

Salta,

RESOLUCIÓN N° 154/12

AUTORIDAD METROPOLITANA DE TRANSPORTE

VISTO

El Expediente N° 238-120298/12: "READECUACION DE CUADRO TARIFARIO DE SERVICIO PUBLICO DE PASAJERO DE LA REGION METROPOLITANA"; el Acta de Directorio N° 20 /12, y;

CONSIDERANDO

Que el expediente se referencia se origina con la presentación efectuada ante la Autoridad Metropolitana del Transporte (A.M.T), por la Sociedad Anónima de Transporte Automotor S.A. (SAETA S.A.) obrante a fs.01/61, mediante la cual solicita la aprobación de un nuevo cuadro tarifario para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en la Región Metropolitana de Salta; proponiendo en valores que según su análisis propenden a la mayor economía posible para el usuario garantizando la sustentabilidad del servicio en condiciones de eficiencia y eficacia tal como lo exige la Ley N° 7.322 y el estatuto de creación de SAETA, aclarando que la propuesta no genera rentabilidad alguna a SAETA.

Que señala SAETA S.A. en su presentación, que la readecuación solicitada, en lo referente al aumento propuesto en las tarifas estudiantiles, en todos sus niveles, resulta sensiblemente inferior al propuesto respecto del resto de las tarifas.

Que en relación a la propuesta formulada por SAETA S.A., cabe señalar que el Art. 4º inc. "c" de la Ley 7322, establece como facultad de la A.M.T. la de aprobar los cuadros tarifarios sugeridos disponiendo con carácter previo y no vinculante la realización de un procedimiento de consulta pública;

Que en mérito a ello, mediante Resolución A.M.T. N° 114/12, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia N° 18.861 de fecha 03/07/12 y durante dos días en el Nuevo Diario de Salta, se convocó a una Audiencia Pública de carácter consultivo, prevista para el día 20/07/12 a hs. 08:00 en instalaciones del "Micro Estadio Delmi" de la Ciudad de Salta;

Que por Resolución A.M.T. N° 143/12, se dispuso aprobar el Informe Final elaborado por la Instrucción de la Audiencia Pública y su ampliación, el que como Anexo se incorporó a la misma, estableciéndose además, el Tribunal que conduciría la etapa de debate de dicha Audiencia.

Que a su vez, mediante Resolución de Presidencia del Tribunal de la Audiencia, se resolvió realizar la misma en la sala de prensa del complejo deportivo DELMI, atento las bajas temperaturas reinantes por la temporada invernal a fin de poder desarrollar la misma en un ambiente mas cálido aclarando que dicha sala de prensa tiene idéntica ubicación que el micro estadio DELMI.

Que la Audiencia Pública se realizó el pasado 20 de julio del corriente año. En dicha oportunidad presentó su propuesta SAETA S.A. y en relación a ella, formularon sus opiniones el Sr. Secretario de Defensa del Consumidor en calidad de Defensor de los Usuarios, Organizaciones Intermedias, Usuarios Individuales, el Sr. Defensor del Pueblo de la Ciudad de Salta y el Sr. Defensor del Pueblo de la Ciudad de San José de los Cerrillos.

Que se encontraron presentes también en la audiencia mencionada, representantes de las empresas operadoras del servicio masivo de transporte.

Que en la fecha y horario previsto, se dio inicio a la Audiencia Pública, y conforme al reglamento de la misma, se procedió a invitar a los exponentes inscriptos como oradores, a fin que los mismos se pronunciaran sobre el tema en cuestión;

Que no obstante la falta de adecuación de algunas exposiciones con el objeto de la audiencia y el tema a decidir, el Directorio estima relevante considerar las manifestaciones y argumentaciones vertidas en ese ámbito (audiencia pública), instruyendo oportunamente a las diferentes Gerencias y funcionarios integrantes de esta Autoridad la profundización de los correspondientes análisis de dichas manifestaciones y argumentaciones en sus aspectos jurídicos, técnicos, operativos y económicos;

