



REPUBLICA ORIENTAL  
DEL URUGUAY

MINISTERIO  
DE TRANSPORTE  
Y OBRAS PÚBLICAS

SECRETARIA

Reg. 1996/001/3359 y anex.

## Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Montevideo,

**VISTO:** estos antecedentes relacionados con la Licitación Pública N° II/93 formulada por la Administración Nacional de Puertos para la “Concesión de la Terminal Fluvio Marítima de Pasajeros del Puerto de Montevideo”.-----

**RESULTANDO:** I) Que el Poder Ejecutivo por Resolución de 21 de setiembre de 1994, aprobó la adjudicación de que fue objeto la empresa “Los Cipreses S.A.” único oferente en dicho llamado -----

II) Que con fecha 16 de Noviembre de 1994 se suscribió el contrato de concesión entre la ANP y la Adjudicataria Los Cipreses S.A. (Buquebus) por un plazo de diez años prorrogable por períodos adicionales y sucesivos, con un máximo de treinta años. **TODAS LAS ACTUACIONES FUERON APROBADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA EN SESIÓN DE 27 DE AGOSTO DE 1994**-----

III) Que dicho plazo debe computarse a partir de las actas notariales de entrega de las instalaciones, la última de las cuales se hizo efectiva el día 31 de Agosto de 1995, por lo que el plazo de la concesión fijado inicialmente en diez años, podría ser renovado por períodos adicionales y sucesivos a partir del 31 de agosto de 2005, por resolución del Poder Ejecutivo dictada con el previo asesoramiento de la Administración Nacional de Puertos. -----

IV) Sin embargo, ante la solicitud de la empresa concesionaria, la Administración Nacional de Puertos, por Resoluciones de su Directorio Nros. 1253/2983 y 434/3003 de 11 de diciembre de 1996 y 2 de junio de 1997, respectivamente, prorrogó por un plazo adicional de diez años la concesión aludida, resoluciones que finalmente no fueron aprobadas por el Poder Ejecutivo pues existieron informes contrarios de las Asesorías Jurídicas de la ANP y del MTOP y de la Fiscalía de Gobierno. -----

V) Que con fecha 17 de febrero de 2004 el concesionario dirige nota a la Administración Nacional de Puertos manifestando que ha llegado a acuerdo con

los servicios técnicos de ese Organismo sobre las obras a efectuar durante la prórroga. La ANP por resolución Nro. 168/3364 de 27 de abril de 2005 remitió nuevamente a este Ministerio la propuesta de prórroga del contrato en los términos aconsejados por sus servicios técnicos.-----

**VI)** Que por resolución No. 249/3.381 de 16 de agosto de 2005 el Directorio de la Administración Nacional de Puertos resolvió revocar las resoluciones anteriores que decidían anticipadamente la prórroga de la concesión referidas en el resultando IV) y proponer al Poder Ejecutivo la prórroga del contrato de concesión de la Terminal Fluvio Marítima de Pasajeros del Puerto de Montevideo por un plazo de 10 años, en los términos y condiciones que resultan del anexo a la citada resolución de Directorio rotulado "Condiciones Generales de Inversión".-----

**VII)** El Ministerio remitió a consideración del Tribunal de Cuentas de la República, en cumplimiento de la Resolución de dicho Organo de Contralor de 27 de abril de 2005 (Ordenanza 84), proyecto de resolución por el cual se disponía la prórroga de la concesión por el lapso, términos y condiciones acordadas por la Administración Nacional de Puertos según la resolución de su Directorio reseñada en el numeral anterior.-----

**VIII)** En su primer dictamen de fecha 7 de octubre pasado el Tribunal de Cuentas había observado los procedimientos en virtud de:-----

- que la oferta económica correspondiente a la prórroga es sensiblemente inferior a la del contrato original -----
- por entender que el espacio adyacente a los muelles 1 y 2 no integraban el área concedida originalmente.-----
- Que no existe a su juicio una razonable relación entre el espacio asignado y las nuevas inversiones en la medida que la prórroga es por 10 años, se mantiene el mismo canon y se rebaja sensiblemente la inversión.-----

**IX)** Esta Secretaría de Estado presentó escrito formulando precisiones y solicito revisión del dictamen en base a:-----

- Que no se advertían en el dictamen razones de legalidad que ameritaran la observación.-----



