativa constitucional. Su piedra angular es el art. 28 de nuestra Constitución Nacional, que establece que los principios, derechos y garantías reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

La regulación policial es razonable cuando se la lleva a cabo con miras a la consecución del bien público, haya proporcionalidad entre este fin y el medio utilizado, y que el resultado no sea de manifiesta iniquidad²².

Agustín Gordillo agrega que el obrar del Estado será ilegítimo y arbitrario cuando no se tengan en cuenta hechos acreditados, o de público y notorio, o se funde en hechos o pruebas inexistentes²³.

En el caso concreto, si bien el espíritu de la Ley 21.172 es mejorar la salud pública dental de la población, no podemos afirmar que dicho fin

guarde proporcionalidad con el medio utilizado, cuando además ha sido demostrado que resulta eficaz solo para un grupo minoritario de la población (menores de 14 años), y que se generan graves efectos no deseados en la salud. Y menos aun cuando se pueden obtener los resultados bus-

²¹<http://fluoridealert.org/issues/caries/who-data/>

²²CSJN, “Inchauspe”, 1944, Fallos, 199:483; “Banco Central de la República Argentina”, 1963, Fallos, 256:241, consid. 5º; “Aarón Rabinovich, 1950, Fallos, 217:468; “Vila, Cándida v. Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles”, JA, 20/4/94; PTN, Dictámenes, 123:457

²³http://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo8.pdf

cados por medios no invasivos ni obligatoriamente impuestos, como ser el uso de la pasta dentífrica.

VI) Consideraciones finales

En el fallo “SALADERISTAS SANTIAGO, JOSE y JERONIMO PODESTA Y OTROS v. PROVINCIA DE BUENOS AIRES” de 1887, fallo 51:274 CSJN, considerando 3º y 4º, la Corte Suprema de Justicia Nacional rechaza la demanda invocando: “(...)los saladeristas de Barracas no pueden por consiguiente invocar ese permiso para alegar derechos adquiridos, no sólo porque él se les concedió bajo la condición implícita de no ser nocivos a los intereses generales de la comunidad, sino porque ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública (...). Consideramos importante destacar como, si bien aquí la restricción va dirigida a una persona del sector privado, la CSJN concibe la idea de que nadie puede comprometer la salud pública reclamando tener derechos adquiridos para comprometer la salud pública. Ni siquiera el Estado al ejercer su poder de policía.

Resulta también digno de mención lo dispuesto en los considerandos del fallo “Vila, Cándida v. Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles”, (JA, 20/4/94) (PTN, Dictámenes, 123:457), que enuncia que la restricción de los derechos constitucionales pueden llevarse a cabo “siempre que los medios elegidos sean razonables y haya proporcionalidad entre las reglas y limitaciones y los fines perseguidos por la ley, será o no admisible la pertinente restricción de los derechos individuales afectados”.

Entendemos pues que la ley 21.172 debe ser derogada para que se deje sin efecto la obligatoriedad de agregar flúor al agua de red para consumo humano. Por ello también consideramos pertinente modificar el Código Alimentario Argentino para que se adecue a los valores que la OMS establece actualmente como límite máximo en el agua destinada para el consumo humano, es decir 1,5 mg/l. Asimismo entendemos que se debe prohibir el agregado de flúor a todo producto alimenticio y bebida

destinado a ser consumido por seres humanos. En consecuencia proponemos también la obligatoriedad de reducir los niveles presentes naturalmente en el agua destinada al consumo humano cuando fuesen superiores a 1,5 mg/l.

IV) Texto normativo propuesto

ARTÍCULO 1º.- Deróguese la ley 21.172

ARTÍCULO 2º.- Queda prohibido en el territorio de la República Argentina el agregado artificial de flúor a todo producto alimenticio y/o bebida destinado para el consumo humano.

ARTÍCULO 3º.- Se prohíbe en todo el territorio de la República Argentina que el nivel de flúor presente en bebidas hídricas, agua y agua gasificada destinadas para el consumo humano supere, sin importar la temperatura ambiente media de una zona geográfica en particular los 1,5 mg/l.

ARTÍCULO 4º.- Será obligatorio en todo el territorio de la República Argentina la reducción del nivel de flúor que naturalmente se halle en el agua destinada para consumo humano hasta un máximo de 1,5 mg/l.

ARTÍCULO 5º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo

6 PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Asociaciones público – privadas, la moderna forma de contratación estatal

Resumen ejecutivo

Las asociaciones público-privadas (APP) constituyen una novedosa manera de contratación del Estado. Su utilización implica una reducción de costos para la administración pública, la optimización de los resultados esperados, el libre juego entre todos los interesados en contratar con el Estado y la transparencia. En el presente trabajo se detallan todas la ventajas que implica la adopción de las APP en Argentina.

I) Introducción a las asociaciones público privadas

El concepto de Asociación Público - Privada (APP) se acuña por primera vez en Reino Unido en 1992, a través de la iniciativa “Private Finance Initiative”, que condujo a la creación de las “Public Private Partnerships”, o “PPP”. Estos proyectos estaban relacionados principalmente con el desarrollo de infraestructura de conexión de transporte público. Como ejemplos remarcables, podemos mencionar obras como el “Puente Isabel Segunda”, el “Puente de la Isla de Skye” y el Túnel del Canal de la Mancha, que conecta al Reino Unido con Francia.

A lo largo de los años noventa, esta tendencia se fue perfeccionando y transmitiendo a otros países, entre ellos EE.UU., Alemania, Francia, Japón, España y Dinamarca; y a partir del año dos mil, comenzaron a arraigarse en países de América Latina como Chile, Colombia, Perú, Paraguay, Uruguay, Brasil, Méjico, Costa Rica y Honduras.

Resulta prudente entonces preguntarse qué son las APP. No existe una definición unívoca de las mismas, variando levemente según el país en donde se apliquen. Sin embargo, todas comparten que se trata de una modalidad de cooperación de mediano a largo plazo entre el sector público y el sector privado, por medio de la cual el sector privado diseña, construye, opera y/o mantiene un proyecto de infraestructura pública o presta un servicio típico del sector público, en base a un contrato en donde se establece una clara y eficiente distribución de riesgos entre ambas partes.

Surgen como un modelo que brinda mayor dinamismo y flexibilidad al alcance de la relación entre ambos sectores, así como un mejor aprovechamiento de las ventajas que puede llegar a aportar cada una de las partes. La novedad distintiva que presentan es el reemplazo del paradigma “Estado concedente- Sector Privado contratista” por uno nuevo de cooperación entre ambos sectores, con una mayor capacidad de diálogo entre ambos y una participación más activa de la administración nacional en la toma de decisiones del proyecto, así como una mayor eficiencia en los aportes que aquella puede realizar a la asociación. De tal manera que, en vez de aportar dinero, la administración nacional buscará otorgar exenciones impositivas, créditos tributarios, otorgamiento de derechos sobre determinados bienes públicos generalmente deficitarios que podrán consistir en concesiones, permisos autorizaciones, incluso una cierta clientela compuesta por los usuarios del servicio público del municipio, ciudad o región a la que afectará la obra; persiguiendo así la financiación por parte del privado o de entidades bancarias y terceros.

II) Ventajas de las APP

Las ventajas que aportan comprenden:

a) La distribución de riesgos acorde a la capacidad y responsabilidad de cada uno; estos riesgos se relacionan con eventos inciertos que tienen un efecto directo en la provisión de los servicios o en la viabilidad financiera del proyecto. En ambos casos, el resultado es una pérdida o un costo que debe ser asumido por alguna de las partes involucradas. Así, por lo general es el sector privado el que asume la responsabilidad por el diseño, construcción, operación y mantenimiento de la obra, a la vez que se hace cargo de los costos de los mismos. Estos pueden ser transferidos a terceros subcontratistas o aseguradores. En el caso de las concesiones de

obra pública, se pueden incluir en un aumento a las tarifas de los usuarios;

b) La liberación de presión financiera sobre las arcas públicas del Estado, prefiriéndose la financiación por parte del socio privado, a través de entidades financieras como bancos o de la emisión de títulos de deuda y bonos al mercado bursátil;

c) El hecho de que sea el sector privado el encargado del diseño y la operación del proyecto, así como de manejar sus costos, redundan en una incorporación de conocimientos técnicos y experiencia generalmente más especializados que aquellos que el Estado podría aportar, e implica una reducción de los costos de la obra y su mantenimiento, ya que se ahorra en gastos producidos por compras de materiales o por diseños ineficientes;

d) Este tipo de régimen incluye una etapa dentro de la licitación que se conoce como la de “diálogo competitivo”, en donde la administración nacional entabla un intercambio de ideas y sugerencias con los distintos competidores del proceso de adjudicación, para mejorar y pulir más aún el proyecto que se busca realizar;

e) El sector privado se haya incentivado a entregar los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto acordado, ya que generalmente comenzará a recibir su remuneración una vez terminada la obra, y en base a la calidad de la misma, y;

f) Crean diversificación en la economía, ya que hace al país más competitivo, e impulsa los negocios y la industria asociada al proyecto.

Lo cierto es que las APP, entre otras ventajas, permiten que el gasto público se focalice en los temas más urgentes como, por ejemplo, el ejercicio del rol subsidiario del Estado donde el sector privado no está presente. Asimismo, se genera un valor agregado al utilizar una infraestructura o prestar un servicio público de manera eficiente. Se gana eficiencia técnica por la competencia entre empresas privadas, debido a que pueden integrar todas las fases del ciclo del proyecto, desde el diseño hasta la explotación. También crea un clima de estabilidad jurídica para los privados ya que el propio estado está involucrado y eso conlleva además un mejor manejo de los riesgos.

III) Diferencias con las figuras de contratación pública ya existentes

Las APP son en primer lugar una modalidad de cooperación. A través de ella, se firma un contrato en donde se establecen las condiciones a las que se sujetará la asociación y las características del emprendimiento a desarrollar. De esta manera, las partes pueden decidir que el proyecto se realizará siguiendo la figura de la obra pública, la concesión de obra pública, o aquella que estime conveniente, pero sin quedar restringida a lo que establezcan las leyes que regulan las mismas. Le otorga mayor poder de negociación y convencionalidad a las partes, sin incurrir por supuesto en actos que contradigan la normativa vigente.

Al momento de considerar el panorama argentino, debemos tener en cuenta las etapas por las que pasó el Estado en relación con la prestación de servicios públicos y aporte de infraestructura pública, desde el proceso de privatización ocurrido en la década del noventa, en donde el Estado se desligaba totalmente de la prestación del servicio, hasta el reciente proceso de estatización de Empresas tales como YPF, AySA, Aerolíneas Argentinas y el Correo Argentino, en donde el Estado asumió la totalidad de la prestación.

En nuestro país, se viene dando una dialéctica de tensión entre las modalidades en que el Estado resuelve el problema de la infraestructura pública, creando básicamente dos bandos enemigos situados en ambos extremos: O total privatización, o total manejo por parte del Estado. Pero a través de este marco de asociaciones público - privadas, situamos al diseño, la construcción, operación, y mantenimiento de las obras públicas y a la prestación de servicios en un punto intermedio, en donde ambas partes tienen una participación activa en procurar el desenvolvimiento del proyecto y su eficiente gestión.

Un temor recurrente es que estas formas de asociación sean privatizaciones encubiertas. Este miedo es infundado, ya que en los procesos de privatización, entendido en su sentido más extremo, la propiedad de la obra o servicio queda en manos de la empresa privada contratista (no socia), mientras que en las APP, la propiedad de la obra o del servicio pertenece al organismo de la administración nacional desde el comienzo del proyecto o tras una posterior transferencia luego de finalizado el plazo para su explotación. Además, se establecen suficientes organismos de

contralor pertenecientes a la administración nacional, de las actividades de que lleve a cabo la asociación. De igual manera, estas deberán crearse siguiendo los principios de competencia leal entre las empresas, no dando lugar a un mercado desbalanceado.

En los caso de las U.T.E, que se hallan regulada en los artículos 377 a 383 de la ley nacional N° 19.550 de Sociedades Comerciales, y las Joint-venture, receptadas estas últimas en nuestro ordenamiento jurídico a través de la figura del “Consortio de Cooperación” tratada en la ley 26.005/2005, si bien ambas modalidades surgen de contratos, a través de ellas no se constituyen sociedades ni son sujetos de derecho. Las UTE carecen incluso de patrimonio propio. Los Consortios de Cooperación, por su lado, poseen un objeto amplio: facilitar, desarrollar, incrementar o concretar operaciones relacionadas con la actividad económica de sus miembros, definidas o no al momento de su constitución. También está previsto que tengan resultados económicos y que estos se distribuyan entre sus integrantes.

Además, no tienen límite de duración en cuanto al plazo y en cuanto a la cantidad de operaciones económicas que puede realizar.

Finalmente, son informales en cuanto a su instrumentación, pudiendo concretarse a través de instrumento público o privado.

IV) Conveniencia del proyecto de ley de asociaciones público - privadas

El estudio de la aplicación de este modelo en distintos países de Europa y Asia ha revelado que es un modelo viable que efectivamente brinda una mayor capacidad de provisión de infraestructura pública, así como una mejor calidad en la prestación de servicios.

Un estudio del año 2009 desarrollado por el Economist Intelligence Unit (EIU) con el apoyo financiero del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Programa para la Promoción de las Asociaciones Público - Privadas en Latinoamérica y el Caribe, describe un nuevo modelo de evaluación y un índice que mide la adecuación de países de América Latina y del Caribe para participar en asociaciones público-privadas en sectores de infraestructura. Este estudio examinó la preparación de países para

estos proyectos de infraestructura bajo un microscopio, para evaluar 1) el marco legal y regulatorio del país para proyectos APP; 2) las instituciones que preparan, otorgan y supervisan proyectos; 3) la capacidad del gobierno para observar leyes y reglamentos para concesiones, y el número y la tasa de éxito de proyectos previos (es decir, “madurez operacional”); 4) el ambiente político, social, y comercial para la inversión privada, y 5) las facilidades financieras para financiar infraestructura.

En este orden, Argentina, de acuerdo al orden precedente, calificó 7°, 15°, 12°, 13° y 13° respectivamente, sobre 18 países de América Latina, obteniendo un puntaje total de 21.9/100, dejándonos en el puesto 14°.

Entre las razones de este bajo puntaje, menciona: 1) Una reducida posibilidad de desarrollo de mercado eficiente de largo plazo de infraestructura de finanzas; 2) El no reconocimiento de laudos arbitrales internacionales, así como las numerosas disputas judiciales sobre laudos arbitrales, incumplimientos contractuales y protección de los derechos del inversor; 3) El considerable riesgo de expropiación; 4) El alto riesgo de incumplimiento del Estado.

Por el contrario, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú, con resultados variables, han podido aprender de sus falencias y mejorar sus marcos normativos para poder hoy en día encabezar la lista de los países de América Latina que ofrecen un mejor ambiente para el desarrollo de APP.

Creemos que con este proyecto de ley lograremos establecer una base sólida para comenzar a estructurar la modalidad de APP en nuestro país, y poder generar un ambiente de inversión más atractivo para los inversores, tanto nacionales como extranjeros, a la vez que aumentamos la confianza de los organismos financieros en la inversión en estos proyectos, al brindarles un marco jurídico más ordenado y seguro.

V) Marco normativo en Argentina

Las normas regulatorias que existen hoy en día en Argentina otorgan un marco restringido y fragmentado para el tratamiento de esta nueva modalidad de cooperación entre el sector privado y el público, compuesto a nivel nacional por las leyes 17.520 (concesión de obra pública), 13.064 (contrato de obra pública) y 23.696 (emergencia administrativa), y los de-

cretos 967/2005 (Régimen Nacional de Asociaciones Público - privadas), 966/2005 (Régimen Nacional de Iniciativas Privadas), 1023/2001 (Régimen General de contrataciones públicas y de obra pública). Este conjunto de normas debe interpretarse como complementarias entre sí en virtud de la idea subyacente de la participación privada en el desarrollo de las obras públicas y la prestación de sus servicios.

Cabe mencionar que existen a nivel provincial algunas leyes de asociaciones público - privadas que establecen su propio régimen. Ejemplos de estas son la N° 4.791 de la Ciudad de Buenos Aires y la N°12.158 de la Provincia de Santa Fe. Asimismo, existen leyes de adhesión al régimen instaurado por el decreto 967/05, tales como la ley A N°4638 de la Provincia de Río Negro.

En primer lugar, corresponde señalar que, al ser un decreto la fuente jurídica que regula las APP, estas no poseen un régimen sostenido en el mayor rango que le otorgaría una ley del Congreso, con el consecuente incremento de seguridad jurídica y representatividad de la voluntad ciudadana que ello implica.

En segundo lugar, en sus considerandos, el decreto 967/05 establece que la APP “es un modelo mediante el cual el sector público se asocia con el sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios, compartiendo los riesgos y mejorando la agilidad de las operaciones”. En su artículo 1°, comienza hablando de “contratos de Asociación público-privada”, como aquellos instrumentos de cooperación entre el sector público y el sector privado destinados a establecer un vínculo obligacional entre las partes, a fin de asociarse para la ejecución y desarrollo de obras públicas, servicios públicos u otras actividades delegables. Finalmente, en su artículo 4° fija que “las asociaciones público privadas deberán organizarse como sociedades anónimas, fideicomisos o bajo cualquier otra forma o modalidad que resulte apta para financiarse por medio del régimen de oferta pública previsto en la ley N° 17.811 (actualmente derogada por la ley N° 26.831) y sus modificatorias.

El problema que presenta este articulado es que resulta restrictivo de la voluntad de las partes para organizarse como mejor les sea conveniente. Además, y si bien comienza hablando de contratos de APP en su artículo 1°, al utilizar la expresión “deberán organizarse” como S.A, fideicomisos, etc, se crea la confusión de entender que es un requisito esencial el con-

formar un sujeto jurídico junto con la Administración, cuando esto no tiene por qué ser así. Al respecto, Cassagne dice que el esquema de APP que regula este régimen implica la constitución de sociedades entre el sector privado y el Estado, en la cual el sector público es fundamentalmente un socio del privado, no contemplando aquellas modalidades en las que el sector público es un mero adquirente que paga por la disponibilidad de la obra o el servicio, ni aquellas en las que se convierte en un locatario con posterior opción a compra. Siguiendo esta línea de pensamiento, la doctrina de la Unión Europea y particularmente el libro verde de la U.E. conciben a las asociaciones públicas - privadas en un sentido amplio, es decir, que estas no solamente tienen un alcance institucional, sino que además tienen una variedad o una posibilidad contractual.