Que entre otros puntos, se objetó en el debate el carácter no vinculante de la audiencia pública convocada, lo que justifica el puntual y acabado desarrollo y análisis de esta cuestión que sigue más abajo;

Que en efecto, corresponde señalar que tal condición se encuentra prevista en el Art. 4º inc "c" de la Ley Nº 7322; e importa como principio general, que las posiciones vertidas en la misma no obligan al órgano convocante a decidir en el sentido que cada parte pretende, pero sí a considerar cada una de las posturas al momento de tomar la decisión pertinente, con la debida fundamentación de su acatamiento o no, en estricta observancia de los principios constitucionales de legalidad y razonabilidad;

Que en este orden podemos expresar que el Poder Legislativo Provincial mediante el dictado de la Ley 7322, promulgada por Decreto Nº 2593/04, confirió a la A.M.T. entre otras potestades, la facultad de aprobar los cuadros tarifarios propuestos por SAETA, previo análisis de la ecuación

económica financiera y, con base en el principio de la rentabilidad razonable y el adecuado repago de las inversiones realizadas; fijando además la necesidad de la consulta pública en todos los casos (Art. 4º inc. c). En ese orden, el Anexo de la Resolución A.M.T N° 1184/11, fijó el procedimiento para esta Audiencia Pública;

Que ninguna de tales normas (ley y resolución) que anteceden a la presente, fueron puestas en tela de juicio, por lo que las objeciones concernientes al procedimiento y alcances del mismo, carecen de sustento;

Que a mayor abundamiento, la noción de “vinculante” –como ocurre, por ejemplo, con ciertos dictámenes – supone que la autoridad llamada a resolver no puede apartarse de la solución planteada en la audiencia o, en su caso, sugerida en el dictamen vinculante. Por cierto, ello es muy distinto de ponderar o valorar fundadamente las opiniones vertidas en la audiencia que ya recepta la normativa aplicable, tal como se puso de resalto en párrafos precedentes.

Que por otra parte, tampoco sería viable la existencia misma de una audiencia “vinculante” pues, en ella se vierten numerosas opiniones y puntos de vista que no necesariamente concurren o coinciden, de modo que no sería factible determinar cuál de todas las opiniones es la “vinculante”, en desmedro de las otras, más aún tratándose de una cuestión como la que es objeto de esta Audiencia, en la que existen intereses claramente contrapuestos.

Que a modo de reseña cabe destacar que el carácter no vinculante de la Audiencia Consultiva, es la misma solución que expresamente consagra, a nivel federal, el Reglamento General de Audiencias Publicas para el Poder Ejecutivo Nacional cuando, en su art. 6, preceptúa que *“Las opiniones y propuestas vertidas por los participantes en la Audiencia Pública no tienen carácter vinculante”*.

Que en este orden, conviene señalar que la audiencia pública - que precede el dictado de actos administrativos singulares-, y la información pública -en forma previa a la emisión de normas de contenido reglamentario, es decir de carácter general- son procedimientos en los cuales los interesados participan en la adopción de decisiones vinculadas a una actividad regulada por el Estado.

Que ambos mecanismos tienden a lograr canales de integración de quienes serán alcanzados por la decisión del ente regulador, para de tal modo permitir que sus opiniones e intereses sean escuchados y analizados antes del dictado de una determinada medida. Se busca privilegiar el consentimiento por sobre la coacción; el pluralismo en lugar de la imposición unilateral.

Que de tal modo, el particular alcanza un rol que trasciende el de mero receptor pasivo del acto o norma, pues de algún modo colabora en su elaboración. Esa participación es la mejor prenda del acatamiento de lo resuelto, a través del consenso obtenido por convicción (Cf. Real, Alberto, "Procedimiento administrativo comparado", en obra colectiva "Procedimiento Administrativo", p. 190).

Que a su vez, ha señalado que una de las principales causas que originan la progresiva deformación del sistema administrativo es la insuficiencia o inexistencia de participación ciudadana (Cf. Gordillo, A. A., "La administración paralela", p. 125).