REPUBLICA ORIENTAL  
DEL URUGUAY

MINISTERIO  
DE TRANSPORTE  
Y OBRAS PUBLICAS

SECRETARIA

- Requería del Tribunal de Cuentas pronunciamiento expreso acerca de los términos contractuales y las consecuencias jurídicas de apartarse de los mismos no concediendo la prórroga, constando en las actuaciones administrativas el cumplimiento de sus obligaciones por parte del concesionario.-----
  - Precisa al Tribunal que a su juicio no considera que la ecuación económica del contrato es una sola y tiene su origen en la licitación y en el contrato primario el que incluye la posibilidad de prórroga y sus condiciones, estipulando que las "opciones de la prórroga" son a favor del concesionario.
  - A su vez en cuanto a que el monto de las inversiones propuestas para la prórroga son inferiores a la original, que tal condición no integraba el pliego ni las condiciones contractuales pactadas.-----
  - Se refuta la existencia de variación en las áreas concesionadas pues la utilización de superficies adyacentes a la Terminal, bajo la modalidad de permisos portuarios precarios y revocables estaba previsto en el contrato, en la ley de Puertos y en su decreto reglamentario.-----
  - Asimismo el MTOP sostiene que el objeto de la licitación no se cambia porque se convenga una nueva facilidad para la atención de los pasajeros de cruceros, ya que la letra clara del Pliego y del contrato expresa que la misma es para la "atención de los pasajeros que ingresen o egresen por vía marítima al Puerto de Montevideo".-----
  - Finalmente en cuanto a la posición de que el canon debió revisarse se expresó que el mismo se acordó en la fórmula de cálculo original, lo que no impide tener la expectativa de un mejor resultado económico dada la actual coyuntura de un creciente flujo de pasajeros en Montevideo. Y que por otra parte existen antecedentes de prórrogas de concesiones portuarias y de terminales de pasajeros por carretera que se efectuaron modificando el canon a la baja.-----
- X)** El Tribunal de Cuentas emite nuevo dictamen manteniendo la observación a los procedimientos en base a lo siguiente:-----

- Dictamina efectuando un largo razonamiento acerca de la naturaleza jurídica del acto de prórroga concluyendo que es un acto que se perfecciona con la Resolución del Poder Ejecutivo que la autoriza previo asesoramiento de la ANP. Al efectuar tal razonamiento expresa que el decreto reglamentario de la ley de Puertos tiene artículos que desbordan la ley y que el Pliego de Condiciones de la Licitación original, aprobado por el Poder Ejecutivo por Resolución de fecha 20 de octubre de 1993 y el contrato firmado por la ANP y el concesionario contienen cláusulas que son ilegales. -----
- Explicita que por ser competencia del Poder Ejecutivo, el acto elevado a su estudio aún no ha tenido consecuencias jurídicas porque todavía "no es un acto perfecto". -----
- **Determina a su vez que el dictamen del Tribunal - aunque es obligatoria su intervención- NO ES VINCULANTE, esto es que "la Administración no queda sujeta a la opinión del Tribunal pudiendo apartarse de la misma" en forma fundada.** -----  
-----
- Establece que las prórrogas no están incluidas en la ecuación económica de la concesión, porque en la oferta el concesionario sólo tuvo en cuenta el período inicial. -----
- Dictamina que le asiste razón a la ANP y al MTOP, en cuanto a que no existe relación matemática entre canon, inversión y área concesionada y que **TAMPOCO ES CONDICIÓN PARA UNA EVENTUAL PRÓRROGA LA REALIZACIÓN DE NUEVAS INVERSIONES** -----  
-----
- También dice que ni en el Pliego ni el contrato se establecieron criterios para la determinación del canon y del plazo de la prórroga, por lo que la "Administración debe escoger, entre varias alternativas, la que mejor se adecue al fin debido", pero tal determinación debe sostenerse en un "standard" de "razonabilidad" que dote de legitimidad al acto administrativo.
- Vuelve a confirmar que a su juicio ni en el contrato original ni en la oferta se tuvo en cuenta el servicio a cruceristas, porque el concesionario siempre



REPUBLICA ORIENTAL  
DEL URUGUAY

MINISTERIO  
DE TRANSPORTE  
Y OBRAS PUBLICAS

SECRETARIA

hizo referencia a servicios regulares de pasajeros y en su solicitud de prórroga establece que el recambio de pasajeros de cruceros en la Terminal era una actividad no desarrollada hasta la fecha. -----

- Y ratifica que existe modificación del contrato en lo relativo a la utilización de espacios adyacentes a la terminal. -----
- Finalmente establece que la información contable proporcionada por la Empresa no es suficiente. -----

XI) Se produjo dictamen de Asesoría Letrada de este Ministerio a fs. 28.- ----

**CONSIDERANDO:** 1.- El dictamen letrado precedente se expide en términos concordantes con el Tribunal de Cuentas de la República sobre la naturaleza del acto a dictar, ratificando que la decisión recae en la competencia del Poder Ejecutivo, con el asesoramiento preceptivo de ANP. -----