En los términos de Casares (2009), la asociación público - privada institucional es la *“creación de una entidad en la que participan, de manera conjunta, el socio público y el privado”* (Casares, 2009 p. 106). Sobre el particular se explica: *“En este sentido, la cooperación directa entre los socios público y privado en una entidad con personalidad jurídica permite que el socio público conserve un nivel de control relativamente elevado sobre el desarrollo de las operaciones, que a lo largo del tiempo puede ir adaptando en función de las circunstancias, a través de su presencia en el accionariado y en los órganos de decisión de la entidad común. De igual forma, permite al socio público desarrollar su experiencia propia en materia de explotación del servicio en cuestión, al tiempo que recurre a la ayuda de un socio privado.”* (Quintana & Rodríguez, 2009 p. 647). Esta modalidad tiene preferencia en asuntos o proyectos mucho más generales que los planteados en las modalidades contractuales, y en consecuencia, los plazos serían mucho más extensos y en cierta medida el objetivo sería mucho más amplio que el definido para un proyecto bajo una alianza público privada contractual.

Por la segunda, se entiende a la cooperación entre ambos mediante la firma de un contrato. En este, se establecen las condiciones. Citando a Izquierdo y Vassalio: *“La idea de las APP contractuales es que la relación entre ambos sectores funciona como una relación entre un agente (contratista), que vela por su propio interés pero con fuertes incentivos para reducir costos y mejorar la calidad de servicio, y un principal (sector público) que vela por los intereses de los ciudadanos. Dicha relación se encuentra regulada sobre la base de un contrato que se establece al principio y que debe fijar la asignación de responsabilidades para cada sector”* (Izquierdo

& Vassalio, 2010, p. 111). Asimismo, Tamyko Ysa (2009) explica que esta tipología contractual es usada particularmente para proyectos delimitados, entre otras razones, porque existe un elevado conocimiento del proyecto o iniciativa a ejecutar, como su duración y costos de mercado (Ysa, 2009 p.28). Además, es la modalidad más utilizada que cuenta con alto número en el mercado, permitiendo conocer con mayor precisión, costos y tiempos de ejecución. Así, la APP de tipo puramente contractual es la que “se refiere a una colaboración basada únicamente en vínculos contractuales entre las diferentes partes, siendo la concesional una de sus manifestaciones más conocidas y frecuentes” (Casares, 2009 p. 106).

La gran novedad de las APP es que le permite tanto a la Administración nacional como al sector privado contratista desembarazarse de los límites de las estructuras de los tipos tradicionales de contratación, lo cual les brinda a las partes un campo de acción más amplio en donde pueden convenir lo que sea más beneficioso para ambos, respetando los requerimientos de las notas esenciales de la APP, como el principio de valor por dinero y la provisión de servicios públicos de calidad.

A modo de resumen, y en las palabras de Casares, podemos aclarar que las notas principales de las APP son:“(...) *la dilatada duración del proyecto, el papel cualificado del sector privado en el modo de financiación del proyecto, su importante papel en cuanto operador económico que participa en las diferentes fases de su diseño, realización, ejecución y financiación, y, por último, el complejo y delicado reparto de los riesgos entre los socios público y privado, que habrá de redundar en la asunción por este último de riesgos que habitualmente soporta el sector público a cambio de una determinada prima de riesgo*” (Casares, 2010 p. 107).

VI) Análisis del articulado del texto normativo propuesto

TÍTULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES

Art. 2°: Definimos lo que es una APP de manera que incluimos dentro de esta definición su objeto, y a la vez la redactamos en forma tal que sea abarcativa y no restrictiva de las formas en las que éstas se pueden gestar. Una nota distintiva, inspirada en la Ley de asociaciones público – privadas de Méjico, es la incorporación de la categoría de los proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica al objeto de las APP.

Art. 3°: Explicita que existen dos formas de APP, las contractuales y las institucionales. Esto a fines de que haya una comprensión más clara por parte del lector de lo que es una APP, y de sus diferentes tipos de regulación.

Art. 5°: Entendemos que este es muy controversial. A priori, queremos aclarar que la decisión de prohibir la prestación de servicios médicos, educativos, y de seguridad, sanitarios y de educación de presos en las cárceles responde principalmente a un aproximamiento prudencial de lo que estimamos es un tema eminentemente político, y que difícilmente pueda ser decidido o anticipado el resultado desde una postura “de laboratorio”, siendo necesario un profundo debate al respecto.

Incluso, se nos ocurrió que es más prudente prohibirlo en primera instancia, observar cómo se desarrolla la experiencia de las APP en nuestro país, y a partir de ahí modificar la ley y admitirlas, que incluir esas categorías directamente, y exponerse a una situación espinosa que podría resultar complicado y gravoso revertirla.

Además, nos planteamos la siguiente pregunta: ¿Es necesario permitir la prestación de estos tipos de servicios a agentes privados? ¿Acaso los problemas en la educación y en la salud vienen dados por la calidad de la formación de los médicos o de los profesores? Arribamos a la conclusión de que la respuesta es “no”. Es de común conocimiento que los problemas principales en la educación y la salud son la falta de infraestructura, su mal estado y su pobre mantenimiento; la escasez de equipamientos médicos y escolares (pupitres, pizarras, computadoras; / máquinas para tratamientos oncológicos, tecnología que no es de última generación)

Permitir la provisión de atención médica y de servicios de enseñanza apareja el riesgo de permitir su dogmatización, así como la extranjerización de la educación pública. Recordemos que el derecho a la salud y a la educación tiene rango constitucional en nuestro país, a través de los artículos 14, 42 y de la incorporación al rango constitucional de las declaraciones, convenciones y pactos del artículo 75 inc. 22, que son esenciales para el bienestar de la población, por lo que el Estado debe ser especialmente riguroso al momento de hacer concesiones sobre estos.

No obstante lo dicho precedentemente, proponemos en caso de posterior debate, las siguientes alternativas a la prohibición total de estas cate-

gorías, que permiten una apertura menos rigurosa a estas opciones, pero no totalmente liberal:

Servicios de enseñanza: Se podrían excluir la educación primaria y secundaria, y permitir la universitaria (cuando los jóvenes tienen un mayor criterio para discernir qué es lo que se les enseña), la enseñanza de idiomas u otros conocimientos prácticos.

Servicios de salud: Existe una popular distinción en esta área de 3 categorías: Bata gris, bata verde y bata blanca.

Se denomina APP de “bata gris” cuando el Estado delega en el sector privado los servicios complementarios de un hospital, como son la limpieza, lavandería, gestión de residuos, seguridad o el mantenimiento de los equipos. Se busca que los profesionales de salud se concentren solo en la atención clínica, dejando en manos del privado toda la gestión logística y el buen funcionamiento de los equipos médicos.

El modelo será de “bata verde” cuando el privado asuma la operación y mantenimiento de los servicios intermedios, como por ejemplo, radiografía, laboratorios, ecografías, diagnóstico de imágenes, esterilización, etc. Al igual que en el caso de la “bata gris” el Estado mantiene bajo su control la atención clínica del hospital.

En tercer lugar, tenemos las APP de “bata blanca”, en donde el Estado le encarga al privado no solo la construcción, infraestructura y servicios complementarios de un hospital, sino también la responsabilidad por la atención clínica de los asegurados

Nuestra sugerencia es permitir los primeros dos modelos, excluyendo el de bata blanca.

Insistimos que estas decisiones son principalmente por precaución ya que en la legislación comparada hay países que permiten estos servicios, y otros que no, con mayor o menor grado de éxito.

Finalmente, la restricción del inciso 4 busca evitar que se formen monopolios que desbalancen el mercado y contra los cuales no se pueda competir.

Art. 6°: Presenta una enumeración de los principios que deben regir a las APP. Resaltamos el principio del Valor Por Dinero (VPD), característica esencial de las APP. A diferencia de los contratos tradicionales de contratación de la administración nacional, y en especial en Argentina, en los cuales el menor costo de la obra es determinante al momento de la adjudicación del contrato, el VPD implica que es preferible contratar a un oferente cuyo precio es mayor, si en proporción a las ventajas técnicas y a la calidad que apareja su oferta, el precio termina justificándose. Es importante que al momento de realizar los pliegos, se establezcan los mecanismos suficientes que aseguren que este principio no sea ilusorio y se vea frustrado.

Por otro lado, el VPD surge como una consecuencia natural de la correcta distribución de riesgos entre ambos sectores. Si, por ejemplo, la administración pública delega al sector privado la obligación de responder por daños a los trabajadores como resultado de accidentes laborales ocurridos en ocasión de la construcción de un proyecto riesgoso, y al final del balance económico resulta que hubo varios accidentes que debieron ser indemnizados, entonces la administración obtuvo VPD en su decisión.

Art. 9°: Esta prohibición se justifica en mantener un grado de igualdad entre los ofertantes y evitar los retrasos por parte del adjudicado, para que este no ofrezca la ejecución del proyecto en un plazo menor al que realmente puede cumplir, obteniendo mayor puntaje en la adjudicación, y luego comience a pedir prórrogas para lograr cumplir con lo ofrecido, que era de imposible concreción al momento de la oferta. La restricción del pedido de prórrogas en los últimos años busca que el adjudicado sea diligente en el día a día con la ejecución del contrato, y que pueda prever de manera responsable el cumplimiento de los objetivos dentro de sus debidos plazos, para no encontrarse a último momento en una situación en que esto le sea imposible, y como resultado de aquello, dilate la finalización del proyecto.

Art. 11°: La necesidad de la previsión de un mecanismo de solución de controversias es insoslayable en estas formas de cooperación.

TÍTULO SEGUNDO: MARCO INSTITUCIONAL

Art. 12°: Aparte de enumerar las competencias de la autoridad de aplicación, son remarcables los incisos e) e i). En el primero, la decisión de que la declaración de interés público la realice la autoridad de aplicación

responde a una mayor celeridad y desburocratización del procedimiento de aprobación del proyecto (a diferencia del caso en que la tuviera que realizar el Poder Ejecutivo Nacional, como dispone el decreto 966/05). El segundo, dispone que ella debe llevar un registro en el cual, básicamente, figure todo lo relativo a la existencia de las APP, a fin de garantizar transparencia y publicidad a los proyectos contratados de esta manera. Actualmente, el decreto 967/05 dispone la creación de un registro de similares características. Aun así, frente a cualquier modificación o percance que pudiera sufrir, consideramos prudente crear este registro mediante esta ley.

Art. 15°: Estas comisiones técnicas se establecen para brindar una evaluación más eficiente (en teoría) y criteriosa de los proyectos de APP. Aclaramos que el hecho de que se tenga que designar una comisión por cada tipo de proyecto no significa que se tenga que crear una por cada uno. Así, unas pocas pueden encargarse de múltiples proyectos, siempre que se encuentren dentro del área de su expertise.

TÍTULO TERCERO: DISPOSICIONES COMUNES AL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN DE PROYECTOS DE APP

En este título, comenzamos a entrar en el proceso de contratación de las APP. Esquemáticamente, podríamos resumirlo de la siguiente manera:

Existe una necesidad social que el Estado debe cubrir, pero carece de fondos suficientes o del expertise necesario para afrontarla. Esta necesidad, a la vez, constituye un negocio para el sector privado. Según quién sea el que la identifique y proponga primero una solución, nos encontraremos frente a iniciativas públicas o privadas. Dado este último escenario, el privado deberá acudir a un organismo de la administración para que promueva su iniciativa. En ambos casos, se deberá evaluar la factibilidad de los proyectos propuestos para poder resolverlas. Posteriormente, se llamará al proceso licitatorio a los interesados, al final del cual la administración nacional se asociará con alguno de ellos mediante la firma de un contrato o la constitución de una sociedad anónima, fideicomiso, o la forma que estime conveniente, para ejecutar el proyecto.

Art. 20°: El diálogo competitivo es una pieza clave para fomentar el acercamiento y la cooperación entre la administración y el privado. Mediante él, se invita a los postulantes interesados que resulten aptos para

participar en el llamado público; y en conjunto con la administración, entablan una conversación en la que realizan un intercambio de ideas y expresan sus intenciones, para arribar a un resultado más nutrido que en definitiva se plasmará en un pliego de condiciones que reflejará un texto más consensuado por los participantes. Este mecanismo se haya previsto en el Libro Verde de la Unión Europea sobre colaboración público - privada.

Art. 23°: Nos parece que los plazos aquí elegidos deberían ser suficientes para formalizar el contrato, sin devenir en una extensión excesiva.

TÍTULO CUARTO: DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA

En este título tratamos los proyectos de iniciativa pública. Comenzamos definiéndola como aquellos que tiene origen en la administración nacional. Paso siguiente, introducimos los elementos que debe poseer la entidad antes de invitar a ofertar, como estudios de viabilidad, descripción del proyecto, análisis de riesgo, la manera en la que se distribuirán los riesgos entre las partes (carácter sumamente esencial en una APP), entre otros.

Art. 25°: A fin de reducir los riesgos de una mala ejecución de un proyecto por parte de un asociado, y evitar graves perjuicios para la administración, esta puede hacer un proceso de pre-selección para distinguir a los posibles asociados que realmente se hayan en condiciones de ejecutarlo. Chile implementa este mismo sistema, y de acuerdo con los informes realizados por la Economist Intelligence Unit (EIU), ocupa el primer puesto en América Latina como el país que presenta el mejor ambiente para el desarrollo de APPs.

Art. 27°: Trata el asunto trascendental de los criterios de selección objetiva. Comienza listando en el literal “a)” los requisitos básicos para poder ser seleccionado, sin que estos otorguen puntaje. En el siguiente, establece qué se considera por “la oferta más favorable”, mencionando al criterio de VPD como factor decisivo, “sin que la conveniencia la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos”. Esta frase apunta a que el análisis del VPD se limite a lo presentado en la oferta, a efectos de mantener la transparencia entre los competidores y evitar connivencias entre el oferente y la administración nacional. De esta manera se evita que la administración nacional adjudique el proyecto a un

competidor amigo basándose en beneficios inventados para lograr que su oferta sea la más conveniente.

El objetivo de los últimos dos párrafos es el de actuar como refuerzo para insistir en que se respete el VPD. Es muy normal que los agentes de la administración nacional, al momento de tener que adjudicar el contrato, elijan a la oferta que presente el precio más bajo, por miedo a que luego parezca ante la prensa o ante los otros competidores que la adjudicación a un precio más alto es debido a un arreglo fraudulento de por medio, ya que al fin y al cabo, la apreciación de factores objetivos tiene, paradójicamente, un grado de subjetividad muy considerable. En consecuencia, si uno establece precios topes y mínimos, establece un rango pequeño (no debería permitir un margen superior a un 10%) de precios que refleja el monto que la administración nacional está dispuesta a pagar, permitiéndole justificar la adjudicación del contrato a una oferta más cara, ya que la diferencia en el precio debería ser menor, y de todas maneras la administración estaba dispuesta a pagar más (esto debido a que, en la experiencia, cuando se utiliza este sistema, los oferentes tienden a ofrecer precios que se hallan en un leve porcentaje por debajo del tope, para ser competitivos, pero tampoco mucho, en afán de ganar más dinero, ya que la oferta más baja aquí no es determinante, porque la administración estaba dispuesta a pagar el precio tope en primer lugar. El precio mínimo es para evitar la presentación de lo que se conoce como “ofertas riesgosas”: aquellas cuyo precio la administración considera que no es posible conseguir teniendo en cuenta los costos que el proyecto acarrea). Por las razones expuestas, creemos que este método es conveniente para asegurar la aplicación del VPD, sin que la administración se vea presionada a elegir otra menos conveniente.

Art. 28: Consideramos que un margen del 20% para la adición de recursos de la entidad pública y la concesión de prórrogas es una cantidad suficiente para que no se desvirtúe la oferta inicialmente aceptada. Tomamos también como base para este número lo dispuesto por la ley N°1508 de 2012 de Colombia, la ley N°18.786 de Uruguay y el decreto 1023/01 del P.E.N de Argentina.

TÍTULO QUINTO: DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA DE INICIATIVA PRIVADA:

A nivel nacional, existe el decreto 966/05, promulgado a la par del de-

creto 967/05 de asociaciones público – privadas, que establece el régimen nacional de iniciativas privadas, a través de la regulación de las leyes N° 13.064, 15.520 y 23.696 y crea la Comisión de Evaluación y Desarrollo de Iniciativas Privadas.

Consideramos de suma importancia en este proyecto de ley incluir la regulación de las iniciativas privadas como mecanismo para la presentación de proyectos de infraestructura pública, prestación de servicios y demás objetos de las APP porque implican un incentivo considerable a la competencia entre las personas del sector privado y a la innovación en sus ideas, a la vez que le ahorran al sector público tiempo y recursos en el diseño de soluciones a los problemas con los que se enfrenta.

Por eso, partimos estableciendo una definición de lo que se entiende por Iniciativa Privada, tomando como base la ley 6.761 de la provincia de Santiago del Estero, por considerarla muy completa y sensata. En cuanto a las restricciones que ofrece, nos parece coherente y acorde a lo que fijamos en el artículo 5° de este proyecto de ley, en lo referente a los objetos prohibidos de las APP.

En el artículo 32, agregamos la “etapa de prefactibilidad” como un mecanismo de tanteo para reducir los gastos en estudios de viabilidad del proyecto en los que pueda incurrir el proponente en caso en que su iniciativa no resulte de interés para la administración nacional. De esta manera, se realiza un examen somero y genérico del proyecto, en un plazo corto de tiempo, para otorgarle un vistazo al ente estatal, sin recurrir directamente a la producción de la totalidad de los estudios técnicos de la propuesta.

En lo referente a la duración de la confidencialidad de la iniciativa, consideramos conveniente extenderla hasta el momento en que se la declara de interés público, para darle una protección a la idea del proyecto en caso de que no llegue a ser elegida en las etapas posteriores. Así, se busca evitar que un tercero copie la iniciativa, dando una segunda oportunidad al que la propone para que siga trabajando en ella y mejorándola sin temor a ser plagiado.

Art. 33: Durante esta etapa es donde se lleva a cabo el examen exhaustivo de la propuesta, para finalmente decidir si se la declara de interés público o no. A nuestro entender, un plazo de seis meses, prorrogable por otros tres debería ser suficiente para una evaluación prudente y completa

de proyectos capaces de gastos millonarios y de gran repercusión en la sociedad, al mismo tiempo que implica un período adecuadamente extenso como para no quitarle celeridad a estos procesos.

Acto seguido, se le comunicará esta decisión al originador, junto con las condiciones para su aceptación. Si este no llega a un acuerdo, se considerará rechazada.

