

RES. 1904/2020

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS**

EN SESION DE FECHA 23 DE SETIEMBRE DE 2020

(E. E. Nº 2014-17-1-0002826, Ent. Nº 3081/2020)

VISTO: los antecedentes remitidos por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), relacionados con la propuesta de Puertas del Sur S.A., de modificación al contrato de concesión del Régimen de Gestión Integral del Aeropuerto Internacional de Carrasco “Gral. Cesáreo L. Berisso”, para reducir el monto del anticipo del canon;

RESULTANDO: 1) que con fecha 6 de febrero de 2013, se suscribió el contrato de concesión entre el Poder Ejecutivo – MDN y la Sociedad Puerta del Sur S.A, para la gestión y explotación del Aeropuerto Internacional de Carrasco “General Cesáreo L. Berisso”;

2) que este Tribunal, en sesión de fecha 26 de marzo de 2003, dispuso no formular observaciones al referido contrato;

3) que en sesión de fecha 14 de octubre de 2009, este Tribunal acordó observar la modificación contractual de la concesión, en mérito a que, de la modificación del pago del canon respecto a la exoneración de los pasajeros en tránsito que superaran el promedio de los primeros cuatro años de concesión (sobre 2.600 pasajeros), no surgía el interés público tutelado para la modificación del canon, excediéndose los límites de procedencia de la renegociación de los contratos públicos;

4) que oportunamente, este Tribunal en sesión de fecha 4 de noviembre de 2010, acordó observar las actuaciones remitidas por la Dirección Nacional de Infraestructura Aeronáutica (DINACIA), en mérito a

que el canon determinado en el ejercicio cerrado el 20 de noviembre de 2009, no se ajustó al Contrato de Gestión Integral, por no considerar para el cálculo el valor de la Unidad de Trabajo establecida en el numeral 4.13 del Régimen de Gestión Integral;

5) que dicha observación fue mantenida por este Tribunal, en sesión de fecha 28 de diciembre de 2011, expresando que tanto el Contrato de Concesión como sus modificaciones deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo, actuando conforme con lo dispuesto por el Artículo 149 de la Constitución de la República y efectuando las comunicaciones correspondientes;

6) que con posterioridad, el concesionario del Aeropuerto Internacional de Carrasco, solicitó al MDN modificaciones al contrato de concesión respecto al sistema de Seguridad Aeroportuaria, una nueva exoneración del precio de embarque, topear el pago del canon por pasajeros en tránsito, sustitución del operador, eliminación de la fecha que obliga la construcción del Taxiway B paralelo a ubicarse entre calle de rodaje D y calle de rodaje A, la desafectación de la Vieja Terminal de la concesión con una contraprestación a definirse y la ampliación del plazo de la concesión;

7) que este Tribunal, en sesión de fecha 28 de mayo de 2014, dispuso no formular observaciones a la modificación contractual propuesta, cometiendo a los Contadores Auditores destacados ante el Ministerio de Economía y Finanzas y ante el Ministerio de Defensa Nacional, el control de la versión del pago por Puerta del Sur S.A., derivado de las obligaciones asumidas;

8) que asimismo, este Tribunal por Resolución N° 1299/17, de 26 de abril de 2017, no formuló observaciones a la implementación del Sistema Integral de Seguridad y Control Aeroportuario (SISCA) en el Aeropuerto Internacional de Carrasco, y a las Tarifas de

Seguridad a establecer por “Pasajero Partido y en Tránsito”, así como de “Seguridad a la Carga”;

9) que en esta instancia se remite un proyecto de modificación del contrato de Gestión Integral, proponiéndose -con carácter excepcional- la reducción en un 50% del monto del anticipo del canon correspondiente al primer semestre del año 2020;

10) que el fundamento de la modificación se halla vinculado a las consecuencias que sobre la operativa aeroportuaria tiene la emergencia sanitaria causada por la pandemia “Covid 19”. En efecto, dicha circunstancia ha determinado una disminución de la operativa de pasajeros y carga del Aeropuerto Internacional de Carrasco “Gral. Cesáreo L. Berisso”. La suma a abonar como anticipo del canon correspondiente al primer semestre del año 2020 que se modifica, ascendería a la suma de U\$S 2.449.198;

11) que la Sección Notarial, por informes de fecha 17 de agosto y 19 de agosto de 2020, no formuló objeciones a la modificación gestionada;

12) que el Departamento Financiero Contable, con fecha 21 de agosto de 2020, expresa que no existen objeciones a la modificación propuesta, agregando que resultaría conveniente incluir en la redacción que dicho monto se ajustará al cierre del período, conforme lo hubo propuesto la empresa Puertas del Sur S.A.;

13) que la Asesoría Económico Financiera de la Unidad de Control de Gestión Integral de Aeropuertos y Concesiones Aeroportuarias informa, con fecha 27 de agosto de 2020, que siendo el transporte aéreo uno de los sectores que más se ha visto afectado por la crisis provocada por la pandemia, *“se considera razonable atender, con carácter de excepción, los solicitado por la empresa, en lo que respecta exclusivamente, a la reducción del 50% del primer semestre del año 2020, debiendo abonar al*

cierre del canon anual (20 de noviembre de 2020) la diferencia resultante con el movimiento real de pasajeros, correo y carga del período”;