Que con respecto a la Audiencia Pública conviene señalar que para adoptar resoluciones de cierta trascendencia, en ejercicio de la función administrativa que compete a los entes reguladores de servicios públicos, los diversos regímenes han establecido, con distinto grado de precisión, la instauración de mecanismos de audiencias públicas.

Que debe señalarse que el componente judicialista y garantístico del "debido proceso adjetivo" en sede administrativa, se

complementa, así, con los aspectos colaborativos y participativos del procedimiento, pues éste no sólo es medio de defensa del particular sino también de autocontrol administrativo y como instrumento de colaboración y participación de los interesados (Cf. Comadira, "Reflexión sobre la regulación de los servicios públicos privatizados y los entes reguladores", ED, 162- 1134).

Que en ese sentido, la audiencia pública constituye una herramienta importante en beneficio del procedimiento pues otorga a los particulares una oportunidad formal de participación, resguardando la necesaria transparencia y publicidad de las decisiones que se adopten, y en definitiva, la garantía del debido proceso (art. 1º, inc. "f", ley 19.549 --Adla, XXXII-B, 1752-- y art. 18, Constitución Nacional).

Que, como antecedentes, resulta pertinente señalar (Cf. Mairal "La ideología del servicio público", pub. en Revista de Derecho Administrativo, N° 14, p. 422) que dicho procedimiento es utilizado bajo la denominación de hearing en los Estados Unidos, estando previsto en la sección 553 de la Administrative Procedure Act para la emisión de reglamentos, y por la sección 554 para el dictado de actos individuales. Gordillo además las asimila a las enquêtes publiques del derecho francés (Cf. su obra "Derechos Humanos", p. 119).

Que en definitiva, la audiencia pública constituye una verdadera garantía respecto de la claridad del proceso, y permite paralelamente que los interesados tengan acceso a participar en la toma de las decisiones. Además resulta destacable que de esta manera se logra un grado de inmediatez importante entre quienes deben adoptar la decisión y los hechos y cuestiones involucradas en el examen, evitando de ese modo el papeleo y la dispersión, y elevando el grado de participación y protagonismo de los individuos.

Que en consecuencia, no se trata de un mero acto procesal o una formalidad o ritualismo sin contenido, sino de la posibilidad de participación útil y efectiva de prestadores, usuarios y terceros en todo lo atinente al servicio. Viene a ser el principal acto preparatorio de la decisión del ente regulador, un acto de consulta que implica objetivos de racionalidad y objetividad (Cf. Martínez, Patricia, "Los servicios públicos 'privatizados' en Argentina", en obra colectiva "Los servicios públicos. Régimen Actual", p. 153).

Que la publicidad de los actos de gobierno, principio rector dentro de un estado de derecho, exige que la actividad de los órganos del Estado sea conocida por la totalidad de los interesados, conclusión que se robustece en materia regulatoria en virtud de que ciertas decisiones tienen amplia trascendencia, y hasta en ciertos casos excede el interés individual de los eventuales involucrados y sus consecuencias se proyectan hacia la economía en su conjunto.

Que en la actualidad, se torna indispensable buscar engranajes que permitan ensanchar la cadena de intervención en las resoluciones administrativas.

Que sin perjuicio de lo expuesto, *resulta menester alcanzar el equilibrio entre las variadas y sólidas razones para la implementación de esta modalidad de participación ciudadana y el ejercicio irrestricto de la función administrativa por parte de la Administración.* No se trata de una suerte de "asamblea popular" en la cual se somete a votación un determinado proyecto, *sino de elevar el protagonismo ciudadano, sin privar de la decisión final sobre el asunto a la autoridad administrativa.*

Que en ese marco, se ha dicho que no se trata de alterar la titularidad formal del poder, sino de cambiar el tradicional modo de ejercicio de ese poder (Cf. Gordillo "La Administración Paralela", p. 144). En consecuencia, la pretensión de que las audiencias públicas ostenten un

carácter vinculante debe ser analizada desde ese prisma. Debe preservarse, ante todo, el ejercicio de la función administrativa por parte de quien ostenta la titularidad formal del poder.