Sin perjuicio de ello el informe de **nuestra Asesoría Letrada** ingresa expresamente en el análisis de los términos contractuales previstos en el pliego (art.22) y el contrato firmado por el Estado (art.10). **Y vuelve a ratificar lo ya expresado en reiteradas oportunidades por este Ministerio tanto en el escrito planteado al TCR como ante la Cámara de Diputados, de que para cumplir con el pliego y el contrato se debe "transitar el camino del acuerdo" con el concesionario porque el contrato previó expresamente que las opciones de prórroga "serán ejercidas por el concesionario".** Y máxime teniendo presente dos elementos: a) que existe en estas actuaciones **constancia expresa del cumplimiento por parte del concesionario de las inversiones, de cánones y demás condiciones** contractuales pactadas en el contrato original. b) que **LAS CLÁUSULAS CONTRACTUALES QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO DE PRÓRROGA, AUNQUE AHORA PUEDAN SER TACHADAS DE ILEGALES O QUE SE BASAN EN UN DECRETO QUE DESBORDA EL MARCO DE LA LEY DE PUERTOS, DICHAS CLÁUSULAS FUERON EFECTIVAMENTE FIRMADAS POR EL ESTADO A TRAVÉS DE ANP Y APROBADAS POR EL PODER EJECUTIVO Y AVALADAS POR EL PROPIO TRIBUNAL DE CUENTAS EN DICTAMEN DE 24 DE AGOSTO DE 1994, QUE NO FORMULÓ NINGUNA OBSERVACIÓN**

**AL PLIEGO DE CONDICIONES Y AL PROCEDIMIENTO LICITATORIO. - - - -**

-----  
Por otra parte en su último dictamen el TCR no emite opinión sobre tan discutible cláusula contractual, sino que además **aclara que su opinión no es vinculante para la administración, por lo que consecuentemente con ello, las responsabilidades que se deriven de la decisión recaen enteramente en el Poder Ejecutivo.** Y por ello se impone una especial ponderación al dictar la presente pues esta Secretaría de Estado tiene el firme propósito de no hacer incurrir a la Administración en un posible incumplimiento de los términos contractuales y a su vez tener en cuenta la opinión del Tribunal de Cuentas de la República, aunque no tenga -según sus propias palabras- carácter vinculante alguno.-----

**2.- EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA REDUCE SUS OBSERVACIONES A LAS SIGUIENTES:**

A) QUE EXISTE MODIFICACIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO AL INCLUIR SERVICIOS A CRUCERISTAS Y LA UTILIZACIÓN DEL ESPACIO ADYACENTE A LA TERMINAL QUE LA VINCULA A LOS MUELLES 1 Y 2. - - -

-----  
B) RECLAMA DE LA ADMINISTRACIÓN UN ACTO ADMINISTRATIVO AJUSTADO A UN "STANDARD" DE RAZONABILIDAD QUE LO DOTE DE LEGITIMIDAD -----

**3.-** Que este Ministerio ratifica su criterio de "que las áreas concesionadas no se modifican, pudiendo haber áreas bajo permiso portuario -facultad de ANP- y obras que van a pasar a propiedad de la Administración. No se está ampliando el área concedida, sino que solo se incorpora una estructura liviana a los efectos del confort de los pasajeros cruceristas con un pasaje cubierto, de uso opcional, que vincula el frente de atraque de los Muelles 1 y 2 con la Terminal Fluvio Marítima, sin que ello implique una disponibilidad por parte de la concesionaria del área de tránsito permanente entre los muelles. La propuesta constituye una protección a un área de tránsito de estos pasajeros entre los meses de Noviembre y Abril. La finalidad de la construcción está expresamente



REPUBLICA ORIENTAL  
DEL URUGUAY

MINISTERIO  
DE TRANSPORTE  
Y OBRAS PUBLICAS

SECRETARIA

prevista en el artículo 29 del Pliego de Condiciones cuando pone de cargo del concesionario la responsabilidad de *"la seguridad y el buen trato a los pasajeros y a su equipaje"*, siendo del caso reiterar que el contrato se refiere a todos los pasajeros del Puerto de Montevideo". Por otra parte en el proyecto de resolución que se elevó a consideración del Tribunal respeta íntegramente el art. 32 del Pliego que establece que el concesionario deberá prestar servicios en igualdad de condiciones a todos los operadores *"que lo soliciten sobre bases justas y razonables libres de cualquier discriminación..."*, esto es que nunca el concesionario puede tener posición dominante alguna sobre el mercado del tráfico de pasajeros. -----

**4.- Finalmente aclara el Tribunal que no es necesaria inversión adicional para la prórroga y señala que la ecuación económica -canon y plazo- debe ajustarse a criterios de razonabilidad de la Administración, que por tanto se vinculan directamente al mérito y oportunidad.. -----**

**5.-** Sobre la insuficiencia de la documentación contable de la Empresa, se ordenará que la continuación de estos procedimientos quedará condicionada a la presentación en forma de toda la documentación que corresponda por parte del concesionario.-----