Art. 37: Aquí contemplamos el caso en el que el autor del proyecto presenta una idea innovadora e interesante para la administración nacional, pero no tiene los recursos financieros o técnicos suficientes para llevarla a cabo. Entonces, una vez obtenida la aprobación de la autoridad de aplicación, le cede los derechos sobre la iniciativa privada al tercero interesado. Aclaramos que no es la misma situación de la cesión del contrato de APP, en donde ya existe un vínculo entre ambas partes.

Art 39: De esta manera le damos una protección al autor para evitar que su proyecto sea copiado y presentado por otro particular como propio. En la práctica, no se respeta la confidencialidad y reserva del proyecto de iniciativa privada, ya que de una u otra manera siempre se termina filtrando la información. Entonces, incorporamos esta barrera que utiliza el mismo mecanismo que implementamos en el artículo 40.

Art. 40: La idea de este artículo es permitirle a la administración nacional la posterior utilización de un proyecto de iniciativa privada cuyo nivel de calidad e innovación resulten de especial interés y beneficio para la sociedad, que hubiese sido rechazado o que por alguna razón no hubiera llegado a la etapa de ejecución, a la vez que se le recompensa el esfuerzo y la creatividad al autor de este. En lugar de otorgarle un derecho de autor por un período que nos sería complicado justificar, preferimos incluir un mecanismo por el cual exista la obligación de llamarlo a licitar cada vez que se quiera utilizar su proyecto, de manera que se le otorgue la oportunidad de ser seleccionado. Las ventajas que aparece este sistema son:

- La administración no tiene que esperar para ejecutar un proyecto que le resulte altamente conveniente.

- El autor puede ser llamado a licitar múltiples veces, lo que se puede plasmar en un rédito extraordinario para él, incentivando a cada competidor a otorgar la mayor calidad posible en sus proyectos. No obstante, esto

no implica crear un monopolio de sus obras, ya que puede ser “vencido” en la licitación por otro postulante. Pero siempre se le da la oportunidad de defender su creación.

Finalmente, se establece la obligación de llamar al autor a participar en los procesos de adjudicación, cuando el proyecto utilizado en ellas esté claramente basado en el suyo aunque con leves variaciones, a fin de prevenir que la administración actúe como “*free rider*” de sus ideas, y las modifique mínimamente a fin de utilizarla como si fueran de su iniciativa. Para poder utilizarlo, las variaciones deben ser sustancialmente diferentes, y el valor debe poseer una diferencia de al menos un 25% respecto al del proyecto original, a fin de asegurar que se diferencie lo suficiente como para no ser una burda imitación.

Art. 41: El porcentaje de entre el 3 y el 10% del bonus del valor de la oferta del originador sobre la calificación de otros ofertantes sigue la línea de los que figuran en nuestra propia legislación y en la comparada. Por ejemplo, el actual decreto 966/05 fija que se debe superar el valor de la oferta del originador en un 5%. La Ley 18.786 elige un 10%, mientras que las de Colombia y Chile sientan un rango de entre 3 y 10%, y entre el 3% y el 8% respectivamente. En cuanto a la exención del pago de los pliegos y los documentos, consideramos que es una atención justa por su trabajo y esfuerzo.

En lo referente al límite del 20% en los desembolsos públicos, concebimos esta cantidad como razonable, teniendo en cuenta que a lo que se apunta con estos proyectos es a la financiación por parte del asociado particular.

Art. 43: A nuestro parecer, la elección del sistema electrónico como medio para su publicación es el más idóneo. Actualmente, la enorme mayoría de la población tiene acceso a internet, por lo que a través de esta manera se cumple con el cometido de la publicidad de los proyectos. A colación con esto, estamos de acuerdo en que los plazos de publicación elegidos en este proyecto de ley son más que suficientes para asegurar la divulgación de la iniciativa y la transparencia del proceso. Es por eso que hacemos lugar a la administración nacional para que pueda asociarse directamente con el originador una vez vencido el mencionado plazo.

Art. 44: Los terceros interesados en la ejecución del proyecto, siempre que no soliciten recursos de fondos públicos y acepten las condiciones pactadas entre el originador de este y la administración, podrán presentar una oferta para que se les adjudique el proyecto. En estos casos, al originador se le da la oportunidad de mejorarla. En caso de que lo haga, a él le corresponderá la ejecución del proyecto. A diferencia de otros ordenamientos legales, en donde se manda a superar determinados porcentajes para que se le adjudique, aquí decidimos beneficiar al proponente original, por lo que le alcanza con superar la oferta, aunque sea por un punto.

TÍTULO SEXTO: GARANTIAS

Incorporamos las clásicas garantías que se utilizan en la contratación pública, ya que han probado ser eficientes para resguardarse de los daños derivados de incumplimientos por parte de los asociados, sean antes de asociarse o durante la asociación.

TÍTULO SÉPTIMO: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Art. 54°: Nos remitimos a la ley nacional de procedimientos administrativos, con la salvedad de la limitación del efecto suspensivo de los recursos administrativos, por razones de celeridad en el proceso para la resolución de necesidades básicas sociales.

TÍTULO OCTAVO: APTITUD E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR

Las prohibiciones que figuran en este título tienen su razón de ser en un actuar prudente por parte de la administración nacional al momento de asociarse, de manera de restringir los riesgos y su responsabilidad por el eventual incumplimiento de la otra parte. Busca evitar asociarse con personas cuyos antecedentes de dudosa reputación, falta de capacidad, de solvencia y de capacitación para llevar adelante el proyecto le pudieran producir un grave perjuicio. Asimismo, contempla los casos de aquellos agentes que, por su cercanía con la administración nacional, pudieran recibir un trato privilegiado y distorsionar la competencia.

TÍTULO NOVENO: CONTROL DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

Recurrimos a los típicos instrumentos de control, como los pedidos de informes y de documentación, las auditorías externas, las inspecciones, evaluaciones de desempeño y los peritajes.

El plazo semestral para el informe de la administración nacional a la autoridad de aplicación nos resulta coherente, ya que una de las notas características de las APP es su extensa duración, por lo que seis meses cubren una etapa relativamente pequeña del proyecto. Asimismo, una mayor frecuencia podría tornar al proceso en algo innecesariamente burocrático.

El plazo de diez días hábiles para informar a la autoridad de aplicación acerca del incumplimiento es lo suficientemente corto para evitar mayores daños y que la notificación no termine pasando inadvertido, a la vez que también toma en cuenta que la administración pública a veces incurre en un accionar burocrático.

TÍTULO DÉCIMO: RÉGIMEN SANCIONATORIO

Siendo fieles al espíritu convencional de las APP, nos inclinamos por permitir a los asociados pactar cuáles van a ser las sanciones a las que se va a someter el asociado particular.

Si bien uno podría pensar (y con mucha razón) que la decisión acerca de las sanciones va a ser impuesta por el sector público, sin dar lugar a la negociación por parte del privado, nosotros nos mantenemos optimistas confiando en que a mayor calidad del proyecto del privado, mayor atractivo financiero va a poseer, lo que le debería otorgar un poder de negociación considerable, ya que al fin y al cabo, el estado nacional necesita de esa inversión.

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO: MODIFICACIONES Y CESIÓN DEL CONTRATO

Reconociendo la situación de inestabilidad económica e inflación constante que ocurre en nuestro país, es imperioso brindarles a los asociados la oportunidad de modificar los términos que hubieran pactado para la ejecución del proyecto, de manera que este no se torne excesivamente oneroso. Aquí no inventamos nada nuevo; simplemente incluimos las mo-

dificaciones causadas por la tradicional tríada: hechos del príncipe, caso fortuito y fuerza mayor; teniendo siempre como referencia la estabilidad de la ecuación económica – financiera del contrato.

En cuanto a la cesión y subcontratación del contrato de APP, vemos favorablemente que sea permitido, ya que el subcontratista podría llegar a hacer incluso un mejor trabajo. La administración nacional estará siempre al tanto de estos traspasos, ya que su autorización es necesaria en todos los casos.

TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO: EXTINCIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO – PRIVADAS

Dentro de este título, enumeramos las causales de extinción de las APP, tomando como base a la legislación de Uruguay, Colombia y Chile.

Art. 68°: Para resolver la problemática de qué es lo que ocurre con las quiebras del asociado particular, decidimos apegarnos a la letra del artículo 49 de la ley 13.064, que es una solución que actualmente se aplica y funciona.

Art. 69°: El fin de este artículo es darle un mecanismo a la administración nacional para la continuación del proyecto de APP en caso en que ocurran los inconvenientes mencionados.

TÍTULO DÉCIMO TERCERO: GARANTÍAS EN BENEFICIO DE LOS ACREEDORES

Bajo este título, tratamos las garantías en beneficio de los acreedores. Reconociendo el papel fundamental que juegan en la financiación de los proyectos de APP, aquí buscamos abrirles un abanico de herramientas para que tengan confianza a la hora de invertir en estos emprendimientos, tales como una variedad de prendas, fideicomisos de garantía, la instrumentación mediante escritura pública o instrumento privado certificado, y su inscripción en un registro.

VII) Texto normativo propuesto

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo general para las asociaciones público - privadas.

Artículo 2°. Definición: Entiéndese por asociación público-privada (APP) a las diferentes formas de cooperación entre el Sector Público y el Sector Privado para el financiamiento, diseño, ejecución, operación, y/o mantenimiento de proyectos de infraestructura o de investigación aplicada y/o innovación tecnológica; la prestación total o parcial de servicios públicos; la ampliación y revalorización de obras y/o servicios públicos existentes; y cualquier otra actividad de competencia de la administración nacional que resulte delegable, conforme a los principios fijados en el artículo 6° de esta ley.

A efectos de esta ley, entiéndese por “proyecto” a las propuestas que comprenden una planificación y un conjunto de actividades orientadas a la ejecución del objeto de una APP.

Artículo 3°. Formas de las asociaciones público – privadas: Las APP podrán ser contractuales o institucionales.

Entiéndese por APP contractual a aquella que se encuentra regulada sobre la base de un contrato que se establece al principio de la relación y en el cual se fijan las responsabilidades de cada una de las partes.

Entiéndese por APP institucional a aquella a través de la cual el sector público y el privado conforman una nueva persona jurídica dentro de la cual participan como socios.

A efectos de esta ley, se entenderá por “asociado particular” a la persona del sector privado que conforme una asociación público – privada con la administración nacional.

Artículo 4°. Sujetos: Participan en una APP: la administración nacional, a través de alguno de sus organismos, y uno o más sujetos del sector privado.

Artículo 5°. Objetos excluidos: En ningún caso, las APP podrán incluir:

- 1) Servicios educativos cuando se trate de centros educativos
- 2) Servicios sanitarios cuando se trate de centros de salud
- 3) Servicios de seguridad, sanitarios y de reeducación de reclusos cuando se trate de cárceles
- 4) Empresas del Estado cuando desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados cuando estas obren como asociadas.

Artículo 6°. Principios: A toda APP le son aplicables los siguientes principios:

- a) Oportunidad y eficiencia: Los esquemas de APP se podrán utilizar cuando en la etapa de estructuración, los estudios económicos o de análisis de costo beneficio o los dictámenes comparativos, demuestren que son una modalidad eficiente o necesaria para su ejecución, y que su uso se haya plenamente justificado;
- b) Respeto a los intereses y derechos de los destinatarios de los servicios públicos y de los entes privados involucrados en la ejecución de los emprendimientos públicos;
- c) Promoción y protección de la sana competencia entre los postulantes a fin de asegurar mayor calidad de los proyectos y menores costos en la provisión de infraestructura y servicios públicos;
- d) Ecuanimidad: La selección de los postulantes deberá llevarse a cabo observando criterios de transparencia, ecuanimidad y no discriminación, promoviendo la competencia entre ellos y procurando alcanzar un adecuado equilibrio entre la necesaria celeridad, reducción de costos de los procedimientos y la selección de la mejor propuesta a los intereses públicos;
- e) Transparencia y publicidad: Todas las actuaciones desarrolladas en el marco de proyectos de APP, con las limitaciones que en cada caso

establezca la normativa vigente, serán públicas y estarán sujetas a mecanismos de control;

f) Valor por dinero (VPD): Al momento de seleccionar al asociado particular de la APP, deberá considerarse como criterio primordial buscar obtener el mayor valor posible por cada unidad de dinero invertida. A efectos de esta consideración, deberá tenerse en cuenta la mayor calidad, el menor costo, la disminución de riesgos y plazos, la urgencia y la necesidad de la concreción del proyecto;

g) Mantenimiento de la ecuación económica-financiera a lo largo de la vida de la APP

h) Indelegabilidad de las funciones de regulación y de poder de policía del Estado;

i) Responsabilidad fiscal en la celebración y ejecución de los contratos;

j) Sustentabilidad económica de los proyectos de asociación público - privada;

k) Asignación de los riesgos, de acuerdo a la capacidad de gestión de los asociados y a un criterio de mayor eficiencia;

l) Protección del desarrollo sustentable: Los proyectos ejecutados a través de mecanismos de asociación público - privada deberán propender al desarrollo sustentable de la sociedad y de la economía, adoptando medidas de protección al medio ambiente en beneficio de las generaciones actuales y futuras, y;

m) Control: La administración nacional deberá establecer en los respectivos contratos mecanismos de control adecuados para la efectiva protección de los derechos de los usuarios y la continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios correspondientes.

Artículo 7º. Pago a la asociación público - privada: El aporte de la administración nacional a la asociación se realizará en función del nivel y de la calidad de los servicios realmente prestados y en lo pactado por las partes, pudiendo ser efectuado por los siguientes medios:

- a) Pago en efectivo;
- b) Cesión de créditos tributarios y/u otorgamiento de beneficios tributarios en los términos del Artículo 6° de la Ley N° 17.520;
- c) Otorgamiento de derechos sobre determinados bienes públicos que podrán consistir en concesiones, permisos, autorizaciones o algún otro instrumento legal con excepción del derecho de propiedad sobre ellos;
- d) Prestaciones accesorias en los términos del artículo 50 de la Ley N° 19.550, si correspondiere en función del tipo de obra de que se trate y la figura jurídica adoptada, y;
- e) Otras formas de aporte legalmente autorizadas.

Artículo 8°. Plazo de los contratos para proyectos de asociación público - privada: Los contratos para la ejecución de proyectos de APP, tendrán un plazo máximo de treinta (30) años. Podrán celebrarse contratos de APP por plazo superior cuando antes del proceso de selección de la contraparte del sector privado, resultase que la ejecución del proyecto demandará más de treinta (30) años.

Artículo 9°. Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público – privada: Sólo se podrán conceder prórrogas relacionadas directamente con el objeto del contrato, después de transcurridos los primeros tres (3) años de su vigencia y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el contrato.

Artículo 10. Relaciones entre las partes: Las relaciones entre la administración nacional y los socios privados integrantes de la asociación público - privada se registrarán por las normas de derecho que resulten aplicables en la especie.

Las relaciones de la asociación público - privada con terceros se registrarán por el derecho que resulte aplicable según sea la forma bajo la que se hubiera organizado. Cuando dicha relación con terceros se rija por el derecho público, las contrataciones efectuadas deberán ser realizadas en el marco del Decreto N° 1023 de fecha 13 de agosto de 2001.

Artículo 11. Solución de controversias: Los pliegos de bases y condiciones y la documentación correspondiente deberán determinar los mecanismos obligatorios de avenimiento y/o arbitraje, a los que las partes deberán recurrir para la solución de todas las controversias que eventualmente pudieren surgir con motivo de la ejecución, aplicación y/o interpretación de los contratos celebrados bajo el régimen dispuesto por la presente ley.

TÍTULO SEGUNDO

MARCO INSTITUCIONAL

Artículo 12. Autoridad de aplicación: El Poder Ejecutivo Nacional determinará la autoridad de aplicación de la presente ley. Serán funciones de la autoridad de aplicación, entre otras:

a) Desarrollar y fomentar la ejecución de proyectos de asociación público - privada mediante la aplicación de los mejores criterios técnicos y el apego a los principios y orientaciones contenidos en la presente ley;

b) Elaborar los lineamientos técnicos aplicables a proyectos de asociación público - privada a través de la confección de guías de mejores prácticas recomendadas, uniformación de procedimientos y preparación de manuales, modelos e instrumentos que contribuyan al diseño y ejecución de los referidos proyectos en forma más eficaz y eficiente;

c) Asesorar en la identificación, concepción, diseño, estudio, estructuración, promoción, selección y contratación de los proyectos de asociación público - privada;

d) Asesorar al Poder Ejecutivo Nacional a identificar y priorizar proyectos susceptibles de ser ejecutados mediante el sistema de asociación público - privada;

e) Declarar de interés público aquellos proyectos de asociación público privada de iniciativa privada que de su evaluación resulten viables y de interés para la administración nacional.

f) Realizar el seguimiento de los aspectos económico-financieros de los proyectos que se lleven a cabo mediante asociación público - privada;

- g) Verificar el cumplimiento de los aspectos presupuestarios de los proyectos que se lleven a cabo mediante asociación público - privada;
- h) Evaluar los riesgos comprendidos en los proyectos que se lleven a cabo mediante asociación público – privada, y;
- i) Llevar un registro de las APP contractuales e institucionales que haya celebrado la administración nacional, así como de sus modificaciones; los llamados a interesados para la adjudicación de proyectos de asociación público - privada; las iniciativas privadas presentadas para el desarrollo de proyectos de asociación público - privada, respetando los derechos de confidencialidad que correspondan al titular de la iniciativa; y los informes de auditoría de proyectos de asociación público - privada. Esta información deberá figurar en su sitio web gubernamental de manera tal que se garantice un acceso fácil, público y gratuito a la totalidad de la información que sobre ellas exista.

Artículo 13. Atribución de competencia: La administración nacional, dentro del ámbito de su competencia, y sin perjuicio de las atribuciones y competencias de regulación y control que correspondan a otros organismos estatales conforme a sus competencias originarias y a las que se atribuyen por la presente ley, será responsable del diseño, estructuración y celebración de los contratos de APP, así como del control de su correcta ejecución y del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los asociados.

Artículo 14. Estructuración de proyectos: Para la estructuración de proyectos de asociación público - privada, la administración nacional podrá contratar en forma directa a la autoridad de aplicación de esta ley.

A los efectos de esta ley, entiéndese por “estructuración del proyecto” al procedimiento de presentación y evaluación de los estudios que justifiquen la viabilidad y factibilidad de aquel desde un punto de vista estratégico, social, económico, financiero, técnico y comercial, con el objetivo de demostrar que el proyecto es necesario, conveniente y asequible; y que tiene lugar como etapa posterior al diseño y previa al procedimiento de adjudicación del contrato de APP.

