

# SESIONES ORDINARIAS

## 2002

# ORDEN DEL DIA N° 1305

### COMISIONES DE OBRAS PUBLICAS Y DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR

**Impreso el día 23 de octubre de 2002**

Término del artículo 113: 1° de noviembre de 2002

**SUMARIO:** **Tarifas** de todos los servicios públicos. Convocatoria de audiencias públicas para debatir el aumento de las mismas, garantizando la presencia y participación de las entidades defensoras de usuarios y consumidores. **Vitar y otros.** (4.859-D.-2002.)

#### Dictamen de las comisiones

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Obras Públicas y de Defensa del Consumidor, han considerado el proyecto de resolución del señor diputado Vitar y otros señores diputados, por el que se solicita al Poder Ejecutivo disponga instrumentar una convocatoria a audiencias públicas para debatir los aumentos de tarifas en todos los servicios públicos; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su aprobación.

Sala de las comisiones, 15 de octubre de 2002.

*Carlos A. Courel. – Jorge L. Bucco. – Dante Elizondo. – Oliva Rodríguez González. – Daniel M. Esaín. – Alfredo A. Martínez. – Marta I. Di Leo. – José O. Figueroa. – Guillermo Amstutz. – Mónica S. Arnaldi. – Miguel A. Baigorria. – Liliana A. Bayonzo. – Pedro J. C. Calvo. – José C. G. Cusinato. – Teresa H. Ferrari de Grand. – Rafael A. González. – Alberto Herrera. – María E. Herzovich. – Margarita O. Jarque. – Arnoldo Lamisovsky. – Elsa Lofrano. – Rafael Martínez Raymonda. – Miguel A. Mastrogíacomo. – Fernando C. Melillo. – Alicia I. Narducci. – Benjamín R. Nieto Brizuela. – Blanca I. Osuna. – Sarah A. Picazo. – María del Carmen Cecilia Rico. – Irma Roy. – Haydé T. Savron. –*

*Luis A. Sebriano. – Hugo G. Storero. – Cristina Zuccardi.*

#### Proyecto de resolución

*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

Dirigirse al Poder Ejecutivo para que por intermedio de los organismos correspondientes del Ministerio de Economía, se proceda a instrumentar una convocatoria a audiencias públicas para debatir los inminentes aumentos de tarifas en todos los servicios públicos involucrados en el proceso de renegociación de contratos conforme lo previsto en el artículo 1° del decreto 293/02 con el objeto de garantizar la presencia, participación y debate de las entidades defensoras de usuarios y consumidores en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 de la Constitución Nacional.

*José A. Vitar. – Fernando C. Melillo. – Héctor T. Polino.*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Obras Públicas y de Defensa del Consumidor, al considerar el proyecto de resolución del señor diputado Vitar y otros señores diputados, creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan, por lo que los hacen suyos y así lo expresan.

*Carlos A. Courel.*

#### FUNDAMENTOS

Señor presidente:

A principios del mes de julio, los más destacados medios de prensa ("Clarín", 6/7/02) informaron

que el gobierno estaba estudiando un aumento de tarifas del orden del 2 al 10 % que abarcaría los servicios de luz, gas, agua, teléfonos y transporte.

Este posible aumento iba a regir desde el 1° de agosto –pese a que hasta ahora no se concretó– y las razones obedecerían a la presión y los reclamos que vienen ejerciendo las empresas locales y extranjeras que integran las compañías operadoras.

Frente a un escenario de aumento de tarifas que las informaciones dan por descontado con el consiguiente perjuicio que ello irrogará a los usuarios de los servicios públicos, es necesario adoptar mecanismos que posibiliten una adecuada participación de los usuarios antes que el Poder Ejecutivo nacional los disponga de manera indiscriminada.

La necesidad de escuchar a los usuarios de servicios públicos data de fecha reciente. La reforma constitucional de 1994 introdujo la protección de los derechos de consumidores y usuarios y el artículo 42 en su último párrafo, prevé la participación de los usuarios en la toma de decisiones en el área de los servicios públicos a través de la intervención de asociaciones en los organismos de control.

