

Resolución 98/99

Instrucciones a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte referidas a la participación de representantes de usuarios y entidades intermedias representativas de los derechos de personas discapacitadas; un proyecto de ley de creación del Ente Regulador de las Concesiones Ferroviarias; un procedimiento administrativo de atención de quejas de los usuarios; y el cumplimiento de la Ley N° 22.431 previo a la aprobación de inversiones relativas los planes de modernización.

Bs. As., 31/3/99

VISTO el Expediente N° 178-000372/99 del registro del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS y la consulta pública sobre la aplicación del Decreto N° 543 de fecha 12 de junio de 1997 a los contratos de concesión correspondientes a las ex - Líneas MITRE, SARMIENTO, URQUIZA y BELGRANO NORTE, celebrada el 25 de marzo de 1999 en la localidad de Moreno de la Provincia de Buenos Aires, y

CONSIDERANDO:

Que, tal cual expresa el Decreto N° 543 de fecha 12 de junio de 1997, como consecuencia del proceso de Reforma del Estado iniciado en cumplimiento de la Ley N° 23.696 se procedió a transferir la prestación de los Servicios de Transporte Metropolitano Ferroviario de Pasajeros correspondientes a FERROCARRILES METROPOLITANOS SOCIEDAD ANONIMA (FEMESA) y a SUBTERRANEOS DE BUENOS AIRES SOCIEDAD DEL ESTADO (SBASE) a empresas privadas, habiendo concluido satisfactoriamente dicho proceso con la celebración de los contratos de concesión que hoy se encuentran en curso de ejecución, correspondientes a las ex-Líneas MITRE - SARMIENTO; SUBTERRANEOS DE BUENOS AIRES SOCIEDAD ANONIMA (SBASE) - URQUIZA; ROCA; SAN MARTIN; BELGRANO NORTE y BELGRANO SUR.

Que el cumplimiento y ejecución de dichos contratos de concesión, iniciado el 1° de enero de 1994 a partir de la transferencia de la concesión SBASE - URQUIZA, que comprende los servicios de las CINCO (5) líneas de Subterráneos y el Premetro y los servicios ferroviarios de superficie de la ex-Línea URQUIZA, a la que siguieran las correspondientes a las ex-Líneas BELGRANO NORTE; SAN MARTIN; BELGRANO SUR; ROCA y MITRE-SARMIENTO, esta última en su conjunto, otorgados en concesión a METROVIAS S.A.; FERROVIAS S.A.C., TRANSPORTES METROPOLITANOS GENERAL SAN MARTIN S.A., TRANSPORTES METROPOLITANOS BELGRANO SUR S.A., TRANSPORTES METROPOLITANOS GENERAL ROCA S.A. y TRENES DE BUENOS AIRES S.A. respectivamente, demostró la necesidad de producir adaptaciones o modificaciones en beneficio del sistema ferroviario metropolitano concesionado, debiendo no obstante destacarse que en los aspectos operativos las concesiones se desenvuelven satisfactoriamente, ya que la demanda de viajes pagos atendida por las líneas de superficie y las del servicio subterráneo, ha venido creciendo paulatinamente desde el comienzo de las concesiones, mostrando además indicadores de calidad de los servicios —regularidad y puntualidad— que en algunos casos se comparan con los de países avanzados en la materia. La prestación de dichos servicios, objeto esencial de la concesión, se realiza sin innovaciones tecnológicas substanciales en la infraestructura y en el material rodante.

Que por tal motivo y a fin de optimizar y modernizar el nivel de los servicios concesionados, se dictó el Decreto N° 543/97 el cual estableció el procedimiento para la renegociación de los contratos de concesión de los servicios ferroviarios de pasajeros del AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, estableciéndose, las pautas generales con arreglo a las cuales la ex-SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, desarrollaría los procedimientos de renegociación de los mencionados contratos, de común acuerdo con los concesionarios del sistema ferroviario.