Artículo 15. Comisión técnica: Para cada proyecto respecto del cual se contrate mediante APP, la autoridad de aplicación designará una co-

misión técnica conformada por entre tres (3) y cinco (5) miembros con experiencia demostrada en los aspectos que componen la materia objeto de contratación, a fin de que la asistan en la evaluación de los proyectos.

TITULO TERCERO

DISPOSICIONES COMUNES AL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN DE PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICA PRIVADA

Artículo 16. Tipos de iniciativa: Los proyectos de asociación público - privada podrán ser de iniciativa pública o privada.

Artículo 17. Evaluación previa: Para iniciar la preparación de un proyecto de asociación público - privada la entidad promotora deberá remitir a la autoridad de aplicación designada por el Poder Ejecutivo una solicitud para su evaluación previa adjuntando el perfil del proyecto. La reglamentación establecerá el alcance, la forma y el contenido de la evaluación previa, y la forma de su justificación.

En los términos previstos en esta ley, los proyectos de asociación público- privada deberán especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

A los efectos de esta ley, se entiende por entidad promotora al organismo de la administración nacional que propicie la propuesta de APP.

Artículo 18. Estudios complementarios y bases de la contratación: Los estudios de factibilidad, análisis de riesgos y los modelos de contrato desarrollados por las entidades promotoras de los proyectos de APP deberán contar con la aprobación de la autoridad de aplicación según las condiciones y plazos que establezca la reglamentación. Ésta evaluará los estudios y bases de contratación teniendo en consideración el impacto social y económico del proyecto, la relevancia estratégica de los servicios de infraestructura que serán provistos, la viabilidad económica y financiera, los impactos presupuestarios de las contribuciones públicas firmes y contingentes y los beneficios de adoptar esta modalidad de contratación. Al finalizar la evaluación, deberá realizar un informe en donde consten los resultados, en la forma en la que disponga la reglamentación de esta ley.

Artículo 19. Procedimiento de contratación: Una vez obtenida la autorización previa y el informe del artículo 18° de esta ley, la entidad promotora podrá iniciar el proceso de contratación realizando un llamado

público, en el que establecerá el procedimiento competitivo a emplear así como los términos y condiciones aplicables a él, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación. En lo no contemplado por esta ley, se procederá de acuerdo a lo dispuesto en las leyes N° 13.064 y N° 17.520 y el decreto N° 1023 del Poder Ejecutivo Nacional de fecha 13 de agosto de 2001 y sus modificaciones.

Artículo 20. Procedimiento de diálogo competitivo: La administración nacional podrá aplicar un procedimiento de diálogo competitivo con aquel o aquellos postulantes que, habiéndose presentado al llamado público, cumplan con los requisitos de solvencia técnica y económica establecidos en él.

En el transcurso de este procedimiento podrán debatirse todos los aspectos del contrato, a efectos de contribuir a la definición del pliego de condiciones particulares.

Durante el procedimiento, se dará un trato igualitario a todos los participantes y, en particular, no se les facilitará de forma discriminatoria información que pueda dar ventajas a determinados participantes con respecto al resto. No se podrán revelar a los demás participantes las soluciones propuestas por un participante u otros datos confidenciales por él aportados, sin su previo consentimiento.

El procedimiento de diálogo competitivo proseguirá hasta que sea posible determinar cuáles son las soluciones que resulten más adecuadas al objeto del llamado.

Tras declararse cerrado el diálogo competitivo y notificarse a todos los participantes, se convocará a la presentación de ofertas de acuerdo a lo que establezca el pliego de condiciones particulares.

En todos los casos en que se aplique el procedimiento del diálogo competitivo deberá especificarse previamente, en oportunidad de realizarse el llamado público, si una vez concluido el diálogo, solamente podrán presentar ofertas quién o quiénes hayan participado en el diálogo, o si la presentación de ofertas será abierta a cualquier interesado. En caso que un único postulante hubiere participado en el procedimiento de diálogo competitivo, la presentación de ofertas deberá ser abierta a cualquier interesado.

La administración nacional podrá establecer preferencias o compensaciones para aquel o aquellos postulantes participantes en el diálogo competitivo, dando cuenta de ellas en el llamado público a que se refiere el artículo 19° de la presente ley.

Artículo 21. Examen de las ofertas: Los criterios de evaluación de las ofertas deberán ser estipulados en el pliego correspondiente, de acuerdo a las condiciones que establezca la reglamentación. Aquellos podrán incluir diversos elementos vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el costo de utilización, las condiciones financieras de las prestaciones económicas, la satisfacción de necesidades sociales, la rentabilidad, el valor e idoneidad técnica de la propuesta, la solvencia técnica y económica del proponente, las garantías, las características estéticas o funcionales, así como cualquier otro elemento relevante para la contratación.

Artículo 22. Contenido de los contratos: Los contratos de las asociaciones público - privada deberán identificar y describir los siguientes aspectos:

- a) La naturaleza del proyecto que se pretende ejecutar;
- b) Las prestaciones principales objeto del proyecto;
- c) Los riesgos del proyecto y su distribución entre las partes;
- d) La información de los costos del proyecto en cada una de las etapas previstas en el contrato;
- e) Los estándares de calidad de las obras y de los servicios objeto del proyecto;
- f) Las condiciones por las cuales se podrán efectuar modificaciones al contrato;
- g) La modalidad de pago o remuneración de los desarrolladores, así como las circunstancias y procedimientos para determinar sus variaciones a lo largo del período de ejecución del contrato;

- h) Las garantías y seguros otorgados para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las partes;
- i) Las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de lo pactado en los contratos y sus procedimientos;
- j) El destino de los activos objeto del contrato;
- k) Los mecanismos de control y supervisión para el cumplimiento del contrato y de debida prestación de los servicios en todas las etapas del proyecto;
- l) Las disposiciones referentes al pago de eventuales compensaciones que pudieran deberse en caso de liquidación por extinción del contrato;
- m) Los métodos para la resolución de controversias, y;
- n) Las condiciones de traspaso de las obras o servicios a la administración nacional una vez finalizada la obra o terminado el plazo de concesión del servicio.

Artículo 23. Formalización del contrato: El contrato deberá formalizarse por escrito, dentro de un plazo de treinta (30) días hábiles, prorrogable en caso de necesidad debidamente justificada, por otro plazo de igual duración, contado a partir del día siguiente a la última notificación del acto de adjudicación definitiva, siempre que no se hubieran interpuesto recursos contra dicho acto.

En caso que se hubieran interpuesto recursos administrativos contra el acto de adjudicación definitiva, el contrato deberá formalizarse por escrito en el plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de que el acto sea definitivo, o del levantamiento del efecto suspensivo del recurso, en su caso.

TÍTULO CUARTO

DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA

Artículo 24. Iniciativa pública: Entiéndese por proyectos de asociación público - privada de iniciativa pública aquellos cuya propuesta tiene

origen en la administración nacional.

Artículo 25. Sistema de precalificación: Cuando a juicio de la administración nacional los proyectos revistan especiales características de complejidad, magnitud o costo, para la selección de postulantes para la APP de iniciativa pública, podrá utilizarse el sistema de precalificación, en las condiciones que establezca el reglamento de la presente ley.

A efectos de esta ley, se entenderá por “Sistema de Precalificación” a la etapa preliminar en el proceso de la adjudicación de un contrato de APP, en la cual la administración nacional, a través de una convocatoria pública, llama a los interesados en participar en el proyecto de APP, para someterlos a una evaluación mediante el cumplimiento de requisitos mínimos, predefinidos y precisos, basados en las siguientes categorías y aquellas que defina el reglamento de la presente ley: experiencia, cualidades del personal, calidad del equipo de trabajo, capacidad financiera y antecedentes litigiosos. Ello con el fin de acotar el número de presentantes a aquellos interesados que se encuentren suficientemente aptos y calificados para asegurar el cumplimiento satisfactorio del contrato.

Estos requisitos deberán establecerse de manera tal que no inhiban la competencia ni fijen un número predeterminado de interesados para ser precalificados. Se deberá invitar al proceso adjudicatario posterior correspondiente a todos aquellos que hayan cumplido con los criterios requeridos.

Artículo 26. Requisitos para abrir procesos de selección de asociados particulares para la ejecución de proyectos de asociación público - privada, de iniciativa pública: En los proyectos de APP de iniciativa pública, la entidad que invita a participar en el proceso de selección, deberá contar antes de hacerlo con:

a) Los estudios vigentes de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero y jurídico acordes con el proyecto, la descripción completa del proyecto incluyendo diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización o explotación del mismo, el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto y justificación del plazo del contrato. El modelo financiero estatal tendrá reserva legal;

- b) Evaluación costo beneficio del proyecto analizando su impacto social, económico y ambiental sobre la población directamente afectada, evaluando los beneficios socioeconómicos esperados;
- c) Análisis de amenaza y vulnerabilidad con el fin de garantizar la no generación o reproducción de condiciones de riesgo de desastre, y;
- d) La adecuada identificación, tipificación, estimación y asignación de los riesgos, posibles contingencias, la respectiva matriz de riesgos asociados al proyecto en cuanto al impacto del evento y su probabilidad asociada.

Esta entidad deberá realizar un informe detallado que contenga los resultados y conclusiones de los literales mencionados en este artículo.

Artículo 27. Factores de selección objetiva: En los procesos de selección que se estructuren para la ejecución de proyectos de APP de iniciativa pública o que requieran desembolsos de recursos públicos, la selección objetiva se materializará mediante la selección del ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca.

Los factores de elección y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes en estas contrataciones, deberán tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) La capacidad jurídica, la capacidad financiera o de financiación y la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos, serán objeto de verificación documental de cumplimiento por parte de las entidades estatales como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje;
- b) La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, represente el mejor beneficio de valor-por- dinero para la entidad, sin que la conveniencia la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. Dentro de tales criterios las entidades podrán considerar los niveles de servicio y estándares de calidad, el valor presente del ingreso esperado, los menores aportes estatales o mayor aporte al Estado según sea el caso, contraprestaciones ofrecidas por el

oferente salvo en caso de contraprestaciones reguladas o tarifas a ser cobradas a los usuarios, entre otros, de acuerdo con la naturaleza del contrato.

El reglamento de la presente ley deberá establecer los mecanismos imprescindibles de elección de los postulantes de manera que la entidad de la administración nacional no se vea presionada a elegir necesariamente la oferta con el precio más bajo, y así poder asegurar el cumplimiento del principio VPD.

Estos podrán consistir en la fijación de precios topes y mínimos, a fin de que los postulantes no realicen ofertas que resulten innecesariamente onerosas para la administración nacional, ni riesgosamente baratas. Estos precios deberán tener su fundamento en la evaluación del proyecto realizada en su etapa de estructuración, y deberán figurar en el pliego de condiciones.

Artículo 28. Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público - privada de iniciativa pública: En los contratos para la ejecución de proyectos de APP de iniciativa pública, las adiciones de recursos del Presupuesto General de la Administración nacional, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos al proyecto no podrán superar el veinte (20) por ciento del valor del contrato originalmente pactado. En dichos contratos, las prórrogas en tiempo deberán ser valoradas por la entidad estatal competente. La sumatoria de las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo, no podrán superar el veinte (20) por ciento del valor del contrato originalmente pactado.

El valor del contrato para estos efectos deberá estar expresamente determinado en él, y basarse en el presupuesto estimado de inversión o en los criterios que se establezcan en el reglamento de esta ley.

Todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en los plazos, podrán ser realizadas por el ejecutor del proyecto por su cuenta y riesgo, sin que ello comprometa o genere obligación alguna de la entidad estatal competente. Cuando dichas inversiones impliquen una modificación de las condiciones del contrato inicialmente pactado, deberán ser previamente autorizadas por la entidad competente.

TÍTULO QUINTO

DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA DE INICIATIVA PRIVADA

Art. 29. Definición de iniciativa privada: Por iniciativa privada se entenderá toda aquella obra intelectual que lleve implícita y explícitamente la aplicación de conocimientos técnicos y/o científicos, que utilizando metodologías propias, y propuestas por agentes del sector privado, sirvan de base para la ejecución, la conservación, el mantenimiento, la operación y la reparación total o parcial de obras y/o servicios públicos o que generen alternativas que optimicen los procedimientos, la gestión o los recursos del Estado.

No podrá ser objeto de iniciativa privada, servicios o actividades referentes a fines esenciales del Estado, en orden a la administración de justicia, la seguridad pública, servicios de atención médica, la educación pública y la percepción, recaudación y determinación directa de deuda impositiva.

Artículo 30. Inicio: A instancias de una entidad pública que actúe como promotora, se podrán promover iniciativas privadas de interés público para su desarrollo en el marco de lo establecido en la presente ley. Estas entidades deberán remitir dichas iniciativas a la autoridad de aplicación competente para solicitar permiso para su evaluación, adjuntando el perfil del proyecto.

Artículo 31. Etapas del proceso: El proceso de estructuración del proyecto de iniciativa privada estará dividido en dos etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad.

Artículo 32. Etapa de prefactibilidad: En la etapa de prefactibilidad el originador de la propuesta deberá señalar claramente la descripción completa del proyecto y su naturaleza, incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización, explotación, costo estimado y alcance del proyecto, como así también las bases de su factibilidad económica, técnica y ambiental, los antecedentes completos del autor de la iniciativa, y los estudios de demanda en etapa de prefactibilidad.

Artículo 33. Revisión previa de la iniciativa privada: Presentada la iniciativa del proyecto en etapa de prefactibilidad, y contando con la autorización por parte de la autoridad de aplicación, la entidad promotora dispondrá de un plazo máximo de tres (3) meses para verificar si la propuesta es de su interés, de conformidad con las políticas sectoriales y la priorización de proyectos a ser desarrollados, y si ella contiene los elementos que le permiten inferir que puede llegar a ser viable. Dicha verificación no generará ningún derecho al particular, ni obligación para el Estado.

Luego de esta verificación, la entidad promotora podrá rechazar la iniciativa u otorgar su concepto favorable para que el originador de la propuesta continúe con la estructuración del proyecto e inicie la etapa de factibilidad, dentro de la cual podrá realizar mayores estudios.

Artículo 34. Etapa de factibilidad: Para la etapa de factibilidad, la iniciativa deberá contener la descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial y jurídica.

En esta etapa, el originador del proyecto deberá acompañar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, su experiencia en estructuración o desarrollo de proyectos, el valor de la estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos. Asimismo, se deberá certificar mediante la presentación de una declaración jurada, que la información que se entrega es veraz.

La presentación de la iniciativa en ningún caso generará derechos para el particular, ni obligaciones para el Estado.

Artículo 35. Evaluación de la iniciativa privada: Presentada la iniciativa del proyecto en etapa de factibilidad, la entidad promotora dispondrá de un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la fecha de su radicación, para la evaluación de la propuesta y la realización de las consultas pertinentes. Este estudio lo podrá hacer directamente o a través de terceros. Para profundizar en sus investigaciones o pedir al originador del proyecto que elabore estudios adicionales o complementarios, ajustes o precisiones al proyecto, la entidad promotora podrá prorrogar los términos del estudio hasta por un plazo igual a la mitad del plazo inicial.

Artículo 36. Declaración de interés público y comunicación de viabilidad de la iniciativa privada: Si una vez recibido el informe de evaluación por parte de la entidad competente, la autoridad de aplicación considerase que la iniciativa es viable y acorde a los intereses y políticas públicas, la declarará de interés público. Deberá comunicárselo a su originador a través de la entidad promotora, informándole las condiciones para la aceptación de la iniciativa, incluyendo el monto que acepta como valor de los estudios realizados, con fundamento en costos demostrados en tarifas de mercado para la estructuración del proyecto y las condiciones del contrato. El originador del proyecto podrá aceptar las condiciones de la autoridad de aplicación o proponer alternativas.

Una vez declarada de interés público, la iniciativa privada pierde el estado de confidencial y reservada, y adquiere estado de publicidad.

Artículo 37. Cesión a terceros de los derechos sobre la iniciativa privada: En los casos de cesión de derechos sobre la iniciativa privada que hubiese sido declarada de interés público por la autoridad de aplicación, el cesionario deberá cumplir con los mismos requisitos de idoneidad que le hubiesen sido exigidos al autor de la iniciativa en su evaluación por parte de la entidad promotora, y los fijados por los artículos 55 y 56 de la presente ley. Si la cesión de derechos se hubiese llevado adelante para la ejecución del proyecto, el cesionario deberá, además contar con los medios de financiación o solvencia económica necesarios para su ejecución.

Artículo 38. Rechazo de la iniciativa: En caso de considerar inviable a la iniciativa, la entidad pública la rechazará mediante acto debidamente motivado. Se entenderá asimismo rechazada, cuando, en un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles contados desde la comunicación de la viabilidad al originador, no se llegara a un acuerdo entre ambos.

Artículo 39. Derechos del autor sobre su proyecto de iniciativa privada: Los derechos del autor sobre su proyecto de iniciativa privada están resguardados desde su presentación y hasta el momento de la formalización del contrato de asociación público – privada que lleve adelante su ejecución.

En caso de que, en el tiempo transcurrido entre su presentación a la autoridad de aplicación y la formalización del contrato de APP se presentase un proyecto que compartiese una similitud sustancial, y/o introdujera

una variación en su valor, considerado al momento de su presentación, no mayor del veinticinco (25) por ciento respecto del valor del primero, se lo tendrá por no válido. Lo antedicho no obsta a la aplicación del artículo 40.

La autoridad de aplicación deberá verificar, a través de un cotejo con el registro mencionado en el literal i) del artículo 12, que las iniciativas privadas presentadas por particulares no sean copias de otros proyectos anteriormente presentados, por más que aquellos hubieran sido rechazados, o que habiendo sido declarados de interés público, su llamado a licitar no hubiera sido efectuado, hubiera sido declarado desierto o dejado sin efecto, o se hubieran presentado ofertas inadmisibles dentro de este. En estos casos, se procederá conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 40.

Artículo 40. Réplica del proyecto de iniciativa privada: La administración nacional podrá replicar aquellos proyectos de iniciativa privada que hubieran sido rechazados, o que habiendo sido declarados de interés público, su llamado a licitar no hubiera sido efectuado, hubiera sido declarado desierto o dejado sin efecto, o se hubieran presentado ofertas inadmisibles dentro de este.

En tales casos la administración nacional deberá invitar al originador de la propuesta, cuyos datos constarán en el registro mencionado en el literal i) del artículo 12 de la presente ley, a participar del nuevo llamado público para el proceso de adjudicación del proyecto de APP, sin perjuicio de que posteriormente resulte seleccionado otro participante que hubiese presentado una mejor oferta, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 44 de la presente ley.