**6.-** Los informes de la Asesoría Letrada del MTOP de 11 de agosto de 2005 y de 10 de noviembre de 2005 que señalan que desde el punto de vista jurídico estas actuaciones se han tramitado con sujeción a la preceptiva vigente y a las disposiciones que rigieron la licitación de referencia. -----

**7.-** Los dictámenes de fecha 7 de octubre y 3 de noviembre pasados emitidos por el Tribunal de Cuentas de la República. -----

**8.-** Las resoluciones del Directorio de la Administración Nacional de Puertos de 27 de abril de 2005 y 16 de agosto de 2005 constituyen el asesoramiento preceptivo requerido por el artículo 22 del Pliego de Condiciones, reiterado por la cláusula 10 del contrato y por el artículo 49 del Decreto 412/992. -----

**9.-** Que el Poder Ejecutivo comparte el informe conjunto desarrollado por las Divisiones Comercial y Planificación e Inversiones y lineamientos de la Gerencia General de la Administración Nacional de Puertos que lucen de fojas

1 a 2 del presente expediente, en cuanto a las condiciones económicas y de inversiones a ejecutar por el concesionario, especialmente en cuanto: - - - - -

a) los precios, servicios a prestar y canon a abonar por el concesionario mantendrán los términos y condiciones de la concesión original.- - - - -

b) la exigencia de una inversión mínima del concesionario de U\$S 700.000.00 entre las que se destaca la prolongación de la manga que posibilitará una tercera posición de atraque, la que podrá ser de uso de toda las líneas habilitadas o a habilitarse para el servicio de ferry de pasajeros. - - - - -

**10.-** Que a juicio del Poder Ejecutivo las inversiones exigidas para el otorgamiento de la prórroga en estudio, son concordantes con la política de estímulo al desarrollo turístico del país con una mejor atención a todos los pasajeros que ingresen o egresen por vía marítima a Montevideo - - - - -

**11.- QUE PESE A LO EXPUESTO EN LOS CONSIDERANDOS PRECEDENTES SE ATENDERÁ A LO REQUERIDO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE REVALORAR LA ECUACIÓN "PLAZO - CANON" DISPONIÉNDOSE UNA REDUCCIÓN DEL PLAZO DE PRÓRROGA Y SE REVISARÁ LO ASESORADO POR ANP NO AUTORIZÁNDOSE LA CONSTRUCCIÓN DEL ÁREA TECHADA QUE VINCULARÍA LA TERMINAL DE PASAJEROS CON LOS MUELLES 1 Y 2 PARA MEJOR ATENCIÓN DE LOS PASAJEROS DE CRUCEROS.. - - - - -**

- - - - -

**12.-** Que se ha dado cumplimiento íntegro a las disposiciones del Pliego de Condiciones Particulares de la Concesión (artículo 22), del contrato (cláusula 10) oportunamente suscrito entre ANP y el concesionario y con lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 412/992, todas normas habilitantes de la prórroga en consideración, excepto en lo referente a la presentación por parte del concesionario de la información relativa a su capacidad financiera para la explotación de la concesión y los litigios en curso, respecto de lo cual se ordenará que la continuación de estos procedimientos





REPUBLICA ORIENTAL  
DEL URUGUAY

MINISTERIO  
DE TRANSPORTE  
Y OBRAS PUBLICAS

SECRETARIA

quedará condicionada a la presentación en forma de la documentación correspondiente.

**ATENTO:** a lo expuesto.-----

## **EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

### **RESUELVE:**

**1º.-** Prorrógase por un plazo adicional de **cinco (5) años** a partir del 31 de agosto de 2005, el contrato de la "Concesión de la Terminal Fluvio Marítima de Pasajeros del Puerto de Montevideo" en todos los términos y condiciones resultantes del Pliego de Condiciones Particulares de la Licitación Pública II/93 de la Administración Nacional de Puertos, suscrito oportunamente por el concesionario "Los Cipreses S. A" y A.N.P. -----

**2º.-** El concesionario deberá dar estricto e íntegro cumplimiento además al Anexo denominado "Condiciones Generales de Inversión", actualizado por la Administración Nacional de Puertos, que forma parte de la Resolución de su Directorio No.249/3381 de 16 de agosto de 1995 y que también se considera parte integrante de la presente resolución, **con excepción de lo previsto en el literal a) del numeral 1 del citado anexo.** -----

**3º.-** Comuníquese al Tribunal de Cuentas de la República y vuelva a la Administración Nacional de Puertos a efectos del cumplimiento de la presente, señalándole que **previo a todo trámite deberá requerir al concesionario y aprobar la documentación contable** que acredite la capacidad financiera para la explotación de la concesión y los litigios en curso, que habilite la continuación de los procedimientos.-----