Cabe destacar que con posterioridad al dictado de la nueva Constitución se sucedieron diversos reclamos de asociaciones de usuarios y consumidores ante los tribunales y del Defensor del Pueblo pidiendo la intervención de los usuarios en las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo nacional en materia de servicios públicos, y en varias ocasiones, la Justicia hizo lugar a medidas cautelares que postergaron los actos de la administración pública hasta que se hiciera efectiva la participación de aquellos.

Esta intervención que la Carta Magna confiere a los usuarios, se inscribe dentro de la crisis del sistema representativo que desplaza el poder de decisión desde el Legislativo a la administración pública y esta pérdida de poder del Legislativo trajo aparejada la pérdida de peso en los controles a los actos de la administración.

La participación ciudadana aparece entonces como una forma de garantizar ese control a los actos administrativos que hoy se encuentra en déficit.

Una de las formas de participación, sino la más clásica que hoy tiene la ciudadanía son las audiencias públicas. Se trata de reuniones en las que se somete a debate algún tema que las convoca, y en el que ordenadamente se discute la cuestión, donde se aportan pruebas y se arriba a una determinada conclusión.

La ley 6 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la define como “una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita a un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan algún interés particular expresen su opinión respecto de ella”.

Ante un panorama que se avizora perjudicial para los usuarios de servicios públicos por el posible au-

mento de las tarifas, es menester procurar mediante el mecanismo de las audiencias públicas que los usuarios puedan participar y debatir todo lo relacionado con los incrementos anunciados atento resultan ser los principales afectados.

Señor presidente, no puede desconocerse que estamos ante una crisis de las tarifas de los servicios públicos que fue agravándose merced al errático tratamiento que el gobierno nacional dispensara al tema; y que puede sintetizarse en el incumplimiento de la Ley de Emergencia Económica que prohibió la suba de todas las tarifas, pero igualmente se aplicó a las llamadas subas estacionales tal como lo estableció la resolución 38/02 del Ministerio de Economía; así como también una serie de irregularidades que –según expresara el Defensor del Pueblo de la Nación–, fueron vaciando de poder a la Comisión Renegociadora de Contratos de Servicios Públicos entre las que se destacan: la resolución 64/02 que suspendió la renegociación de los contratos de Correo Argentino y de Aeropuertos Argentina 2000, los decretos 576 y 577 que aprobaron la dolarización de las tasas aeronáuticas de los peajes de la hidrovía, así como el otorgamiento de subsidios millonarios a los concesionarios ferroviarios metropolitanos en concepto de compensaciones indemnizatorias que fueron a premiar la mala calidad de los servicios y el incumplimiento de los contratos.

Esta sucesión de medidas en el caso de la hidrovía implicó sustraer del ámbito de competencia de la Comisión Renegociadora de Contratos de Servicios Públicos, a la empresa concesionaria del servicio en tanto que la resolución 64/02 del Ministerio de Economía suspendió respecto de las empresas concesionadas Correo Argentino S.A. y Aeropuertos Argentina 2000, la vigencia del artículo 5° de la resolución 20/02 que otorgaba un plazo para iniciar el proceso de renegociación bajo el argumento de que se encontraba a estudio si dichas empresas quedaban abarcadas en la incumbencia prescripta en el artículo 8° de la ley 25.561.

A su vez, a principios de junio del corriente año se conoció un dictamen oficial de la Comisión Renegociadora según el cual a Aguas Argentinas este año no le correspondía efectuar ningún aumento de tarifas ni suspender los planes de inversión comprometidos en la concesión. Este dictamen sorprendió a los directivos de las restantes empresas concesionarias por el pormenorizado análisis que hicieron los técnicos sobre toda la información requerida como si ello hubiera sido ajeno a la tarea que debía realizar y no deja de llamar la atención, ya que en su cometido podrían afectar determinados intereses, que a resultados de lo ocurrido a posteriori, sumado a la influencia ejercida por la misión del Banco Mundial en el seno de la Comisión Renegociadora –sin que haya constancias de que el Poder Ejecutivo haya solicitado su asistencia–, generan sobradas sospechas de que la Comisión esté capturada por el organismo internacional.