Que, asimismo y para garantizar la máxima transparencia y juridicidad de tales procedimientos y cumplimentar lo ordenado por el Artículo 14 de la Ley N° 23.696, el decreto mencionado estableció la necesidad de la aprobación de cada renegociación analizada por parte de la

COMISION BICAMERAL DE REFORMA DEL ESTADO Y SEGUIMIENTO DE LAS PRIVATIZACIONES del honorable CONGRESO DE LA NACION y de la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, previo al dictado de cualquier acto administrativo que perfeccione las renegociaciones mencionadas.

Que no obstante lo expuesto, esta Secretaría ha considerado necesario sondear la opinión pública de los usuarios de cada servicio sujeto a renegociación, a los fines de conocer sus reales necesidades en relación a la calidad con que los mismos son ofrecidos por las concesionarias ferroviarias, así como sus expectativas y deseos de mejora y modernización.

Que asimismo y teniendo en consideración los requerimientos de diversas asociaciones representativas de usuarios del servicio ferroviario de transporte público de pasajeros, esta Secretaría consideró necesario introducir, previo a la terminación de los procedimientos de renegociación, un procedimiento adicional de participación directa de los usuarios comprendidos por el servicio de transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana.

Que, en tal sentido el procedimiento de participación popular elegido a los fines de plasmar en toda su magnitud lo expresado en el Artículo 42 de la CONSTITUCION NACIONAL el cual preceptúa que: " ... Las autoridades proveerán a la protección de los derechos de los usuarios y consumidores... a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos...", con la finalidad de garantizar el bienestar general, resultó la consulta pública.

Que, de conformidad a lo expresado en autos "YOUSSEFIAN Martín c/ESTADO NACIONAL - SECRETARIA DE COMUNICACIONES s/amparo Ley 16.986" (C.N. Cont. Adm. Fed. Sala IV, junio 23 1998) el instituto de la audiencia pública constituye uno de los tantos cauces para el ejercicio de los derechos reconocidos en el Artículo 42 de la CONSTITUCION NACIONAL, en tanto "...la audiencia pública no sólo importa una garantía de razonabilidad para el usuario y un instrumento idóneo para la defensa de sus derechos, un mecanismo con formación de consenso y de la opinión pública, un mecanismo de transparencia de los procedimientos y un elemento de democratización del poder, sin que —en lo que hace al sub-exámine— resultaría una vía con la que podrían contar los usuarios para ejercer sus derechos de participación en los términos previstos en el invocado Artículo 42 de la CONSTITUCION NACIONAL antes de una decisión trascendente. Corresponde aclarar que lo expuesto no implica que la audiencia pública sea el único camino válido a seguir en el caso (o en otros supuestos de decisiones atinentes a los servicios públicos). Y concluye expresando que " ... no puede dejar de advertirse que lo insoslayable es la necesaria participación de consumidores y usuarios con carácter previo a la toma de decisiones como a la aludida en "sub lite". El Instituto de la audiencia pública no es sino uno de los medios, a través de los cuales podría tener lugar dicha participación.

Que, en virtud de lo expuesto, se consideró necesario instrumentar un sistema de participación en los procedimientos de renegociación de los contratos de concesión de los servicios ferroviarios de pasajeros, que permita alcanzar el más alto nivel de consenso en las decisiones a tomar por esta Administración en relación a la modernización y mejoramiento de los mismos.

Que, cabe destacar que ante la carencia de una norma —emanada del Congreso de la Nación— que regule el régimen de consulta o audiencia pública, se desarrolló la misma en base a instrucciones que en sus aspectos salientes tomó como base los procedimientos establecidos por la Ley N° 6 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y otras normas similares que regulan el procedimiento de audiencias o consultas públicas.

Que, en cumplimiento de lo expuesto, la consulta pública referida tuvo comienzo el día 15 de marzo de 1999, a las catorce cero tres (14:03) horas y finalizó a las cero cuarenta y cinco (0:45) horas del día 16 de marzo de 1999, habiéndose registrado un apreciable grado de participación de los oradores inscriptos y expositores invitados.