La obligación de invitar al originador de la propuesta deberá ser efectivizada aunque fuese para llevarla a cabo en un lugar distinto del originalmente proyectado en los estudios elaborados para su desarrollo, y/o presentase variantes que no alterasen su sustancia, o introdujeran una variación en su valor, actualizado al momento de la invitación al originador, de hasta el veinticinco (25) por ciento.

En los supuestos en que el originador del proyecto de iniciativa privada se negare o no se presentase a participar en el proceso de adjudicación, la administración nacional tendrá derecho a utilizar el proyecto de iniciativa privada como si fuera de iniciativa pública, sin obligación de pagar com-

pensación alguna al originador.

Artículo 41. Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos: Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador de la iniciativa, pero requiriendo la ejecución del proyecto desembolsos de recursos públicos, se abrirá una licitación pública para seleccionar a un postulante con el objetivo de que ejecute el proyecto que el originador ha propuesto. En este proceso de selección, quien haya presentado la iniciativa privada tendrá una bonificación en su calificación entre el tres (3) y el diez (10) por ciento sobre su calificación inicial, dependiendo del tamaño y complejidad del proyecto, para compensar su actividad previa, en los términos que señale el reglamento. Asimismo, estará exento del pago de los pliegos o documentos descriptivos correspondientes.

En esta clase de proyectos de asociación público - privada, los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser superiores al veinte (20) por ciento del presupuesto estimado de inversión del proyecto.

Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato, deberá recibir del adjudicatario, el valor que la entidad pública competente haya determinado, antes de la licitación, como costos de los estudios realizados para la estructuración del proyecto. Deberá informársele de esta obligación en el respectivo llamado público.

Artículo 42. Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público - privada de iniciativa privada que requieren desembolsos de recursos públicos: En los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público - privada de iniciativa privada que requieren desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Administración nacional, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, las adiciones de recursos al proyecto no podrán superar el veinte (20) por ciento de los desembolsos de los recursos públicos originalmente pactados. En dichos contratos, las prórrogas en tiempo deberán ser valoradas por la entidad estatal competente. La sumatoria de las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo, no podrán superar el veinte (20) por ciento de los desembolsos de los recursos públicos originalmente pactados.

Todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en plazo podrán ser realizadas por el ejecutor del proyecto por su cuenta y riesgo, sin que ello comprometa o genere obligación alguna de la entidad estatal competente de reconocer, compensar o retribuir dicha inversión. En todo caso, dichas inversiones deben ser previamente autorizadas por la entidad competente cuando impliquen una modificación de las condiciones del contrato inicialmente pactado.

Artículo 43. Iniciativas privadas que no requieren desembolsos de recursos públicos: Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador del proyecto, manteniendo el originador la condición de no requerir recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, la entidad competente publicará el acuerdo, los estudios y la minuta del contrato y sus anexos en la página web referida en el artículo 12 de esta ley, por un período mínimo de un (1) mes y máximo de seis (6) meses, en los términos que establezca el reglamento, dependiendo de la complejidad del proyecto.

En esta publicación, la entidad estatal competente señalará las condiciones que deben cumplir eventuales interesados en participar en la ejecución del proyecto y anunciará su intención de adjudicar un contrato al proponente originador, en las condiciones acordadas, si no existieren otros interesados en la ejecución del proyecto.

Transcurrido el plazo de la publicación anteriormente referida, sin que ningún interesado distinto al originador del proyecto manifieste a la entidad estatal competente, su interés de ejecutarlo o cumpla las condiciones para participar en su ejecución, se podrá asociar con el originador, de manera directa en las condiciones pactadas.

Artículo 44. Terceros interesados y selección: Si un tercero manifiesta su interés en ejecutar el proyecto, en las condiciones pactadas entre la entidad estatal competente y el originador del proyecto, manteniendo la condición de no requerir recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, deberá manifestarlo y garantizar la presentación de la iniciativa mediante una póliza de seguros, un aval bancario u otros medios autorizados por la ley, acreditando su capacidad jurídica, técnica y financiera o de potencial financiación y la experiencia en inversión o en

estructuración de proyectos para desarrollar el proyecto acordado.

En ese caso, la entidad deberá abrir un proceso haciendo uso de la metodología establecida para los procesos de selección abreviada de menor cuantía con precalificación, para la selección del asociado entre el originador del proyecto y los demás postulantes que hayan acompañado una garantía para la presentación de sus ofertas y cumplan las condiciones para su ejecución.

Si como resultado del proceso de selección el proponente originador del proyecto no presenta la mejor oferta, de acuerdo con los criterios de evaluación establecidos, éste tendrá el derecho a presentar una oferta que mejore la del proponente mejor calificado en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados desde la publicación del informe de evaluación de las propuestas. Si el originador mejora la oferta, una vez que se cumplan los requisitos establecidos en la presente ley, se le adjudicará el contrato.

Si el originador no resulta seleccionado para la ejecución del contrato, deberá recibir del adjudicatario el valor que la entidad estatal competente haya aceptado, como costo de los estudios realizados para la estructuración del proyecto.

Artículo 45. Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público - privada de iniciativa privada que no requieren desembolsos de recursos públicos: Los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público - privada de iniciativa privada en los que no se hubiere pactado en el contrato el desembolso de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser objeto de modificaciones que impliquen el desembolso de este tipo de recursos. Asimismo, solamente podrán prorrogarse por un plazo no superior al veinte (20) por ciento del plazo inicial.

Todas aquellas inversiones que no impliquen desembolsos de recursos públicos, ni modificaciones en plazo podrán ser realizadas por el ejecutor del proyecto por su cuenta y riesgo, sin que ello comprometa o genere obligación alguna de la entidad estatal competente de reconocer, compensar o retribuir dicha inversión. En todo caso, dichas inversiones deben ser previamente autorizadas por la entidad competente cuando impliquen una modificación de las condiciones del contrato inicialmente pactado.

Artículo 46. Prioridades para el estudio de las iniciativas privadas:

Cuando existan varios originadores para un mismo proyecto, tendrá prioridad para su estudio el primero que radique una oferta ante la entidad estatal competente y que posteriormente sea declarada viable por ella.

Artículo 47. Restricciones a la presentación de iniciativas privadas: No podrán aceptarse iniciativas que, al momento de su presentación, modifiquen contratos o concesiones existentes o para los cuales se haya comenzado su diseño o ejecución por parte de cualquier entidad estatal. Tampoco se aceptarán aquellas iniciativas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos, superiores a los establecidos en esta ley y su reglamento.

TÍTULO SEXTO

GARANTIAS

Artículo 48. Constitución de garantías: La administración nacional exigirá a los postulantes la constitución de una garantía de mantenimiento de sus ofertas hasta la adjudicación provisional del contrato y de una garantía de cumplimiento de contrato, en los términos y condiciones que prevea la reglamentación y los pliegos generales y particulares.

La reglamentación de la presente ley fijará los plazos para la constitución de dichas garantías.

Artículo 49. Garantía de mantenimiento de oferta: La garantía de mantenimiento de oferta será retenida hasta que se proceda a la constitución de la garantía de cumplimiento del contrato o se rechace la totalidad de las ofertas. Quienes retiren injustificadamente su oferta antes de la adjudicación perderán la garantía constituida, la que quedará a favor de la administración nacional.

El adjudicatario podrá aplicar el importe de la garantía de mantenimiento de oferta a la garantía de cumplimiento del contrato.

La adjudicación provisional del contrato podrá dejarse sin efecto si el adjudicatario no cumple con la constitución de la garantía de cumplimiento del contrato, sin perjuicio de la pérdida de la garantía de mantenimiento de la oferta previamente constituida, la que quedará a favor de la administración nacional.

Artículo 50. Ampliación de la garantía de cumplimiento del contrato: En caso de que se apliquen penalidades o indemnizaciones exigibles al adjudicatario sobre la garantía depositada, éste deberá reponerla o ampliarla según el caso, en la cuantía que corresponda, en el plazo de quince (15) días, incurriendo en caso contrario en causal de resolución.

Cuando como consecuencia de una modificación del contrato éste experimente una variación en su precio, deberá reajustarse la garantía dentro de los quince (15) días contados desde la fecha en que se notifique al el acuerdo de modificación, de manera tal que guarde la debida proporción con el nuevo precio modificado.

Artículo 51. Afectación de las garantías constituidas: La garantía de cumplimiento de contrato responderá por los siguientes conceptos:

- a) Por sanciones impuestas al asociado particular;
- b) Por incorrecta ejecución de las prestaciones contempladas en el contrato;
- c) Por los gastos originados a la administración nacional por la demora del asociado particular en el cumplimiento de sus obligaciones;
- d) Por los daños y perjuicios ocasionados a la administración nacional con motivo de la ejecución del contrato o por su incumplimiento.
- e) Por otros incumplimientos referidos a condiciones establecidas expresamente en la reglamentación de la presente ley, el pliego particular o el contrato.

Artículo 52. Preferencia en la ejecución de garantías: Para hacer efectiva la garantía, la administración nacional tendrá preferencia por sobre cualquier otro acreedor del asociado, sin importar su naturaleza ni el título del que derive su crédito. Cuando la garantía no fuera suficiente para cubrir las responsabilidades a las que está afectada, la administración nacional ejercerá las acciones legales que correspondan para su cobro.

Artículo 53. Devolución y cancelación de las garantías: La garantía no será devuelta o cancelada hasta que se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato de que se trate, o hasta que se declare la resolución de este sin culpa del asociado. En el supuesto de recepción parcial sólo podrá el asociado solicitar la

devolución o cancelación de la parte proporcional de la garantía cuando así se autorice expresamente en el pliego. En los casos de cesión de contratos no se procederá a la devolución o cancelación de la garantía prestada por el cedente hasta tanto no estuviese constituida formalmente la garantía del cesionario.

TÍTULO SÉPTIMO

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Artículo 54. Recursos administrativos: Los actos dictados por la administración nacional en el procedimiento de contratación podrán ser impugnados mediante la interposición de los recursos correspondientes en los términos y condiciones establecidos por la ley nacional N° 19.549 en cuanto no contradigan lo que al respecto establece la presente ley.

Los recursos administrativos no tendrán efecto suspensivo, salvo aquel que se interponga contra la adjudicación definitiva. La administración nacional, por razón fundada, podrá disponer lo contrario. Asimismo, podrá disponer el levantamiento del efecto suspensivo sobre el acto que resuelva la adjudicación definitiva cuando, por resolución fundada, declare que dicha suspensión afecta inaplazables necesidades del servicio o le causa graves perjuicios.

TÍTULO OCTAVO

APTITUD E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR

Artículo 55. Aptitud para contratar: Solamente podrán contratar con la administración nacional, en el marco de la presente ley, personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras plenamente capaces, que no estén alcanzadas por una prohibición de contratar y que acrediten su solvencia económica, financiera, técnica y profesional en los términos y condiciones exigidos en cada caso.

Artículo 56. Prohibiciones para contratar con la administración nacional: No podrán asumir la condición de postulantes, por sí o por otra persona, quienes:

a) Carezcan de capacidad o de legitimación, o estén afectados por prohibición, interdicción, inhabilitación o impedimentos similares de carác-

ter contractual, legal, judicial, arbitral o de cualquier otra naturaleza para poder celebrar contrataciones con el Estado en general, o con la Administración nacional en particular;

b) Se hubieren desempeñado como asesores contratados por la administración nacional en la implementación del proyecto en el que pretenden participar como postulantes, siempre que dicha participación pueda suponer un trato privilegiado con respecto al resto de los postulantes;

c) Fueren funcionarios públicos dependientes de la administración nacional;

d) Estuvieren concursados o atravesando un proceso concursal;

e) Hubieren sido alcanzados por una resolución motivada en el incumplimiento de un contrato celebrado con la administración nacional, siempre que aquella haya sido decretada dentro de los cinco años calendario anteriores, contados desde la fecha de la última publicación del llamado público a interesados a que refiere el artículo 19° de la presente ley, y;

f) Hubieren sido sancionados por la comisión de infracciones graves ante la violación de normas laborales o ambientales, siempre que dichas resoluciones se encuentren firmes y hubieren sido aplicadas dentro de los veinticuatro meses anteriores al llamado público a que refiere el artículo 19° de la presente ley.

Las personas comprendidas en las causales precedentes tampoco podrán actuar como miembros de un consorcio oferente o o como subcontratista de éste, directamente o por intermedio de otra entidad controlada, vinculada o que forme parte de un conjunto económico con ella.

Asimismo, las prohibiciones antedichas serán de aplicación a aquellos sujetos o entidades que, por razón de dirección, participación u otras circunstancias, pueda presumirse que son una continuación o que derivan, por transformación, fusión, cesión o sucesión o cualquier otra forma, de quienes estuvieren alcanzados por una o más de las limitaciones antes enunciadas.

TÍTULO NOVENO

CONTROL DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

Artículo 57. Competencia de control: La administración nacional será competente para controlar el cumplimiento del contrato, debiendo informar a la autoridad de aplicación con una periodicidad semestral, su estado de cumplimiento. Asimismo, deberá informar a la autoridad de aplicación cualquier alteración sustancial o incumplimiento dentro de los diez (10) días hábiles de verificada dicha alteración o incumplimiento.

Sin perjuicio de los informes a los que refiere el párrafo precedente, la autoridad de aplicación podrá solicitar a la administración nacional, en cualquier momento y cuando lo considere pertinente, toda información o documentación relativa al cumplimiento de los contratos, como así también recomendar la contratación de auditorías externas específicas que contribuyan a garantizar la correcta ejecución de los contratos.

Artículo 58. Aspectos objeto de control: Los controles a ejercer por la administración nacional abarcarán los aspectos técnicos, operativos, legales, económicos, financieros, contables, y ambientales conforme a lo que disponga la reglamentación y el correspondiente contrato.

Artículo 59. Instrumentos para el ejercicio de competencias de control: La administración nacional tendrá amplias facultades de control y podrá utilizar diferentes instrumentos para el ejercicio de dichas funciones tales como requerimientos de información, auditorías externas, evaluación de desempeño, inspecciones y peritajes. A estos efectos, el asociado particular quedará obligado a proporcionar, a requerimiento de la administración nacional, toda la información y documentación relativa al cumplimiento del contrato que aquella le requiera, sin poder oponer a su respecto el secreto comercial.

TÍTULO DÉCIMO

RÉGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 60. Régimen sancionatorio: Los contratos suscritos para la ejecución de proyectos de APP deberán establecer las sanciones aplicables para los distintos casos de incumplimiento o cumplimiento defectuoso

de la prestación de su objeto, como así también los factores agravantes o atenuantes que en cada caso pudieren corresponder. Las sanciones se graduarán en función de la gravedad y de la reiteración de los incumplimientos, pudiéndose llegar a la rescisión del contrato.

Artículo 61. Régimen general de aplicación de sanciones: La determinación de las sanciones aplicables tendrá lugar bajo los principios de legalidad, debido proceso, igualdad, proporcionalidad, generalidad y adecuación al fin.

La aplicación de las sanciones procederá sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles, comerciales o penales que pudieren corresponder al asociado particular frente a la administración nacional o frente a terceros que hayan sido perjudicados como consecuencia del incumplimiento.

Las sanciones dispuestas por la administración nacional se harán efectivas de inmediato, sin perjuicio de las acciones a que tenga derecho el asociado particular en el marco de los procedimientos de solución de controversias y recursos previstos por la ley, la reglamentación o en el contrato de APP. Asimismo, las sanciones se harán efectivas independientemente del cumplimiento de la resolución administrativa que impusiere al asociado particular una determinada obligación de dar, hacer o no hacer.

Artículo 62. Indemnización por daños y perjuicios: Cuando la asociación público - privada fuese disuelta por incumplimiento del asociado, este deberá indemnizar a la administración nacional los daños y perjuicios ocasionados. La indemnización se hará efectiva, en primer término, sobre la garantía que se hubiese constituido, sin perjuicio de la subsistencia de la responsabilidad del asociado particular en lo que refiere al importe que exceda la garantía incautada.

Artículo 63. Medidas cautelares: Una vez iniciado el procedimiento sancionatorio, la administración nacional podrá solicitar al juez competente la imposición de medidas cautelares necesarias intentar garantizar el cobro.

Artículo 64. Derecho de retención: La administración nacional podrá retener de los pagos que en virtud del contrato le correspondiera realizar, las sumas necesarias para hacer efectivo el cobro de las sanciones pecuniarias impuestas.

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO MODIFICACIONES Y CESIÓN DEL CONTRATO

Artículo 65. Renegociación de los contratos: Cualquiera de las partes podrá requerir a la otra la renegociación del contrato de asociación público - privada cuando ocurra alguna de las siguientes situaciones:

a) Cuando la administración nacional modifique, por razones de interés público, los parámetros de costos y beneficios previstos al contratar, y se cumplan los siguientes requisitos:

i) Que la modificación ocurra con posterioridad a la firma del contrato y no haya podido ser razonablemente prevista al tiempo de su celebración;

ii) Que la modificación altere significativamente la ecuación económico-financiera resultante del contrato al tiempo de su celebración;

iii) Que la modificación sea relevante específicamente en el ámbito del contrato, y no fuere producida por medidas que procuren un efecto económico-financiero de alcance general, y;

b) Cuando causas de fuerza mayor no previstas al momento de la celebración del contrato determinaren en forma directa la ruptura sustancial de la ecuación económico-financiera resultante del contrato al tiempo de su celebración.

Artículo 66. Cesión y subcontratación: El asociado particular podrá ceder total o parcialmente el contrato de APP a un tercero, con la autorización previa y expresa de la administración nacional. Ella deberá verificar que el cesionario reúna los requisitos y condiciones necesarias. La cesión podrá proceder siempre que las cualidades técnicas o personales del cedente no hayan sido razón determinante para su adjudicación. Producida la cesión, el cesionario quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones que correspondan al cedente.