Lo cierto es que la conducta desplegada por el Poder Ejecutivo en el marco del proceso de renegociación de contratos contravino la disposición de la Ley de Emergencia Pública que obliga a remitir al Poder Legislativo todas las modificaciones tarifarias y contractuales que se otorguen a las empresas privatizadas.

Así, en el derrotero que se inicia con el congelamiento y desdolarización de las tarifas de servicios públicos, la fuerte presión de las empresas concesionarias para lograr el aumento y la decisión final del Poder Ejecutivo en esta dirección, merece destacarse –por la dureza de su contenido y su casi nula difusión–, el informe crítico del doctor Alberto Biagosh quien fue designado como evaluador del proceso renegociador y que concluyó su misión con fuertes cuestionamientos respecto a la renegociación como al intento de incrementar las tarifas.

En su extenso documento expresa que “el poder adquisitivo de los salarios alcanza a la mitad del que se registraba en 1974” y la actual situación del salario real, unida a la fuerte demanda de los servicios públicos y al incremento de la morosidad, hacen hoy indispensable un aumento de tarifas con carácter general sin que previamente se recomponga el salario real.

Sin dudas esta es la afirmación principal del documento, pero las actuales autoridades, permeables a las presiones de las empresas concesionarias se encaminan a aplicar un aumento indiscriminado de tarifas, sabiendo que el aumento de \$ 100 no remunerativo y por seis meses a los trabajadores del sector privado –que ha sido licuado por los efectos de la devaluación del peso– de ningún modo podrá resistir el impacto del alza de tarifas que será significativamente mayor en sus alcances y consiguientes perjuicios.

El informe del doctor Biagosh –ausente en la página web de la Comisión de Renegociación de Servicios Públicos por razones obvias– también repara en que el mejor mecanismo de participación de los usuarios es la audiencia pública a la que los grupos concesionarios que tantas ganancias extraordinarias obtuvieron con las privatizaciones en tiempos del menemismo temen, sobre todo ahora cuando los sectores de usuarios y vecinos se han dado nuevas formas de organización.

El documento finalmente concluye expresando que: “El hecho de que la protección de la información de los usuarios, así como su participación en los organismos de control tenga rango constitucional (artículo 42) y la audiencia pública esté prevista en la reglamentación de determinados sectores, deriva que el respeto de los mecanismos de participación adecuados para cada sector es un deber del Poder Ejecutivo nacional antes de la adopción de aumentos tarifarios indiscriminados.

”Además, teniendo en cuenta que el decreto 293/02 ha previsto un mecanismo especial de participación de los usuarios mediante la integración de la

Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos por un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores involucradas, y que éste cuenta con la resolución de una medida cautelar a su favor, es aconsejable que se respete el mecanismo elegido por la reglamentación para la etapa de renegociación de los contratos.

”Por último, siendo la audiencia pública el mecanismo que goza de mayor consenso en cuanto canal real de participación de los usuarios, y revisando por su propia naturaleza el carácter de espacio adecuado para el debate y defensa de los intereses colectivos o difusos, al permitir la asistencia de todos los actores involucrados, como son por ejemplo los gobernadores, los intendentes de los municipios involucrados, etcétera, resulta igualmente aconsejable que éste sea el mecanismo final que se adopte en esta ocasión en que el debate abarca la prestación de todos los servicios esenciales y puede afectar a toda la población sin distinción”.

Señor presidente, el procedimiento de audiencias públicas que solicitamos sea implementado en esta ocasión frente al posible aumento de las tarifas de servicios públicos, ha sido recetado para algunos sectores de servicios públicos.