Que, en relación con las cuestiones planteadas en la consulta, ya sean aquellas expresadas en las alocuciones como aquellas otras presentadas mediante nota, se procedió a analizar la totalidad de las mismas.

Que de las alocuciones producidas en la audiencia, la mayoría se expresó a favor de las modernizaciones propuestas o presentaron propuestas para el mejoramiento de algunos aspectos. Se aclara que una minoría presentó objeciones, las cuales fueron contestadas por el memorándum sobre la consulta pública de marras, producido por el Equipo de Renegociación dependiente de esta Secretaría, por lo cual el grado de consenso fue alto para con los proyectos de modernización sujetos a dicha consulta.

Que se destacó en la consulta de referencia la legalidad del procedimiento desarrollado en aplicación del Decreto N° 543/97 a las concesiones sujetas a consulta; la legitimidad de los aumentos tarifarios en tanto recaen en los usuarios solamente y no se habilitan nuevos subsidios; la necesidad de modernizar el sistema, para reducir accidentes de tránsito y contaminación. Se destacó la mejora substancial del servicio desde su concesionamiento, como así también el cumplimiento de las normas de protección de discapacitados; la ventaja en la reducción de los tiempos de viajes, la ventaja competitiva de mejorar el sistema ferroviario, ante la alternativa más cara que presenta el servicio de colectivos. Además se destacó la mejora de las frecuencias del servicio y se consideró convenientes los proyectos de modernización en tanto generarán nuevas fuentes de trabajo y favorecerán el crecimiento de la industria.

Que, asimismo se destacó la razonabilidad de las prórrogas proyectadas para el recupero de la inversión y de los aumentos tarifarios por que los mismos se aplican luego de inversiones previamente realizadas por parte del concesionario. También se destacó la conveniencia de la renegociación por la mejora de centros de transbordo y conectividad de los modos y la ventaja que presenta el sistema de realización de las obras con fondos exclusivos.

Que, se destacó la prudencia de proceder a renegociar en vez de rescindir contratos de concesión en estado de cumplimiento efectivo, en tanto la segunda alternativa generaría graves daños al erario público.

Que, en relación a las observaciones presentadas, conforme el memorándum del Equipo de Renegociación dependiente de esta Secretaría cuyos términos forman parte de la presente resolución, se ha procedido a analizar y contestar cada una de ellas, dejándose constancia de que no se han detectado observaciones que tengan entidad suficiente para obturar el procedimiento de renegociación.

Que en relación a las objeciones de naturaleza política, las mismas no fueron objeto de análisis en tanto los proyectos de renegociación son aplicación de políticas definidas y firmes, tomadas hace casi DOS (2) años, no sólo por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, sino fundamentalmente decididas por el Congreso de la Nación, a través de la COMISION BICAMERAL DE REFORMA DEL ESTADO Y SEGUIMIENTO DE LAS PRIVATIZACIONES del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION, por lo cual exceden el marco de competencia y actuación de esta Secretaría y constituyen materia no revisable.

Que, se presentaron asimismo propuestas de mejoramiento, resultando la mayoría de ellas ya contempladas en las respectivas addendas y respecto de las demás se ha meritado la posibilidad de su incorporación a través del presente acto administrativo.

Que en tal sentido se ha considerado conveniente fortalecer los mecanismos de control, instruyendo a la COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE dependiente de la SUBSECRETARIA DE TRANSPORTE TERRESTRE de la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS en tal sentido y ordenando se dé la debida participación a los representantes de los usuarios y de entidades intermedias representativas de los derechos de personas discapacitadas en el organismo de control, hasta tanto se sancione una ley que establezca el Ente Regulador definitivo que deberá contemplar los mecanismos de participación de los usuarios en toda su extensión y la protección de sus derechos.

Que efectivamente, los controles a los concesionarios deberán ser intensificados y mejorados en el futuro, a los fines de garantizar el alcance de los objetivos planteados. La sugerencia está

considerada en las Addendas correspondientes a los concesionarios TRENES DE BUENOS AIRES SOCIEDAD ANONIMA y METROVIAS SOCIEDAD ANONIMA ya que se incorporaron pautas de control de ingresos de los concesionarios en virtud de la sugerencia de la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION al respecto, las cuales serán extendidas a todos los concesionarios.