El podrá subcontratar a terceros las prestaciones puestas a su cargo, siempre que el contrato o los pliegos de condiciones no dispongan lo contrario o que por su naturaleza y condiciones se deduzca que aquel ha de ser ejecutado directamente por el adjudicatario

TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO EXTINCIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO - PRIVADAS

Artículo 67. Extinción de las APP: Las APP se extinguirán por las siguientes causales:

- a) Cumplimiento del contrato conforme a sus términos y a satisfacción de la administración nacional de la totalidad de la prestación;
- b) Vencimiento del plazo señalado para su vigencia o el de sus prórrogas;
- c) Resolución unilateral y anticipada del contrato por incumplimiento del asociado particular;
- d) Rescate dispuesto por la administración nacional, por razones de interés público, en los términos previstos en la reglamentación y el respectivo contrato;
- e) Imposibilidad de cumplimiento como consecuencia de medidas adoptadas por el Estado;
- f) Imposibilidad del cumplimiento como consecuencia de la quiebra del asociado particular; g) Acaecimiento de cualquier causal que inhabilite al asociado particular para el efectivo cumplimiento de su prestación;
- h) Imposibilidad de cumplimiento por el asociado particular como consecuencia de la existencia de fuerza mayor o caso fortuito. Si el caso fortuito o evento de fuerza mayor afectare solo el cumplimiento de algunas de las obligaciones del contrato, o de aquellas vinculadas a parte de la inversión comprometida, y en la medida que las demás obligaciones del contrato sean susceptibles de cumplimiento separado, las partes deberán acordar, de acuerdo a lo definido en los pliegos de condiciones, el ajuste de las estipulaciones jurídicas, técnicas y económicas del contrato, para adecuarlo al cumplimiento de las obligaciones subsistentes.
- i) Mutuo acuerdo entre la administración nacional y el asociado particular, y;

j) En los demás casos expresamente previstos en el contrato correspondiente.

Artículo 68. Muerte o quiebra del asociado particular: Quedará rescindido el contrato que dio origen a la APP en caso de muerte o de imposibilidad de cumplimiento de su objeto por quiebra del asociado particular. La rescisión del contrato no operará en caso de que los herederos, o el síndico de la quiebra se ofrecieran a continuar con la ejecución del objeto de la APP bajo las condiciones estipuladas. La administración nacional fijará los plazos de presentación de los ofrecimientos y podrá admitirlos o rechazarlos, sin que, en el último caso, tengan dichos sucesores derecho a indemnización alguna.

Artículo 69. Intervención por la administración nacional: Si se dispusiera la resolución unilateral y anticipada del contrato de asociación público - privada por su incumplimiento o abandono del proyecto, la administración nacional podrá hacerse cargo, por el tiempo que fuera necesario, de la ejecución del objeto del contrato.

A tales efectos, la administración nacional designará un interventor, que tendrá las facultades necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetos del contrato. El interventor responderá civil, penal y administrativamente por las acciones u omisiones dolosas o culposas en que incurriere en el ejercicio del cargo.

La intervención no podrá extenderse por un plazo superior a veinticuatro (24) meses. Durante dicho lapso, la administración nacional deberá resolver sobre la continuidad o el cese de las actividades objeto del contrato. En caso de decidirse la continuidad del contrato se procederá a una nueva adjudicación conforme al artículo 19 y siguientes de la presente ley, o en su caso asumiendo por sí misma esas actividades por sus propios medios.

TÍTULO DÉCIMO TERCERO

GARANTÍAS EN BENEFICIO DE LOS ACREEDORES

Artículo 70. Garantías en beneficio de acreedores: El asociado particular de un proyecto de APP podrá constituir prendas sobre los flujos de fondos futuros a generarse en el proyecto, fideicomisos de garantía, y todo otro tipo de garantías personales o reales sobre sus bienes y derechos

actuales o futuros, conforme a la legislación vigente. Dichas garantías podrán ser constituidas solamente en beneficio de aquellos acreedores de las obligaciones contraídas por el asociado particular en virtud de la ejecución del proyecto de APP.

Artículo 71. Prenda de los derechos emergentes del contrato de APP: El asociado particular de un proyecto de APP podrá celebrar contratos de prenda sobre los derechos originados en dicho contrato de los que fuere titular y sobre los bienes incorporados en su ejecución, exclusivamente para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con los financistas de la obra, de su operación o mantenimiento, así como las que resulten de los fideicomisos constituidos a tales efectos.

Los contratos de prenda aludidos deberán ser instrumentados mediante escritura pública o en documentos privados certificados notarialmente, y se regirán por las disposiciones de la presente ley y del Código Civil y Comercial de la Nación.

La constitución de las prendas sobre los derechos emergentes de los contratos de APP requerirá la notificación a la administración nacional y la inscripción en el registro respectivo.

Artículo 72. Pretensión de ejecución de la prenda: El acreedor prendario del asociado particular de una APP tendrá derecho a ejecutar la prenda, ya sea porque la obligación garantizada no hubiera sido satisfecha total o parcialmente a su vencimiento, o porque se hubiera dispuesto la resolución del contrato por incumplimiento del asociado.

En ambos casos el acreedor prendario deberá notificar a la administración nacional su pretensión de ejecutar la prenda. Cuando la ejecución se origine en la resolución del contrato por incumplimiento del asociado particular, la notificación de la pretensión de ejecutar la prenda deberá ocurrir dentro de los diez (10) días subsiguientes al de la notificación al acreedor de la decisión de resolver el contrato.

TÍTULO DÉCIMO CUARTO

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 73. Reglamentación: La autoridad de aplicación deberá re-

glamentar la presente ley dentro de los treinta (30) días de su promulgación.

Artículo 74. Vigencia: La presente ley entrará en vigencia a los treinta (30) días de su promulgación y será aplicable a los procedimientos de contratación en el marco de proyectos de APP, iniciados con posterioridad a dicha fecha.

Artículo 75. Adhesión: Invítese a las provincias de la República Argentina y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Artículo 76. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

7
PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

***Trochas de sobrepaso en rutas nacionales,
obras que salvan vidas***

Resumen ejecutivo

Los accidentes de tránsito son una de las causas de mayores muertes en Argentina. En su mayoría, dichas muertes podrían ser evitadas. Ante la falta de autopistas, las trochas de sobrepaso son parte de la solución para disminuir la siniestralidad en las rutas. En el presente trabajo se propone la construcción de este tipo de carriles especialmente en aquellas rutas con trazado sinuoso y desniveles.

I) Rutas mortales

Las estadísticas arrojan números aterradores acerca de la cantidad de fallecimientos ocurridos en accidentes de tránsito en Argentina. En los últimos 10 años, de acuerdo a lo que informa la ONG Luchemos por la Vida, la cantidad de muertes ocurridas en siniestros viales ascienden a 77.059, es decir, un promedio de 21,3 muertes diarias¹. Ello sin contar los heridos.

Lo más preocupante acerca de estos datos, es que el 88% de los accidentes viales, son producto de errores humanos y que el 52% de ellos implica el impacto frontal o frontoangular entre dos vehículos.²

¹ <http://www.luchemos.org.ar/es/estadisticas/muertosanuales>

² <http://www.cesvi.com.ar/SeguridadVial/Estadisticas/SeguridadEstadisticas.aspx>

Si se tienen en cuenta las cifras y causas mencionadas, salta claramente a la vista que el Estado Nacional, más allá de los programas de educación y concientización vial que lleva a cabo, debe tomar medidas relativas a la infraestructura vial tendientes a disminuir el grado de siniestralidad que en la actualidad se registra.

II) Las trochas de sobrepaso, parte de la solución

Una manera efectiva de reducir la ocurrencia de accidente es mediante la construcción de trochas o carriles de sobrepaso en las rutas. Las trochas o carriles de sobrepaso, también llamadas *terceras trochas*, se agregan al trazado de una ruta para facilitar, como su nombre lo indica, el sobrepaso de vehículos. Estas trochas son de gran utilidad especialmente en aquellas rutas con un solo carril por mano. De este modo, los vehículos livianos, puedan sobrepasar tanto a camiones como micros sin verse en la necesidad de invadir el carril contrario. Para ello, al llegar los vehículos a los sectores con terceras trochas, aquellos que circulan a menor velocidad deben dejar libre el carril izquierdo y circular por el de la derecha, dejando así la vía libre para que los vehículos ligeros que transitan a mayor velocidad puedan adelantarlos.

En cuanto a la extensión y disposición de las terceras trochas, dado que cada ruta a lo largo de su recorrido tiene sus exclusivas particularidades, debe ser la autoridad de aplicación la que indique en qué lugares se las debería construir y determinar su extensión teniendo en cuenta caso por caso. Por dicho motivo se las suele construir en aquellos tramos de mayor peligrosidad como ser los sectores en que la ruta es muy sinuosa o recorre una geografía con desniveles dificultando la visión de los conductores. Su extensión también debe adaptarse a las particularidades del terreno, por dicho motivo pueden variar entre los 2 a los 10km de largo.

Las trochas de sobrepaso no están muy difundidas en nuestro país pese a que gran parte de la geografía argentina hace que las rutas recorran sectores montañosos, con lomadas y sinuosos. Sin embargo podemos encontrar algunos pocos ejemplos en las provincias de Misiones, Mendoza y Córdoba.

III) Conclusiones

Es de entender que la construcción de las terceras trochas no va a impedir ni erradicar la imprudencia al volante, pero sin duda alguna contribuirá a reducir los casos de accidentes frontales en ocasión de sobrepaso que, como se ha visto, son los que más siniestralidad vial causan en Argentina.

Por todo lo indicado, entendemos que el Estado, a través de la Agencia Nacional de Vialidad, debería realizar los estudios pertinentes para diseñar un plan de construcción de trochas de sobrepaso, y llevar a cabo su ejecución.

IV) Texto normativo propuesto

Artículo 1º.- Será obligatoria la construcción de trochas o carriles de sobrepaso en las rutas nacionales que presenten un solo carril por mano.

Artículo 2º.- A los fines de la presente ley se entiende por trocha o carril de sobrepaso al carril que en determinados sectores del trazado de una ruta se construya para facilitar el sobrepaso entre vehículos de manera segura sin necesidad de invadir el carril del sentido contrario.

Artículo 3º.- La autoridad de aplicación de la presente ley deberá elaborar un plan de construcción de trochas o carriles de sobrepaso en las rutas mencionadas en el artículo 1 de la presente ley. Asimismo será la encargada de llevar adelante la ejecución de dicho plan. Para ello se deberá tener en cuenta la peligrosidad de los tramos de las rutas atendiendo a la sinuosidad y desnivel de su trazado.

Artículo 4º.- El plan mencionado en el artículo precedente deberá estar elaborado dentro de los ciento ochenta (180) días de la promulgación de la presente ley. La ejecución de dicho plan deberá estar concretada dentro de los seis (6) años desde su elaboración.

Artículo 5º.- El Poder Ejecutivo Nacional determinará la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 6º.- Comuníquese...

8 PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Colocación de bandas retro refractantes en vehículos particulares

Resumen ejecutivo

El presente trabajo pretende que todo vehículo particular de jurisdicción nacional que no posea las bandas/ cintas refractivas adheridas próximas a las luces de posición, las coloque en la parte trasera y delantera del vehículo para lograr una mayor iluminación de éste y evitar así riesgos de accidentes.

I) Introducción

Los accidentes viales son una de las principales causas de muerte en el mundo. Ello sin contar los cientos de miles de personas que quedan discapacitadas de por vida debido a las lesiones sufridas y los gastos en que los Estados deben incurrir para paliar dichos efectos. Nuestro país no es ajeno a esta realidad. En Argentina, el 88% de los accidentes de tránsito son producto de fallas humanas. Entre dichas fallas se encuentran aquellas que involucran cuestiones relativas a la visión de los conductores. Por ello, resulta imperioso aumentar la visibilidad de los vehículos, principalmente en horarios nocturnos.¹ En esa inteligencia, la ley 25.456, introdujo la obligatoriedad de que durante las 24hs. del día todos los vehículos que transitan por rutas nacionales lo hagan con las luces bajas encendidas. Para el mismo cometido existen las luces de posición, especialmente las traseras. No obstante lo antedicho, muchas veces con ello no alcanza,

¹ Ver más en <http://reflective-tape.info/how-to-reduce-accidents-and-rear-end-collisions/>

motivo por el cual el artículo 30 de la ley 24.449 ordena que los vehículos nuevos que se incorporen al parque automotor, deban contar con dispositivos foto refractarios tipo “ojo de gato” en su parte posterior a la altura de las luces de posición para aumentar así su visibilidad a larga distancia. Esto es muy importante especialmente en aquellos casos en que por negligencia o desperfectos mecánicos las luces de posición traseras no estuviesen encendidas.

II) Marco normativo

Pese a lo precedentemente mencionado, no son pocos los automóviles de uso particular que aún habiendo sido introducidos al mercado con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley 24.449, no cuentan todavía con los dispositivos foto refractantes traseros mencionados. La norma tampoco los hace obligatorios para los vehículos particulares que ya estuviesen dentro del mercado con anterioridad a su entrada en vigencia, cuando lo lógico sería que, por ser de modelos con cierta antigüedad, mayores recaudos de seguridad deberían tomarse respecto de ellos. Esta falta de legislación respecto de los automóviles de uso particular, no se condice con los recaudos tomados para con los vehículos de carga y de transporte de pasajeros. A estos últimos el decreto 779/95, reglamentario de la ley 24.449 impone la colocación de placas o bandas retro reflectantes perimetrales. Esta obligación también corre para bicicletas, ciclomotores y motocicletas. Como se ve, en Argentina se reconoce la ventaja de contar con este tipo de dispositivos, que además son de bajísimo costo y fácil colocación, pero su uso no es extensivo a los autos particulares en circulación con anterioridad a la ley 24.449. No podemos dejar de mencionar que la fiscalización por parte de la autoridad de aplicación respecto de este tema es prácticamente inexistente.

Argentina no es el único país que reconoce las ventajas de las bandas foto reflectantes. En julio de 2011, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) implementó la regulación 48². Dicha regulación impone la aplicación de esta banda refractante para aumentar la visibilidad en la noche y reducir las chances de accidentes. Desde ese momento, todos los transportes con un peso mayor a 3,5 toneladas fueron

²Ver más en <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/wp29/wp29regs/updates/R048r12e.pdf>

obligados a utilizar la cinta refractante que marque la línea trasera,

delantera y sus laterales para hacer al transporte visible a una distancia de mil metros³. El Departamento de Transporte del Reino Unido adoptó una medida similar en diciembre 2011.

Un informe de la Administración Nacional de Seguridad Vial, organismo dependiente del Departamento de Transporte de los Estados Unidos de Norteamérica informa que la cinta refractante puede reducir en un 29 % los impactos en camiones y remolques. En el Reino de España, la colocación de las referidas bandas también es obligatoria en los vehículos para el transporte de personas y mercaderías, no obstante lo cual, la Dirección General de Tráfico de dicho país está llevando a cabo una campaña divulgativa en diferentes medios de comunicación para fomentar la instalación de estas bandas en todos los vehículos dadas las indudables ventajas que representan en la prevención de accidentes.⁴

III) Conclusiones

Es indudable que la colocación de dispositivos foto refractantes traseros en los vehículos, es reconocido tanto por la legislación local como por el derecho comparado como un factor de importancia en la prevención de los accidentes viales. Las normas precedentemente citadas lo demuestran. En la mayoría de los casos, estos implementos son obligatorios solo su colocación en camiones y buses. Argentina extiende su uso a los automóviles nuevos. Pero a nuestro entender, resulta contradictorio que los buses y camiones que por sus dimensiones son visibles desde lejos y que los autos modernos con posibilidad de sufrir menores desperfectos técnicos estén obligados a contar con estos dispositivos y que dicha imposición no corra para los vehículos que por su antigüedad son pasibles de tener mayores desperfectos y representar una mayor peligrosidad en la vía pública.

Por dicho motivo, proponemos que sea obligatoria la colocación de bandas foto refractarias en los paragolpes traseros de manera que coin-

³Technical University of Darmstadt, Germany, 2004. Ludwig Boltzman Institute, Vienna, Austria, 2002 <http://www.astsigns.co.uk/news/new-eu-legislation-for-reflective-tape-on-vehicles/>

⁴Ver más en http://www.fenadismier.es/index.php?option=com_content&task=view&id=723&Itemid=23

cidan con las luces de posición en todos los vehículos en condiciones de circular por la vía pública en la República Argentina.

IV) Texto normativo propuesto

Artículo 1º.- Todo vehículo automotor dentro de la República Argentina, sin importar el uso o destino que se le dé, deberá contar con los retroreflectantes enunciados en el artículo 30 literal j) de la ley 24.449.

Artículo 2º.- Los retrorreflectantes mencionados en el artículo precedente deberán cumplir con los requisitos y especificaciones que la autoridad de aplicación nacional en materia de seguridad vial determine, pudiendo ellos consistir en bandas autoadhesivas.

Artículo 3º.- La autoridad de aplicación nacional en materia de seguridad podrá proceder por sí o de manera delegada a la colocación de oficio de los retrorreflectantes en los vehículos que se encuentren en la vía pública como así también a los que pretendan ingresar al territorio de la República Argentina sin tenerlos instalados.

Artículo 4º.- La circulación de todo vehículo sin retrorreflectantes será sancionada con la multa que la autoridad de aplicación nacional en materia de seguridad vial determine.

Artículo 5º.- La presente ley entrará en vigor dentro de los 120 (ciento veinte) días de su sanción.

Artículo 6º.- Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Artículo 7º.- Comuníquese...

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Creación de la flota nacional de aeronaves hidrantes

Resumen ejecutivo

Los aviones hidrantes constituyen una de las herramientas fundamentales para combatir eficientemente los incendios forestales. En el presente trabajo se propone la creación de una flota nacional de aeronaves hidrantes, estratégicamente distribuida, con el fin de mitigar el impacto que los incendios forestales generan en términos ambientales, sanitarios, sociales y económicos.

I) Introducción

Cada año se registran en nuestro país cientos de incendios forestales. El más reciente fue el ocurrido en la provincia de Chubut durante los meses de febrero y marzo de 2015, que devoró más de 41.000 hectáreas.¹ Según un informe de la FAO, en Argentina se queman por incendios entre 300 y 400 mil hectáreas cada quinquenio y la superficie total afectada por incendios en nuestro país alcanzó las 2.900.000 hectáreas en el período 2007 – 2013, lo que arroja un promedio anual de 408.218 hectáreas.² Los estragos producidos por estos fuegos causan no solo la pérdida material de los pobladores de las zonas incendiadas y un golpe a las economías regionales, sino que además producen un terrible daño en el ambiente y la biodiversidad, y lo que es peor aún, la lesión a las personas y la pérdida de vidas humanas.

¹ <http://www.elpatagonico.net/nota/276135-fueron-mas-de-41-mil-las-hectareas-que-se-quemaron/>
² <http://www.elpatagonico.net/nota/276135-fueron-mas-de-41-mil-las-hectareas-que-se-quemaron/>

Sin entrar en la discusión acerca del origen de estos desastres, ya que no es este el espacio para analizar si ellos son intencionales, accidentales o propios de la naturaleza, lo cierto es que Argentina no cuenta con los medios adecuados ni suficientes para llevar a cabo una efectiva labor al momento de hacer frente a los incendios forestales.