Que por otro lado, algunos expositores refirieron inconvenientes en la prestación de los servicios a cargo de la Concesionaria, esto en referencia a la frecuencia en general, falta de cobertura de ciertos barrios y problemas relacionados a los puntos y horario de recarga de tarjetas.

Que tal como consta en autos, la Gerencia Técnica de Transporte produce informe respecto de la situación fáctica de la empresa SAETA, con respecto al cumplimiento de sus obligaciones. El citado informe hace hincapié en la mejora con respecto al sistema de recarga de tarjetas que desde el año pasado viene encarando SAETA, empero ello se hace notar la lentitud con la cual el mismo es implementando como así también la falta de contundencia de las mejoras implementados, dada la diferencia que se mantenía entre la demanda y los puntos de recarga.

Que continúa exponiendo en su informe la Gerencia Técnica con respecto a la prestación de los servicios de transporte, sosteniendo que la cobertura existente por parte del servicio de transporte es del 95% en el área urbana con una distancia de 3 cuadras y del 85% en las localidades del área metropolitana con una distancia de 4 cuadras, que así también en el mentado informe se exponen las siguientes falencias sobre el diagnóstico elaborado por la empresa SAETA; “a) no muestra los cambios en toda el área metropolitana sino sólo en la zona urbana (como si los sectores no incluidos no fueran significativos o no incidieran en el análisis del sistema); b) no plantea una real estimación de área de cobertura puesto que parece considerar exclusivamente el criterio de “acceso a un barrio = barrio cubierto por el servicio de transporte”, criterio que en la práctica encubre un acceso dispar a los servicios de transporte; c) no analiza de manera integral los indicadores de evolución de los servicios en el último año”.

Que con respecto a la modificación tarifaria propuesta por SAETA, se expone en los informes técnicos de AMT que no se encuentran explicaciones para mantener como un ítem tarifario específico a las líneas urbanas Troncal Norte Sur y Transversal, puesto que las mismas han perdido su carácter de servicios diferenciales. Como lo establece la Resolución AMT N° 758/10 éstos servicios deben aplicar las tarifas urbanas.

Que así también se observa en el informe de la Gerencia Técnica, que el cuadro tarifario de los servicios interurbanos muestra una continuidad lineal con las presentaciones anteriores, a pesar de no incluir criterios técnicos que permitan orientar la demanda, racionalizar los servicios y establecer ejes ordenadores de cada asignación tarifaria. Así, se siguen manteniendo las diferencias existentes entre usuarios del área metropolitana que, a pesar de recorrer distancias idénticas, abonan tarifas diferentes. En conjunto, se observa una desigual asignación de beneficios, una heterogénea consideración entre los usuarios del área metropolitana y la inexistencia de criterios técnicos, económicos o de planificación de impacto en la definición de tarifas interurbanas.

Que debe tomarse nota de las modificaciones propuestas por la Gerencia Técnica, las cuales contribuirían a la definición de zonas tarifarias claras, que puedan ser informadas de manera simple y clara para el usuario y representen la incorporación de una visión metropolitana en la consideración del usuario, estableciendo parámetros justos y beneficios iguales para los mismos grupos poblacionales de toda el área. Pensar la región Metropolitana como una unidad y con principios de equidad contribuirá a su crecimiento en forma equitativa, solo reglas claras en cuanto a la implementación de las tarifas del transporte pueden poner en pie de igualdad a los Ciudadanos que hacen uso del sistema y contribuyen con el tanto en forma directa a través del pago del boleto como en forma indirecta con el pago de impuestos que son destinados al mantenimiento del mismo.

Que a su vez, la Gerencia Económica de A.M.T. emite el correspondiente informe, de donde surge como primera aclaración que “el servicio público de transporte de personas es deficitario debido a sus características y naturaleza”. Agrega que tal situación es reconocida por el Estado Nacional, tal como surge del Decreto 652/02, en el cual expresa que *“... ante la situación de emergencia en que se encuentra el sistema de transporte terrestre en la REPUBLICA ARGENTINA, resulta necesario incluir al transporte automotor de pasajeros dentro de los destinos asignados a los recursos del FIDEICOMISO, con la exclusiva finalidad de compensar los desfases tarifarios ocasionados por el impacto de la devaluación del peso en la estructura de costos de las empresas transportistas, en áreas urbanas y suburbanas, bajo la jurisdicción nacional, asegurando de tal modo la teleología del artículo 14 de la CONSTITUCION NACIONAL...”*.