Que por ello se considera conveniente instruir sobre este aspecto al órgano de control para su verificación, así como acerca del control estricto de las inversiones comprometidas.

Que también, se considera necesario instruir a la COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE para que en el plazo de NOVENTA (90) días eleve un proyecto de ley de creación del ENTE REGULADOR DE LAS CONCESIONES FERROVIARIAS.

Que asimismo, se considera necesario incluir pautas de mejora del sistema de atención a los usuarios, instruyendo a la COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE para que eleve una propuesta, consensuada con los concesionarios, dentro del plazo de NOVENTA (90) días, contados a partir de la vigencia de la presente, que contemple un procedimiento rápido, eficaz y transparente, que permita captar las inquietudes presentadas por los usuarios para su solución definitiva, así como que constituya una herramienta eficaz de relevamiento de las necesidades de los usuarios.

Que además, es necesario instruir a los concesionarios para que realicen anualmente encuestas y sondeos de opinión de los usuarios sobre los niveles del servicio ofrecido, debiendo elevar a la Autoridad de Aplicación, para su aprobación respectiva, el modelo de encuesta que en cada caso se aplicará, así como las conclusiones que tales estudios arrojen.

Que, en relación a la propuesta de integración de tribunales arbitrales con un representante de los usuarios, se tendrá en cuenta la necesaria tutela de los derechos de los mismos, por conducto del miembro del Tribunal Arbitral que represente al Concedente, de conformidad al nuevo procedimiento de arbitraje que por las respectivas addendas se incorpora.

Que se considera necesario introducir como obligaciones de los concesionarios el cumplimiento del cupo para personal discapacitado que preve la Ley N° 22.431.

Que, además se considera razonable consultar a los vecinos en los proyectos de remodelación de estaciones, por lo cual se ordena a los concesionarios tener en cuenta sus opiniones previo a remitir a la Autoridad de Control los proyectos de remodelación de estaciones.

Que, se está conteste con la necesidad de implementar pasos a distinto nivel, resultando tal petición receptada en las addendas respectivas. Lo mismo es aplicable a la necesidad de completar el alambrado perimetral; el mejoramiento de los pasos a nivel vehiculares y peatonales; la necesidad de mejoras en los centros de transferencia, así como la capacidad, velocidad y tecnología de los servicios ferroviarios, la necesidad de mejoras en la infraestructura ferroviaria: vías, señales, alimentación eléctrica y climatización en los trenes (ventiladores, aire acondicionado, calefacción); la necesidad de disponer de baños en las estaciones y la conveniencia de implementar servicios integrados entre el Ferrocarril General Urquiza y los servicios subterráneos.

Que, también se ha contemplado la necesidad de implementar nuevos servicios ferroviarios a Pilar (Provincia de Buenos Aires) y su polo industrial, así como extender dichos servicios ferroviarios más allá de los límites de la región metropolitana.

Que, finalmente se destaca que en el esquema adoptado por los proyectos de renegociación, se tiende a nuevas inversiones, las cuales serán recuperadas principalmente con la tarifa. Ello implica que contribuyentes —por ejemplo— de provincias del noroeste o de la Patagonia, no contribuirán a pagar mejoras de servicios que no utilizan, y de los que no extraen virtualmente ningún beneficio.

Que en conclusión, se considera que se ha logrado un alto grado de consenso de los Usuarios de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros en relación a las propuestas de modernización desarrolladas para los Contratos de Concesión de las ex - Líneas MITRE, SARMIENTO, URQUIZA y BELGRANO NORTE, siendo menester incorporar nuevas regulaciones en mérito de las propuestas formuladas en la consulta pública de referencia.

Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS ha tomado en estas actuaciones la intervención que le compete.

Que se actúa en uso de las facultades otorgadas por el Decreto N° 543 de fecha 12 de junio de 1997 y el Artículo 3° del Decreto N° 210 de fecha 16 de marzo de 1999.