En efecto, en el sector energético la ley 24.065 del Régimen de la Energía Eléctrica contempla especialmente la necesidad de convocatoria a audiencia pública cuando se trate de modificación de tarifas.

El mecanismo también fue contemplado en la ley 24.076, regulatoria del transporte y distribución de gas natural. El citado procedimiento de audiencia pública fue reglamentado por la resolución ENRE 39/94, y los principios allí establecidos (informalismo, oralidad, imparcialidad, debido proceso, economía procesal, instrucción de oficio, contradicción y participación) fueron después seguidos por las reglamentaciones de otros entes como el ORSNA y la CNC.

En el sector aeroportuario, en el reglamento de consulta de opinión por parte del ORSNA se incorporó un capítulo específico y se previó en su artículo 4º, mediante una fórmula genérica que el ORSNA podrá convocar a una audiencia pública en los casos que la trascendencia del asunto así lo amerite.

Por su parte en el sector de las comunicaciones, la Secretaría de Comunicaciones mediante la resolución 57/96, estableció en su anexo I, el reglamento general de audiencias públicas y documentos de consulta para las comunicaciones, previendo que las audiencias públicas podrán ser convocadas cuando se trate de cuestiones especialmente técnicas.

En el sector de aguas el ETOSS fijó en la resolución 140/95 que los casos de convocatoria serán determinados por el directorio en cada supuesto particular conforme a la oportunidad, mérito y conveniencia. Se aclara que el ETOSS podrá convocar a audiencia pública o utilizar otros métodos de consulta para conocer la opinión de los interesados.

La doctrina ha tratado de definir en qué supuestos debería convocarse a audiencia pública considerándola necesaria en diferentes situaciones. “Para definir la conveniencia, necesidad y utilidad general de los servicios; en los supuestos de conductas reñidas con las reglas de la competencia; y unánimemente la ha creído precisa en supuestos de controversia y modificación de tarifas” (Martínez, Patricia Raquel, *Los Servicios Públicos*, Depalma, Buenos Aires, 1994, páginas 150/152).

A pesar de que en todos los casos se prevé que las audiencias no son vinculantes, la mayoría de los autores entienden que si ellas no se realizan cuando están expresamente exigidas por la ley, el acto será nulo de nulidad absoluta, por violación al procedimiento.

Por su parte, la jurisprudencia ha sostenido en los autos “Youssefian, Martín c/Estado nacional s/ Amparo ley 16.986” (CNFed. Contencioso Administrativo, Sala IV, de fecha 23/6/1998) que “la realización de una audiencia pública no sólo importa una garantía de razonabilidad para el usuario y un instrumento idóneo para la defensa de sus derechos, sino un mecanismo de formación de consenso de la opinión pública, una garantía de transparencia de los procedimientos y un elemento de democratización del poder”.

Los fundamentos que avalan esta convocatoria a audiencias públicas reconocen antecedentes judiciales como normas vigentes en los casos de los contratos de luz y gas. Estamos frente a una crisis profunda y ello determina que no puede quedar librado al arbitrio del Poder Ejecutivo nacional decretar un aumento generalizado sin medir las consecuencias que padecerán los ya alicaídos bolsillos de los usuarios.

Las empresas concesionarias de servicios públicos no quieren las audiencias públicas con presencia e intervención de los usuarios y sus asociaciones, porque saben que en estos ámbitos aparece el tema tabú de los costos y las ganancias extraordinarias y porque además no quieren abrir las cajas negras de la contabilidad empresarial.

Estamos entonces frente a una oportunidad histórica de generar ámbitos de participación donde los ciudadanos sean escuchados, puedan defenderse en un espacio institucional adecuado y sus derechos sean respetados conforme el mandato constitucional.

Por todo lo expuesto, es que solicito la aprobación del presente proyecto de resolución.

*José A. Vitar. – Fernando C. Melillo. –  
Héctor T. Polino.*