CONSIDERANDO: 1) que este Tribunal, por Resolución de fecha 11 de mayo de 2005, en la redacción dada por Resolución de fecha 28 de marzo de 2007, dispuso *“que los Organismos del Estado, cualquiera sea su naturaleza, previamente a aprobar, modificar o rescindir concesiones contractuales de obras, de servicios, de uso de bienes del dominio público o del dominio privado del Estado, o mixtas, deberán remitir los antecedentes a dictamen de este Tribunal, el que deberá expedirse en el plazo de treinta días hábiles”;*

2) que el Ministerio ha dado cumplimiento a lo dispuesto por dicha Resolución, remitiendo los antecedentes a consideración de este Tribunal;

3) que los artículos 21, 22 y 23 de la Ley N° 17.555, de 18 de setiembre de 2002, autorizaron al Poder Ejecutivo a contratar directamente con la Corporación Nacional para el Desarrollo, para que ésta constituyera una sociedad anónima que tendría por objeto realizar la administración, explotación y operación, construcción y mantenimiento del Aeropuerto internacional de Carrasco “General Cesáreo L. Berisso”, en lo que refiere a las actividades aeroportuarias y no aeroportuarias, incluyendo actividades comerciales, comprendiendo el régimen de tiendas de venta libre de impuestos (tax free shops) y de servicios que complementen dicha actividad aeroportuaria, en un plazo que no superará los 30 años;

4) que el Decreto N° 376/002, reglamentó lo dispuesto por los artículos 21, 22 y 23 de la ley No. 17.555, incorporando el documento “Régimen de Gestión Integral” y sus correspondientes anexos como parte integrante del mismo;

5) que el artículo 9 del Decreto 317/003, de 13 de agosto de 2003, estableció el mecanismo por el que se determina el pago del canon, comenzando por definirlo como “el precio anual a pagar por el

contratista al Estado como contraprestación por la Administración, Explotación, Operación, Construcción y Mantenimiento del A.I.C”;

6) que asimismo, estableció que el canon anual se devengará a partir del día de la toma de posesión y “será la mayor de estas dos cantidades: a) U\$S 2:500.000; o b) la suma resultante de multiplicar las Unidades de Trabajo por U\$S 2,30 entendiéndose por Unidad de trabajo a cada pasajero que utilice los servicios del A.I.C. o cada 100 Kg. de carga o correo”, y “que el monto mínimo de canon anual y los valores de la unidad de trabajo, se ajustarán anualmente por el procedimiento establecido en el punto 4.13 del Convenio de Gestión Integral”;

7) que en el precio pactado originalmente no se consideró la existencia de pasajeros en tránsito por lo que se modificó con posterioridad, el cálculo del canon de la Unidad de Trabajo Básica en la modalidad de correo o carga, lo cual incidió sobre el canon que debe abonarse. Dichos cambios fueron evaluados en los estudios económicos-financieros realizados, para mantener el equilibrio respecto de los beneficios para el Estado y el concesionario;

8) que el Artículo 1291 del Código Civil preceptúa que “los contratos legalmente celebrados forman una regla a la cual deben someterse las partes como a la ley misma. Todos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan, no sólo a lo que en ellos se expresa sino a todas las consecuencias que según su naturaleza sean conformes a la equidad, al uso o a la Ley”;

9) que el contrato como figura abstracta es de por sí modificable, sin perjuicio de los derechos de terceros (artículos 1291 y 1294 del Código Civil), aunque es del caso destacar que en el ámbito del Derecho Público, dicha modificación encuentra límites más estrictos que en ámbito del derecho privado;

10) que como ya se expresara este Tribunal en anterior pronunciamiento de este Tribunal, a efectos de la renegociación de los contratos se debe tener presente que la Administración está constreñida por el principio de legalidad, que irradia sus efectos a todo el obrar administrativo, así como por las normas y principios reguladores de la contratación administrativa (a los efectos de manifestar su voluntad tendiente a la contratación), y respecto de toda modificación contractual posterior derivada de una renegociación. Los elementos a tener en cuenta, que operan como límites a la potestad modificatoria son los siguientes: (i) presencia y tutela del interés público, (ii) no vulneración de normas y principios imperantes en materia de contratación administrativa, (iii) análisis de eventuales terceros afectados, (iv) configuración de circunstancias objetivas;

11) que la solicitud del concesionario de modificar excepcionalmente el monto del canon y abonar el 50% del mismo por el período correspondiente al primer semestre del año 2020, en virtud de la situación absolutamente imprevista e impredecible derivada de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de “Covid 19”, no vulnera los principios que rigen materia de la contratación administrativa, ni contraría ningún interés público tutelado;

12) que en definitiva, la modificación contractual derivada de la renegociación del contrato de concesión en el ámbito de la autonomía de la voluntad de las partes para ajustar la ecuación económica a la situación imprevista planteada, no merece objeciones de índole legal;

ATENCIÓN: a lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto por el artículo 211 literales B) y E) y artículo 228 de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

1) No formular observaciones a la modificación contractual propuesta de la Concesión del Aeropuerto Internacional de Carrasco “Césareo L. Berisso”;

- 2)** Dictada la resolución por el Ordenador competente y suscrita la modificación contractual, se comete a los Contadores Auditores destacados ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y ante el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el control de la versión del pago del canon acordado por Puerta del Sur S.A. en concordancia con las obligaciones asumidas, previo control de que la Resolución definitiva concuerde con las condiciones de contratación sometidas a este Tribunal (Artículo 8 de la Ordenanza N° 27 de 22 de mayo de 1968 en la redacción dada por la Resolución de fecha 16 de junio de 2010);
- 3)** Comunicar a los Contadores Auditores destacados ante el MEF y el MDN;
- 4)** Devolver los antecedentes.

Im