Que señala el informe mencionado, que *“de los cuadros incluidos en el Anexo I surge que la asignación que se realiza de los fondos destinados al SISTAU es sumamente desigual entre Bs.As. – AMBA - Jurisdicción Nacional y el resto de las provincias”*, a pesar de que los salarios de los empleados de este sector son iguales en todo el país, de acuerdo a lo establecido en los Convenios Colectivos de Trabajo N° 460 y actas complementarias, requisito para acceder y mantener el cobro de los bienes fideicomitidos, cuyo incumplimiento implica la asignación de una menor proporción de subsidio.

Que la situación descrita, trae aparejada (en virtud del sistema de financiamiento del sistema) la necesidad de que el Estado Provincial como así también los usuarios del Sistema de Transporte, deban asumir los aumentos en los costos que soporta el servicio en cuestión.

Que destaca el informe económico que *“los recursos con los que cuenta el Estado Provincial son limitados, y deben hacer frente a diversas necesidades sociales fundamentales, como por ejemplo salud, educación, etc.. Esto implica que la partida asignada a Transporte tenga una*

limitación lo que genera la necesidad del sacrificio compartido entre Usuarios- Estado Provincial”.

Que agrega el informe citado, que en el tiempo transcurrido del presente año, el costo que la Provincia tiene en Transporte ha ascendido a cifras considerables. Señala que ésta situación se plantea a raíz del incremento que tienen los distintos costos del Sistema de Transporte y en función de la inflación persistente es probable que los mismos sigan en aumento. Dentro de los costos mencionados es importante destacar los incrementos que tuvo uno de los rubros más importantes del costo del sistema, Salarios del Personal.

Que concluye el informe económico, sosteniendo que “la readecuación tarifaria propuesta por SAETA S.A. permitirá incrementar la recaudación y de esta manera reducir el déficit operativo, asegurando la sustentabilidad del servicio”. Agrega que un aspecto esencial que hay que tener en cuenta a los fines de analizar una readecuación tarifaria es la necesidad de asegurar tarifas accesibles para todos los usuarios del servicio, siendo igualmente imprescindible que las mismas respondan a criterios de justicia y razonabilidad, de manera que se aseguren los niveles de calidad de las prestaciones y la concreción de las inversiones necesarias para que ello sea posible.

Que esto último sólo es posible con la ayuda del Estado, proveyendo los fondos necesarios para asegurar una prestación eficiente. No obstante ello, la realidad económica del país y el impacto que la inflación produce sobre los costos del servicio, es donde debe buscarse la razón que obliga a efectuar acciones que permitan asegurar una eficiente prestación del mismo.

Que la readecuación tarifaria prevista no eliminará el déficit operativo del sistema de transporte, sino que lo que se intenta es disminuirlo a valores sustentables de manera de asegurar una eficiente calidad del

servicio en beneficio de todos los usuarios salteños, asegurando de esta manera la realización de nuevas inversiones, la implementación de nuevos recorridos, mejora de frecuencias, etc.

Que de acuerdo a las consideraciones efectuadas en los párrafos precedentes y siempre bajo la premisa de que el usuario es el principal beneficiario y destinatario del sistema, entiende razonable la propuesta efectuada por SAETA S.A..

Que la Gerencia Jurídica ha tomado la intervención que le compete, emitiendo el correspondiente dictamen legal, en el que señala que el procedimiento seguido en el presente expediente se encuentra ajustado a derecho;

Que el transporte de pasajeros por el modo automotor en la Región Metropolitana de Salta constituye un servicio esencial para la comunidad, cuya prestación el Estado Provincial debe asegurar en forma general, continua, regular, obligatoria, uniforme y en igualdad de condiciones para todos los usuarios.