Los incendios deben ser prevenidos, pero una vez iniciados, el tiempo de respuesta en sofocarlos es crucial para el éxito. La herramienta principal y decisiva para controlar un fuego que se comienza a propagar, no es otra que el de los aviones hidrantes. Este recurso resulta decisivo a los efectos de maximizar la eficiencia de las distintas disposiciones del plan de manejo del fuego de que dispone la República Argentina. En definitiva, resulta decisivo contar con los medios apropiados para que los mecanismos de control y protección de los recursos forestales no resulten obsoletos. En este sentido se advierte que la flota aérea disponible en nuestro país resulta escasa y limitada para cumplir satisfactoriamente con un combate efectivo y eficiente de los incendios.

II) La flota existente en Argentina y sus limitaciones

Nuestro país no dispone, a la fecha, de aviones hidrantes diseñados especialmente para los ataques contra fuegos forestales. En efecto, solamente dispone de una flota insuficiente y escasa, compuesta por once aviones de uso agrícola o fitosanitario, adaptados para que puedan transportar agua en sus alas y apenas rociar los incendios. A ellos, se suman cinco naves de observación. Concretamente contamos con seis aviones Air Tractor AT-802 (agrícolas adaptados – 3.000 lts), cuatro aviones PZL-Mielec M-18 Dromader (agrícolas adaptados – 2.200 lts.), y un avión PZL 106 Turbo Kruk (agrícolas adaptados – 1.800 lts.). Los cinco aviones destinados a tareas de observación son Cessna 182, Cessna 337 y Piper Cherokee. A la fecha, sin embargo, no se dispone de información concreta respecto del número de aviones que se encuentran operativos.

Dada la gravedad que este tema reviste, el 28 de diciembre de 2012 la Presidente de la Nación anunció la compra de 26 aviones hidrantes³ para

³<http://www.infobae.com/2015/03/05/1714135-el-gobierno-ahora-afirma-que-nunca-se-compraron-los-26-aviones-hidrantes>

su utilización contra los incendios forestales. Lamentablemente los fuegos en Chubut de comienzos de 2015, en los que solamente siete aviones participaron de la lucha, confirman que el anuncio de ampliación de la flota, fue en realidad una licitación destinada al alquiler de algunos aviones.

Frente a las alarmantes consecuencias derivadas en el orden medioambiental y socioeconómico resultante de los daños ocasionados por los incendios forestales ocurridos en país, cuya cantidad ha aumentado exponencialmente durante los últimos años (no olvidemos el que asoló las sierras de Córdoba en 2013), resulta necesario explicar determinados detalles técnicos que ponen en evidencia las palmarias limitaciones que se advierten respecto del equipamiento y la utilidad de los aviones de que se dispone actualmente en la Argentina para esta tarea.

Los aviones con que cuenta nuestro país, tal como se ha explicado, están diseñados para su uso en la agricultura. Ellos se utilizan para la aplicación aérea de plaguicidas (fumigación) o fertilizantes (abonos). Su función principal es fumigar, pulverizar o dispersar el producto en el ambiente, recurriendo a un mecanismo de aspersión particular a fin de que el producto penetre puntualmente en el terreno en el que se actúa. De allí que en términos prácticos, un avión agrícola será más eficiente en términos reales, en la medida en que cubra efectivamente una mayor superficie liberando la menor cantidad de producto (agroquímico o fertilizante, etc.) ubicado en su tanque de almacenamiento. Teniendo en cuenta lo antedicho, al extrapolar este mecanismo y las adaptaciones correspondientes para poder ser utilizado en el combate de incendios forestales, salta a la vista que su capacidad para luchar contra el fuego es limitada. Esto se debe a que la forma de aspersión de este tipo de aviones no es directa y contundente sobre el área donde se debe volcar el agua sino que se libera en forma de spray en el ambiente y su efectividad para apagar las llamas se reducen en la medida en que las partículas de agua se evaporan por el calor antes de alcanzar la superficie, manteniéndose suspendidas en el aire, como si se tratara de la simple pulverización en el espacio de un producto fitosanitario.

Por el contrario, los aviones hidrantes propiamente dichos, del tipo “Super Scoopers”, “Fire Boss”, o similares, disponen de un mecanismo de descarga del agua súbita y directa, generando una contención mucho más efectiva, sumado a la posibilidad de añadir al agua que se arroja, aditivos

químicos que mejoran la capacidad extintora y retardante de la descarga.

Por otra parte, y teniendo en cuenta los fines para los cuales cada uno de estos tipos de aeronaves han sido concebidos, los aviones que utiliza hoy nuestro país demuestran una clara deficiencia al analizar la celeridad y la eficacia de respuesta frente a los modelos esencialmente hidrantes existentes en el mercado. Ello se advierte en la medida en que mientras que un avión agrícola se abastece de productos agroquímicos en tierra antes de despegar, realiza la descarga sobre el área y luego aterriza para reaprovisionarse, los aviones hidrantes del tipo “Super Scoopers”, “Fire Boss” o similares, son anfibios. Pueden llenar sus voluminosas bodegas realizando un vuelo rasante sobre la fuente de agua (mares y lagos), en un tiempo estimado de 15 segundos sin necesidad de aterrizar, lo que permite incrementar el número de descargas y, en consecuencia, maximizar exponencialmente las posibilidades de contención del incendio, en mucho menos tiempo y a un costo invariablemente inferior. Uno de los modelos de aviones hidrantes más difundido en el mundo es el canadiense Bombardier 415, que con una capacidad de depósito de más de 6.000 litros puede actuar sobre la zona de incendios arrojando 55.300 litros de agua por hora.⁴

En contraposición con lo anterior, los aviones agrícolas adaptados con que cuenta hoy nuestro país presentan una insuficiente capacidad de almacenamiento de agua ya que tienen una capacidad máxima de entre 2.000 y 2.500 litros, a lo que se debe sumar la lenta recarga de agua en tierra. Lo antedicho significa que, en términos absolutos, sus características permiten que solo arrojen entre 5.000 y 7.000 litros de agua por hora dependiendo de la distancia de las pistas de aterrizaje donde repostar, con el agravante de que el agua que arrojan se evapora antes de llegar al suelo.

Las condiciones técnicas precisadas de los aviones hidrantes, se traducen en una manifiesta reducción de los costos operativos y presupuestarios que se generan a raíz de los múltiples incendios forestales registrados cada año en nuestro territorio.

⁴<http://eldiariodemadryn.com/2015/02/no-se-combate-un-gran-incendio-con-baldes-con-alas/>

IV) Propuesta de creación de una nueva flota de aeronaves hidrantes y centros de operaciones

Las pérdidas estimadas a raíz del incendio desatado en la provincia de Chubut a principios del corriente año le costarán al Estado, sólo en “materia forestal y servicios ecosistémicos”, (prescindiendo de los daños no mensurables relacionados con el impacto sobre la flora, la fauna, la calidad de la atmósfera y de las aguas, el turismo, el paisaje, la erosión del suelo, etc.) unos 50 millones de dólares estadounidenses. Con esa suma se podrían haber adquirido dos aviones Bombardier 415 de última generación. Estas aeronaves, dada su probada eficiencia y sus razonables costos de mantenimiento, representarían claramente para el Estado, una inversión rentable y no un gasto irracional.

Según los expertos en la materia, los Air Tractor AT-802 (agrícolas), solo sirven para las instancias iniciales del fuego, mientras que los Bombardier 415 o similares para combatir grandes extensiones.⁵

En definitiva, y de acuerdo con lo anteriormente expresado se observa que las estrategias y los recursos aplicables al combate de los incendios forestales presentan una incuestionable evolución, evidenciada a partir de las nuevas exigencias y escenarios que se han presentado y a los que resulta necesario adecuarse y acondicionarse para poder gestionar eficientemente el manejo del fuego. De allí que resulta crucial contar con los medios idóneos, tecnológicamente de vanguardia y con las condiciones de seguridad apropiadas para alcanzar un abordaje consistente y eficiente las actividades planeadas.

En el marco del cumplimiento de los objetivos específicos estipulados en el artículo 4º de la Ley de Manejo del Fuego 26.815 para el Sistema Federal de Manejo del Fuego⁶, es que propongo que se tome en conside-

⁵<http://eldiariodemadryn.com/2015/03/incendios-en-chubut-se-han-perdido-cerca-de-50-millones-de-dolares-y-mas-de-40-mil-hectareas/>

⁶ARTICULO 4º LEY 26.815 — Objetivos. Son objetivos del Sistema Federal de Manejo del Fuego, los siguientes:

a) Generales.

I. Proteger y preservar el medio ambiente del daño generado por los incendios;

II. Velar por la seguridad de la población en general y de las personas afectadas al combate de incendios;

III. Establecer mecanismos para una eficiente intervención del Estado en las situaciones que involucren o demanden acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios que aseguren

ración concreta, la posibilidad de readecuar las herramientas y los equipos disponibles para el manejo del fuego. Para ello propongo establecer una serie de pautas mínimas e imprescindibles a los efectos de poder estructurar una capacidad de respuesta frente a los incendios forestales. En particular, considero esencial la determinación de exigencias mínimas estrictas relativas a la capacidad de carga, autonomía y aptitudes técnicas de las aeronaves, para que puedan ser destinadas a su operación como aviones hidrantes en el combate de los incendios forestales. Su cantidad deberá ser fijadas por la autoridad de aplicación.

Asimismo, entiendo imperiosa la necesidad de evaluar la posibilidad de que dicha autoridad de aplicación establezca centros concretos y estratégicos que actúen como bases de operaciones a fin de responder eficientemente a la demanda de equipamiento y aeronaves dentro del territorio nacional. A dicho efecto, considero que una de ellas debería ubicarse en el noroeste de la provincia de Chubut, tomando como referencia a la Ciudad de Esquel, y la otra al norte de la provincia de Córdoba, a fin de que ambas resulten a distancias razonables y aptas para brindar una respuesta certera frente a las distintas situaciones que se generen.

Por último, y en función del espíritu y los lineamientos dispuestos en la Ley Nacional de Manejo del Fuego 26.815, entiendo que la Autoridad de Aplicación debería ser creada en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación o el organismo que la reemplace.

Todo lo expresado hasta aquí, se enmarca dentro de los principios rectores consagrados por nuestra Constitución Nacional en su artículo 41, especialmente en lo relativo al “derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo” y a la obligación estatal de proveer “a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de

el adecuado manejo del fuego.

b) Específicos.

I. Establecer mecanismos para un eficiente manejo del fuego en defensa del ambiente;

II. Coordinar y asistir técnica y operativamente a los organismos nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, competentes en las tareas del manejo del fuego, con la finalidad de promover una organización federal eficiente y capaz de dar respuesta adecuada en los distintos niveles de contingencia, propiciando ámbitos regionales de actuación;



la diversidad biológica ...”.

V) Texto normativo propuesto

Artículo 1º.- Créase la flota nacional de aeronaves hidrantes para la lucha contra incendios forestales y de pastizales.

Artículo 2º.- A los efectos de la presente ley se entiende por aeronave hidrante aquella que es capaz de arrojar una determinada cantidad de agua o compuesto retardante de las llamas desde el aire para la lucha contra incendios forestales.

Artículo 3º.- La flota a la que alude el artículo primero de la presente ley estará compuesta por aeronaves capaces de transportar al menos 5.000 litros de agua en su bodega y repostar desde espejos de agua sin necesidad de aterrizar.

Artículo 4º.- La autoridad de aplicación determinará la cantidad de aviones que compongan la flota nacional de aeronaves hidrantes para la lucha contra incendios forestales y de pastizales, no pudiendo su cantidad ser menor a las cuatro unidades operativas.

Artículo 5º.- La flota nacional de aeronaves hidrantes para la lucha contra incendios forestales y de pastizales estará dispuesta estratégicamente en el territorio de la República Argentina en el modo en que la autoridad de aplicación de la presente ley lo determine para su mejor efectividad.

Artículo 6º.- El Poder Ejecutivo de la Nación determinará la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 7º.- La presente ley entrará en vigor dentro de los 180 días de su promulgación.

Artículo 8º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

10
PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Asistencia personalizada a personas con discapacidad en supermercados

Resumen ejecutivo

Las personas afectadas por algún tipo de discapacidad, sea ella permanente o transitoria, en muchos casos pueden tener complicaciones al momento de realizar las compras. Por dicho motivo, en el presente trabajo se propone que todos los supermercados de la Provincia de Buenos Aires cuenten con personal entrenado para asistir a aquellas personas con discapacidad que requieran de su ayuda.

I) Introducción

Es frecuente en los supermercados la presencia de personas con discapacidad que, al igual que todo ciudadano, necesitan hacer sus compras periódicamente para su manutención. En muchos casos, dichas personas, dependiendo del tipo de discapacidad que presenten, requieren de asistencia para poder acceder a los productos que no están a su alcance o que no pueden visualizar. Por lo general, en dichas situaciones, la ayuda proviene de la solidaridad de otro cliente que se encuentre en el lugar.

La ley 26.378 sobre los derechos de las personas con discapacidad promueve su inclusión¹ y reconoce que la discapacidad es un concepto

¹Ley que da rango Constitucional a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que promueve, protege y asegura el goce pleno de todos los derechos humanos y libertades, acaba de adquirir rango constitucional. Ley Nacional N° 26.378 disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141317/norma.htm>

que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con este tipo de limitaciones y las barreras que presentan la actitud del resto de la sociedad y el entorno. Dichas barreras dificultan la participación plena y efectiva de la vida en sociedad a las personas con discapacidad y coartan su autonomía.²

Entendemos pues que el acompañamiento personalizado a las personas con discapacidad para informarlos en relación a los precios, ofertas y el acceso a la mercadería del supermercado que en no esté a su alcance les brindará mayor autonomía e inclusión. De este modo, la persona con discapacidad podrá hacer sus compras personalmente, aunque asistido, en lugar de verse en la situación de tener que encargarle sus diligencias a un tercero.

II) Antecedentes en nuestro país

En la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ha presentado un proyecto de ley proponiendo que todos los supermercados e hipermercados cuenten con personal especializado para la asistencia a personas con capacidades reducidas. Más allá que el personal de los supermercados e hipermercados muchas veces ofrece su colaboración, lo que dicho proyecto busca es que la atención sea específica y completa y de ese modo fomentar una mayor inclusión.³

Por otro lado, la ley 117/15⁴ de Río Negro prevé que todos los mercados autoservicio de dicha provincia cuenten con personal que brinde asistencia a las personas con discapacidad acompañándolos e informándolos en relación a los precios de los productos, ofertas y promociones, y en el acceso a la mercadería que no esté a su alcance. Para ello la norma prevé que el Consejo Provincial del Discapacitado de la Provincia de Río Negro, en su calidad de autoridad de aplicación, se encargue de implementar los mecanismos adecuados con el fin de que en todas las localidades haya un espacio de capacitación a los efectos de dar respuesta a la demanda que

²Ver más en <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=618>

³Ver más en <http://www.infobae.com/2015/05/18/1729433-buscan-ley-que-las-personas-discapacidad-sean-asistidas-supermercados>

⁴Ver más en <http://www.legisrn.gov.ar/LEGISCON/despliegowp.php>



planteen los comercios.⁵

III) Conclusiones

En base a todo lo expuesto, proponemos que en cada super o hipermercado de la Provincia de Buenos Aires se encuentre disponible, durante el horario de atención al público, personal entrenado para asistir a personas con discapacidad a fin de informarlas sobre ofertas, precios, y colaborar con ellas en todo lo que puedan necesitar para realizar sus compras. La capacitación para dicho personal estará a cargo de la autoridad estatal y será gratuita.

IV) Texto normativo propuesto

Artículo 1°.- Todos los supermercados de la Provincia de Buenos Aires deben contar con personal especializado para asistir a personas con discapacidad durante todo el horario de atención al público. La cantidad de personal especializado será determinada por la autoridad de aplicación en base a la cantidad de clientes que diariamente concurren a cada establecimiento.

Artículo 2°.- A los efectos de la presente ley se entiende por supermercado a todo establecimiento comercial dedicado a la venta al por menor de bienes de consumo en sistema de autoservicio entre los que se encuentran alimentos, ropa, artículos de higiene, perfumería y limpieza, electrodomésticos, etc.

Artículo 3°.- La autoridad de aplicación determinará el tipo de cartelera mediante el cual los supermercados deben poner en conocimiento del público la disponibilidad del servicio mencionado en el artículo precedente.

Artículo 4°.- La capacitación del personal mencionado en el artículo precedente estará a cargo de la autoridad de aplicación de la presente ley y será brindada de manera gratuita.

⁵Ver más en <http://www.comarcahoy.com.ar/especiales/proponen-asistencia-personalizada-a-discapacitados-en-los-supermercados>

Artículo 4°.- La capacitación del personal mencionado en el artículo precedente estará a cargo de la autoridad de aplicación de la presente ley y será brindada de manera gratuita.

Artículo 5°.- En caso de incumplimiento de la presente ley, la autoridad de aplicación podrá imponer la sanción de multa de hasta \$30.000 (pesos treinta mil) y/o la inhabilitación del local en infracción por hasta 5 (cinco) días.

Artículo 6°.- El Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires designará a la Autoridad de Aplicación de la Presente ley.

Artículo 7°.- La autoridad de aplicación determinará la manera de publicitar el alcance de la presente ley en los comercios obligados por ella.

Artículo 8°.- La presente ley entrará en vigencia dentro de los 90 (noventa) días de su aprobación.

Artículo 9°.- Comuníquese...

Fundación Nuevas Generaciones
en cooperación internacional con
Fundación Hanns Seidel

Saneamiento del Río Uruguay

Resumen ejecutivo

Los niveles de contaminación detectados a lo largo de la cuenca del Río Uruguay, hacen necesario que se tomen medidas conducentes a revertir dicha situación. Por ese motivo, en el presente trabajo se propone que desde el Congreso de la Nación se requiera al Poder Ejecutivo de la Nación el saneamiento de la margen argentina del Río Uruguay y que solicite a los gobiernos uruguayo y brasilero actuar en consecuencia.

I) Introducción

El Estatuto del Río Uruguay, suscripto entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en 1973, en su art. 41 inc.A, establece que ambas partes están obligadas a proteger y preservar dicho medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación. Para ello es menester el dictado de normas y la adopción de las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales. Asimismo, el art. 42 de dicho acuerdo determina que cada parte será responsable frente a la otra por los daños que se ocasionen como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas.

Las aguas del Río Uruguay descienden desde Brasil, como resultado de la confluencia de los ríos Canoas y Pelotas. Atraviesa los estados de Santa Catarina y Rio Grande Do Sul, y se extiende luego, flanqueado al este por la República Oriental del Uruguay y al oeste por Argentina,

hasta su desembocadura en el Río de La Plata. A lo largo de su recorrido baña las orillas de las numerosas ciudades que se asientan sobre él. Entre dichas ciudades caben destacar Uruguayana, Carmelo, Nueva Palmira, Fray Bentos, Salto, Paysandú, Yapeyú, Paso de los Libres, Monte Caseros, Colón, Chajarí, Concordia, Federación, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú.