Por ello,

EL SECRETARIO DE TRANSPORTE

RESUELVE:

Artículo 1° —Instruir a la COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE para que:

- a) Implemente los más severos controles relativos al cumplimiento de las obligaciones producto de los Planes de Modernización aprobados y que se aprueben en el futuro, para todos los grupos de servicios de transporte ferroviario de pasajeros, en el marco del Decreto N° 543/97, de conformidad a lo previsto en los contratos de concesión y sus addendas modificatorias.
- b) Convoque a las entidades representativas de los derechos de los usuarios, así como al Defensor del Pueblo de la Nación y de la Ciudad de Buenos Aires para que designen, de común acuerdo, un representante de los usuarios que, hasta tanto se sancione la Ley de creación del ENTE REGULADOR DE LAS CONCESIONES FERROVIARIAS por parte del Congreso de la Nación, será el interlocutor principal en relación a la protección de los derechos de los usuarios del servicio de transporte ferroviario de pasajeros.
- c) Establezca los mecanismos necesarios para la participación de los representantes de los derechos de personas discapacitadas.
- d) Eleve dentro del plazo de NOVENTA (90) días, contados a partir de la vigencia de la presente, un proyecto de ley de creación del ENTE REGULADOR DE LAS CONCESIONES FERROVIARIAS, el cual será remitido al Congreso de la Nación para su tratamiento, el que deberá contemplar la formas de participación de los usuarios del sector y el acceso a la información.
- d) Elabore, y remita a este órgano dentro del plazo de NOVENTA (90) días, con la colaboración de los concesionarios, un procedimiento administrativo de atención de quejas de los usuarios, ágil y eficaz, que tutele el derecho al debido proceso adjetivo y configure una herramienta idónea para la tramitación de las inquietudes de los usuarios.
- e) Controle, previo a la aprobación de las inversiones relativas a los planes de modernización, el cumplimiento de la Ley N° 22.431 y demás normas que sean aplicables, en defensa de los derechos de los usuarios con capacidades especiales.

Art. 2° —los concesionarios de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana, deberán dar cumplimiento al Artículo 8° de la Ley N° 22.431, debiendo garantizar un cupo mínimo del CUATRO POR CIENTO (4%) de empleados con discapacidad.

Art. 3° —En los pliegos relativos a toda licitación nacional e internacional realizada con fondos públicos, proveniente de incrementos tarifarios, destinada a los planes de modernización aprobados en el marco del Decreto N° 543/97 y realizada por el concesionario de servicios de

transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana, deberá contemplarse la necesaria participación del componente nacional.

Art. 4° —La renovación de vías que realicen los concesionarios ferroviarios en el AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES deberá utilizar durmientes de hormigón, con excepción de aquellos casos en que las cantidades sean reducidas y sea indispensable hacerlo fundado en necesidades técnicas.

Art. 5° —Los concesionarios, en forma anual y TREINTA (30) días antes del vencimiento de cada año de la concesión, deberán presentar ante la Autoridad de Control el modelo de encuesta que será aplicada a los fines de sondear la opinión de los usuarios respecto a los niveles de satisfacción de los servicios prestados. La Autoridad de Aplicación deberá, dentro del plazo de TREINTA (30) días de recepcionado el modelo de consulta, aprobar o rechazar la información referida. El silencio tendrá efectos positivos. Realizada la encuesta, se deberán remitir las conclusiones, junto con la documentación sustentatoria a la Autoridad de Control.

Art. 6° —Los Concesionarios deberán, en caso de realización de obras que involucren aspectos urbanísticos, recabar la opinión de las autoridades municipales sobre los alcances y ajuste de las mismas en el entorno urbano, debiendo remitir dicha información a la Autoridad de Control, junto con la documentación de la obra a realizar, en cada caso.

Art. 7° —Las disposiciones de la presente resolución tendrán vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial de la REPUBLICA ARGENTINA.

Art. 8° —Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Armando N. Canosa.