Que este Organismo, en su carácter de autoridad competente, es responsable de adoptar todas las medidas necesarias y conducentes a los efectos de mantener constante la economía de la operación del servicio, debiendo considerar, para ello, la alteración de las variables económicas, los costos necesarios para prestar el mismo y las inversiones, buscando garantizar la seguridad jurídica y los intereses de las partes, asegurando la efectiva prestación del servicio.

Que ello así y en base a los estudios técnicos y económicos obrantes en autos, de los cuales surgen acreditados la mejora en la calidad de prestación del servicio mediante ampliación de recorridos, mejora de frecuencia, ampliación del parque automotor afectado al mismo, etc.; como así también que la tarifa propuesta por SAETA S.A. permitirá incrementar la recaudación y reducir el déficit operativo, asegurando la sustentabilidad del

servicio, lleva a este Directorio a considerar procedente – en los términos y con los alcances dispuestos- la readecuación tarifaria objeto de análisis de los presentes autos.

Que en este sentido el cuadro tarifario contempla el régimen de educación vigente a partir del año 2010, que establece -entre otros aspectos- trece (13) años de educación obligatoria, comprendiendo los niveles inicial, primario y secundario, garantizando de este modo el cumplimiento de la política educativa fijada por el Poder Ejecutivo Provincial.

Que a su vez, a fin de atenuar el impacto que la readecuación bajo análisis pueda provocar en los usuarios, este Directorio entiende razonable que la misma se realice de manera escalonada y progresiva, fijando las modificaciones de tarifa en dos etapas temporales, a fin de dar previsibilidad a los usuarios en relación a la tarifa del servicio.

Que en virtud de lo expuesto, considerando que dicha readecuación tarifaria se encuentra sustentada en un análisis detallado y muy ajustado de los costos y en una proyección económica financiera que deberá cumplir la concesionaria, resulta menester destacar que en modo alguno la misma elimina o atenúa el riesgo empresario. En efecto, se ha procurado mantener un equilibrio razonable entre las obligaciones que asume la empresa, la remuneración para poder cumplirlas y el impacto que genera la readecuación tarifaria en los usuarios del servicio involucrado.

Que por todo lo expuesto y, de conformidad a la Ley N° 7322 y sus normas complementarias, este Directorio se encuentra facultado para el dictado del presente acto;

Por ello:

**EL DIRECTORIO DE LA AUTORIDAD
METROPOLITANA DE TRANSPORTE**

RESUELVE:

ARTICULO 1º: DISPONER una readecuación del cuadro tarifario del Sistema Masivo de Transporte Metropolitano de Pasajeros de la Ciudad de Salta, estableciendo las tarifas máximas detalladas en el ANEXO I y II que integran la presente, en los términos y con los alcances establecidos en los Considerandos de la presente resolución.-

ARTICULO 2º: DISPONER que la entrada en vigencia del cuadro tarifario establecido en el Anexo I de la presente, será a partir de las cero horas (00:00 hs.) del día 6 de Agosto del corriente año.-

ARTICULO 3º: DISPONER que la entrada en vigencia del cuadro tarifario establecido en el Anexo II de la presente, será a partir de las cero horas (00:00 hs.) del día 01 de Enero del año 2.013.-

ARTICULO 4º: INSTRUIR a SAETA S.A. para que intensifique los controles de frecuencia sobre los servicios urbanos de pasajeros, como así también los controles sobre las unidades que prestan servicio en la Región Metropolitana de Salta y en especial en aquellos mencionados por los expositores en la Audiencia Pública.-

ARTICULO 5º: DISPONER que SAETA S.A. proceda a dar una amplia publicidad de los cuadros tarifarios aprobados por medios de difusión masiva y en el interior de las Unidades.-

ARTICULO 6º: INSTRUIR a la Gerencia de Transporte para que desarrolle y planifique acciones conducentes en poder instrumentar las modificaciones operativas y técnicas sugeridas en su informe.-

ARTÍCULO 7º: REGÍSTRESE, notifíquese, publíquese y oportunamente archívese.-