El tramo que discurre entre Argentina y Uruguay es administrado por la CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay), ente bipartito que reglamenta los distintos usos que se le puede dar al río. La tarea de este organismo se encuentra enmarcada por el ya citado Estatuto, en cuyo art. 49 crea a la Comisión Administradora y el Digesto de Uso y Aprovechamiento del Río Uruguay. En el articulado del citado digesto, firmado por ambos países en 1986, se determinan, entre otras cuestiones, las condiciones que deben tener los efluentes, las descargas y vertimientos permitidos y prohibidos, como así también la manera en que debe ser llevada a cabo la exploración y explotación de recursos presentes en las aguas del Río Uruguay.

II) Situación actual

Las aguas del Río Uruguay, más allá de la existencia de las instituciones y marcos legales mencionados previamente registran, año tras año, mayores niveles de contaminación.

El Estado Argentino ha realizado durante los últimos años intentos para evitar el aumento de la contaminación en la cuenca del Río Uruguay. Muchos de esos esfuerzos han apuntado especialmente contra el vertido de los efluentes nocivos provenientes de las pasteras UPM (Ex Botnia) y Ence, ubicadas desde 2004 sobre las costas de Fray Bentos en la República Oriental del Uruguay. El emplazamiento de ambas pasteras llevó a que ambos países tuviesen que dirimir sus conflictos por contaminación ambiental ante la Corte Internacional de La Haya. A partir del fallo dictado a favor del país vecino, ambos Estados se encuentran en una situación de puja constante en relación a las denuncias por daños al ecosistema del río, como así también en la salud de los centenares de miles de vecinos ribereños.

Sirve como ejemplo mencionar que el 2 de Junio de 2010, se firmó la Declaración Conjunta de Anchorena, mediante la cual Argentina y Uruguay acordaron que la actividad de la pastera UPM fuera monitoreada por la CARU. Dicha declaración propone además la implementación de un plan de prevención de la contaminación en el tramo del Río Uruguay compartido por ambos países. El monitoreo se hizo efectivo a partir de 2011, y estuvo a cargo de la DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente de Uruguay, depende del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del país vecino), organismo que definió también los lineamientos para llevar a cabo el análisis.

Sin embargo, los resultados de estos monitoreos nunca se hicieron efectivos, hecho que motivó el reclamo argentino. En el mes de marzo de 2013, el Honorable Concejo Deliberante de Gualeguaychú resolvió por unanimidad exigir a la CARU la divulgación de los resultados. No fue sino hasta octubre del mismo año que se los presentó, pero dicho informe solo fue firmado por los integrantes argentinos de la comisión, encabezada por el embajador Hernán Darío Orduna.

A continuación se exponen los parámetros para la medición, y el resultado de la última muestra que registra el informe, realizada en agosto de 2013:

Parámetros:

Parámetro	ESTANDAR A CUMPLIR
Oxígeno disuelto (mg O ₂ /L)	Mínimo 5,6 ⁽²⁾
Temperatura	Se deberá mantener las condiciones naturales ⁽²⁾
pH	6,5 – 9,0 ⁽²⁾
Caudal	El caudal máximo en cualquier instante no podrá exceder 1,5 al caudal medio del periodo de actividad ⁽¹⁾
DBO ₅ (mg O ₂ /L)	Máximo 5 ⁽²⁾

DBO ₅ (mg O ₂ /L)	Máximo 5 ⁽²⁾
Nitrógeno amoniacal (mg N/L)	Máximo 5,0 ⁽¹⁾
Fósforo total (mg P/L)	Máximo 0,025 ⁽¹⁾ #
Fenoles/ Sustancias fenólicas (µg fenol/L)	Máximo 1 ⁽²⁾
Aceites y grasas (extraíbles en n-hexano) (mg/L)	50 ⁽¹⁾
Sólidos sedimentables en 2 horas (mL/L)	Máximo 1,0 ⁽²⁾
Sólidos flotantes	No debe contener ^(1 y 2)
Elementos fibrosos	Ausente ^(1 y 2)
Sólidos retenibles por rejillas de 10mm	Ausente ^(1 y 2)
Coliformes fecales (bacterias/100ml)	Máximo 5000 (+) ⁽¹⁾
Sustancias reactivas al azul de metileno SAAM (mg LASL) (LAS=alquilsulfonato lineal) equivalente a detergentes	Máximo 1 ⁽²⁾
Cromo total (µg Cr/L)	Máximo 10 ⁽²⁾
Cromo hexavalente (µg Cr (VI) /L)	Máximo 2 ⁽²⁾
Cobre (µg Cu/L)	Máximo 10 ⁽²⁾
Cinc (µg Zn/L)	37 ⁽²⁾
Cadmio (µg Cd/L)	Máximo 0,81 ⁽²⁾
Hierro (µg Fe/L)	Máximo 1.000 ⁽²⁾
Niquel (µg Ni/L)	Máximo 116,3 ⁽²⁾
Plomo (µgPb/L)	Máximo 7 ⁽²⁾
Arsénico (mg As/L)	Máximo 0,015 ⁽²⁾

Mercurio Total($\mu\text{g Hg/L}$)	Máximo 0,2	< 0,01 $\mu\text{g/L}$	0,0007 Kg/día	SI	-
Selenio ($\mu\text{g Se/L}$)	Máximo 5	0,04 $\mu\text{g/L}$	0,0219 Kg/día	SI	-
Hidrocarburos (mg/L)	Máximo 15	0,505 mg/L	36,9127 Kg/día	SI	EPH Hw 10-19: 255 $\mu\text{g/L}$ - EPH Hw 19-32: 250 $\mu\text{g/L}$
Sulfuros totales (mg/L)	Máximo 1,0	0,044 mg/L	3,22 Kg/día	SI	Se excede del tiempo de análisis. Estimado
Aldrin ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,005	ND		SI	-
Clordano ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,005	ND		SI	-
DDT ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,002	ND		SI	-
Dieldrin ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,005	ND		SI	-
Endosulfán ($\mu\text{g/L}$)	No detectable	0,00219 $\mu\text{g/L}$	0,00016 Kg/día	NO	Endosulfán I: 1,08 ng/L ; Endosulfán II: 1,11 ng/L
Endrin ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,004	ND		SI	-
Heptacloro ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,010	ND		SI	-
Heptacloro epóxido ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,010	ND		SI	-
Lindano (gamma BHC) ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,016	ND		SI	-
Metoxicloro ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,050	ND		SI	-
Organofosforados como parathion ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,065	ND		SI	-
2,4 D ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,004	< 0,10 $\mu\text{g/L}$		SI	Debido a interferencia de matiz no posee resultado de recuperación de estándar de control
2,4,5 T ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,010	< 0,10 $\mu\text{g/L}$		SI	
2,4,5 TP ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,002	< 0,10 $\mu\text{g/L}$		SI	

Documentos de referencia:

- (1) Decreto N° 253/79 (ROU)

- (2) Digesto sobre el Uso y Aprovechamiento del “Río Uruguay”

Corresponde a cursos y cuerpos de agua Clase 1 del Decreto N° 253/79 (ROU).

Se analizan hidrocarburos de petróleo

El uso de Endosulfán está prohibido en el Uruguay por Decreto MVOTMA N° 104/11 del 5/12/2011

Toma de muestra realizada en agosto de 2013

Parámetro	ESTÁNDAR A CUMPLIR	Resultado (masa/unidad de volumen)	Resultado (masa/unidad de tiempo)	Cumple SI/NO	Observaciones
Temperatura		30,78°C		NO	Temperatura promedio no Uruguay 20°C
pH	6,5 - 9,0	7,29		SI	-
Caudal		846,00 L/s	73094 m ³ /día		-
Nitrógeno amoniacal (mg N/L)	Máximo 5,0	< 0,050 mg N/L	3,65 Kg/día	SI	-
Fosforo total (mg P/L)	Máximo 0,025	0,318 mg P/L	34,71 Kg/día	NO	-
Fenoles/ Sustancias fenólicas (µg fenol/L)	Máximo 1	4,0 µg/L	292,38 Kg/día	NO	-
Aceites y grasas (extraíbles en n-hexano)(mg/L)	50	2,00 mg/L	146,19 Kg/día	NO	-
Sólidos totales suspendidos (mg/L)	Máximo 150	10,00 mg/L	730,94 Kg/día	SI	-
Sólidos sedimentables en 2 horas (mL/L)	Máximo 1,0	0,60 mL/L		SI	Dato laboratorio del CC en el PLGSM
Cromo total (µg Cr/L)	Máximo 10	3,5 µg/L	0,26 Kg/día	SI	-
Cinc (µg Zn/L)	37	3,5 µg/L	0,26 Kg/día	SI	-
Cadmio (µg Cd/L)	Máximo 0,84	0,04 µg/L	0,0029 Kg/día	SI	-
Hierro (µg Fe/L)	Máximo 1.000	151,0 µg/L	11,04 Kg/día	SI	-
Níquel (µg Ni/L)	Máximo 116,3	5,8 µg/L	0,42 Kg/día	SI	-
Plomo (µgPb/L)	Máximo 7	0,3 µg/L	0,02 Kg/día	SI	-
Arsénico (mg As/L)	Máximo 0,015	1,47 µg/L	0,1074 Kg/día	SI	-

Mercurio Total ($\mu\text{g Hg/L}$)	Máximo 0,2	< 0,01 $\mu\text{g/L}$	0,0007 Kg/día	SI	-
Selenio ($\mu\text{g Se/L}$)	Máximo 5	0,04 $\mu\text{g/L}$	0,0219 Kg/día	SI	-
Hidrocarburos (mg/L)	Máximo 15	0,505 mg/L	16,9127 Kg/día	SI	EPH HW 10-19: 255 $\mu\text{g/L}$ - EPH HW 19-32: 250 $\mu\text{g/L}$
Sulfatos totales (mg/L)	Máximo 1,0	0,044 mg/L	1,22 Kg/día	SI	Se excede del tiempo de análisis. Estimado
Aldrin ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,001	ND		SI	-
Clordano ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,001	ND		SI	-
DDT ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,001	ND		SI	-
Dieldrin ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,001	ND		SI	-
Endosulfán ($\mu\text{g/L}$)	No detectable	0,00219 $\mu\text{g/L}$	0,00016 Kg/día	NO	Endosulfán I: 1,08 $\mu\text{g/L}$; Endosulfán II: 1,11 $\mu\text{g/L}$
Endrin ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,004	ND		SI	-
Heptacloro ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,010	ND		SI	-
Heptacloro epóxido ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,010	ND		SI	-
Lindano (gamma BHC) ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,016	ND		SI	-
Metoxicloro ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,030	ND		SI	-
Organofosforados como parathion ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,061	ND		SI	-
2,4 D ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,004	< 0,10 $\mu\text{g/L}$		SI	Debido a interferencia de matriz no posee resultado de recuperación de estándar de control
2,4,5 T ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,010	< 0,10 $\mu\text{g/L}$		SI	
2,4,5 TP ($\mu\text{g/L}$)	Máximo 0,002	< 0,10 $\mu\text{g/L}$		SI	

Mediante la observación de los datos consignados anteriormente, se puede notar que la temperatura de los efluentes supera ampliamente los parámetros normales del agua. El promedio de las mediciones oscila entre los 10 y 12 grados Celsius por encima de la temperatura regular del río que es de 20 °C. Se detectaron además excesivas concentraciones de

fósforo y de endosulfán (sustancia química que motivó el reclamo del Consejo Deliberante de Gualeguaychú debido a sus graves consecuencias en la salud). Como dato a destacar no podemos dejar de mencionar la resolución 511/11 del SENASA que prohíbe en Argentina desde el 1º de julio de 2013 la fabricación, comercialización y uso de insecticidas que contengan endosulfán. El Ministerio de Salud de la Nación, califica a dicho compuesto químico como “muy peligroso” ya que es letal para la mayoría especies animales pequeñas (insectos, aves, peces). Por su lado el endosulfán causa en los seres humanos severos problemas respiratorios, alteración del sistema endocrino, malformaciones, y en algunos casos, la muerte. Se destaca además que al degradarse muy lentamente, sus efectos nocivos perduran por mucho tiempo.

III) El impacto de Brasil

La CARU y las actividades de monitoreo no tienen en cuenta la incidencia de la República Federativa de Brasil en el cuidado de las aguas del río Uruguay, cuyas aguas atraviesan gran parte del sur de ese país, territorio en el cual también se vierten efluentes. Las actividades económicas predominantes en las riberas brasileñas del Río Uruguay son la cría de ganado porcino e industrias varias. Dichas actividades en muchos casos traen aparejado el vertido de excrementos animales y sustancias químicas, especialmente fósforo, que en altas concentraciones fomentan la reproducción de algas provocando una disminución en la cantidad de oxígeno en agua, elemento esencial para la vida de otras especies del ecosistema fluvial.

El Gobierno brasileño asegura que en su territorio se toman las medidas necesarias para conservar la calidad de las aguas dentro de los niveles adecuados. El tramo del Río Uruguay que baña los estados de Rio Grande do Sul y Santa Catarina tiene una pendiente muy pronunciada que impide el asentamiento de poblaciones en sus orillas. No obstante ello, dicho declive ha favorecido la construcción de represas hidroeléctricas, para lo cual han tenido que tomarse medidas para compensar su impacto ambiental. Entre dichas medidas se pueden mencionar la reforestación de la selva y la repoblación las aguas del río con peces de especies autóctonas.

La República Federativa de Brasil tiene dos organismos que actúan mancomunadamente para cumplir con los objetivos de la protección am-

biental: La Agencia Nacional del Agua (ANA) y las Policías Ambientales. Ambas trabajan bajo los lineamientos del Ministerio de Medio Ambiente. La ANA tiene la atribución legal de gestionar los recursos hídricos, utilizando mecanismos legales como la “*otorga*”, figura jurídica que gestiona las licencias para la utilización del agua por parte de las empresas instaladas en las zonas ribereñas. Las Policías Ambientales por su lado, supervisan que no se efectúen actividades que atenten contra los ecosistemas, tales como la contaminación de los ríos. Por lo tanto, las Policías Ambientales son el organismo que debe controlar a las empresas que consiguieron la “*otorga*”.

En el año 2007, los gobiernos de los Rio Grande do Sul y Santa Catarina firmaron con el Banco Interamericano del Desarrollo, un “Plan de desarrollo sustentable de la cuenca hidrográfica del Alto Uruguay”, entre cuyas metas finales figura el involucramiento con los gobiernos de Argentina y Uruguay para el cuidado de la cuenca.

IV) Propuesta legislativa

Dada la característica de normativa internacional que rige la materia, para que el Congreso de la Nación pueda tener incumbencia, debe elevar el pedido al Poder Ejecutivo, mediante un proyecto de comunicación en el caso del Senado o de resolución en el caso de la Cámara de Diputados; por el cual, a través de los organismos que considere pertinente, se elabore un plan de saneamiento ambiental del Río Uruguay, considerando lo siguiente:

- 1.- Que contemple el saneamiento de la costa argentina.
- 2.- Que inste a los países limítrofes a actuar en consecuencia.
- 3.- Que contemple un programa de prevención de la contaminación de la cuenca.

V) Conclusión

Como se puede apreciar, no son pocas las acciones que desde hace años se vienen realizando, al menos en los papeles, para la salvaguarda

del Río Uruguay. Sin embargo, existe la sensación de que la mayoría de ellas no han surtido los efectos deseados ya que, como se ve, el problema de la contaminación persiste. Es por ello que sugerimos que se estudie la posibilidad de avanzar en un plan integral de saneamiento de este río que involucre también a Uruguay y Brasil. El objetivo de dicho plan debe apuntar a que todos los países que conforman la cuenca trabajen conjuntamente para sanear sus aguas y prevenir la contaminación futura.

Las generaciones futuras nos demandan acordar con los demás países con los que compartimos las aguas del Río Uruguay para resolver el problema de su contaminación.

Es en este marco que, el Congreso de la Nación también debería velar por el saneamiento de un río, en cuyas márgenes viven más de 1 millón de personas, exigir el cumplimiento de los acuerdos pactados y pedir que se proceda al saneamiento de sus aguas.

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

La Fundación Nuevas Generaciones es una joven institución de la política Argentina, que trabaja pensando en el mediano y largo plazo. Por ello genera programas de gobierno consensuados, promueve acuerdos políticos que se sostengan en el tiempo, e invierte en la formación de los equipos de profesionales que serán esenciales para los gobernantes de los próximos años.

Nuevas Generaciones tiene su sede en la Ciudad de Buenos Aires y trabaja dentro de una concepción completamente innovadora que combina academia, juventud, vínculos internacionales, experiencia y voluntad transformadora. Elementos necesarios para desarrollar e impulsar las políticas concretas que llevarán a la Argentina a un mayor grado de desarrollo y bienestar social.

La Fundación Hanns Seidel (HSS) fundada en 1967 y cercana a la Unión Social Cristiana de Baviera/CSU, es una fundación política alemana con sede en Múnich que trabaja al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo, a través de la formación política en el ámbito nacional e internacional. Sus objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública. Sostiene ideales sociales y cristianos, promoviendo una mejora de las condiciones de vida dignas, el desarrollo sustentable y la economía social de mercado.

Desde hace más de 30 años, la HSS se ha comprometido con la cooperación al desarrollo y ejecuta actualmente cerca de 90 proyectos en más de 60 países en todo el mundo.

Nuevas Generaciones y Hanns Seidel desarrollan en cooperación internacional el Programa de Asesoría Parlamentaria, que a través de un equipo de jóvenes profesionales brinda asesoramiento, promueve nuevas iniciativas, responde consultas, prepara discursos y estudia las políticas públicas que los legisladores nacionales y provinciales precisan para su función.

En todos los trabajos realizados dentro del Programa de Asesoría Parlamentaria se busca obtener una propuesta de política pública realista y viable. Asimismo se desarrollan todos los instrumentos necesarios para su aplicación inmediata. Se trabaja en permanente consulta con las cámaras empresariales, los sindicatos, y otras organizaciones de la sociedad civil, intercambiando información y opiniones, para lograr propuestas que potencien cada sector económico nacional.

Los resultados del trabajo procuran promover el debate de cada temática entre los líderes políticos y de opinión, destacando el hecho de los consensos ya obtenidos, y de la viabilidad política de su aplicación.

A fin de cada semestre una selección de dichos documentos son compilados en la presente publicación.