

SESIONES EXTRAORDINARIAS
2007
ORDEN DEL DIA N° 52

**COMISIONES DE TRANSPORTES
Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA**

Impreso el día 15 de febrero de 2008

Término del artículo 113: 26 de febrero de 2008

SUMARIO: **Reordenamiento** de la actividad ferroviaria y creación de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado. (82-S.-2007.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Transportes y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se establece el reordenamiento de la actividad ferroviaria; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 13 de febrero de 2008.

Zulema B. Daher. – Walter A. Agosto. – Ramón Ruiz Hernández. – Marcelo E. López Arias. – Manuel A. Morejón. – Laura G. Montero. – Héctor J. Alvaro. – Germán Alfaro. – María J. Acosta. – Sergio A. Basteiro. – Rosana A. Bertone. – Lia F. Bianco. – Graciela Camaño. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María A. Carmona. – Jorge A. Cejas. – Luis F. Cigogna. – María C. Cremer de Busti. – María G. de la Rosa. – Norberto P. Erro. – Patricia S. Fadel. – Luis M. Fernández Basualdo. – Irma A. García. – Alberto Herrera. – Beatriz L. Korenfeld. – Jorge A. Landau. – Rafael A. López. – Gustavo A. Marconato. – Jorge L. Montoya. – Antonio A. M. Morante. – Juan M. Pais. – Guillermo A. Pereyra. – Beatriz

Rojkes de Alperovich. – Alejandro L. Rossi. – Juan A. Salim. – Rubén D. Sciutto. – Carlos D. Snopek. – Gladys B. Soto. – Patricia Vaca Narvaja. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.

En disidencia total:

Elisa B. Carca. – Griselda A. Baldata. – Elsa S. Quiroz. – Luis A. Galvalisi. – Claudio R. Lozano. – Juan C. Morán. – José A. Pérez. – Carlos A. Raimundi. – María F. Reyes.

Buenos Aires, 4 de julio de 2007.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados,...

TITULO I

Finalidad

Artículo 1° – El objeto de esta ley es el reordenamiento de la actividad ferroviaria, ubicando como pieza clave de toda la acción, de los nuevos criterios de gestión y de rentabilidad, la consideración del usuario, conforme a las pautas que se fijan.

TITULO II

**La infraestructura ferroviaria.
Administración**

Art. 2° – Créase la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado con sujeción

al régimen establecido por la ley 20.705, disposiciones pertinentes de la ley 19.550 y modificatorias que le fueren aplicables y a las normas de su estatuto, la que tendrá a su cargo la administración de la infraestructura ferroviaria actual, la que se construya en el futuro, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes.

Art. 3° – La Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado tendrá las siguientes funciones y competencias:

- a) La administración de la infraestructura ferroviaria, de los bienes necesarios para el cumplimiento de aquélla, de los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión, o se resuelva desafectar de la explotación bienes muebles o inmuebles. Asimismo, administrará el patrimonio ferroviario que se encuentre en jurisdicción del organismo nacional de administración de bienes el que se transferirá a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, en el plazo y bajo el procedimiento que el Poder Ejecutivo establezca a tales fines;
- b) La confección y aprobación de proyectos de infraestructuras ferroviarias que formen parte de la red ferroviaria, su construcción, rehabilitación y mantenimiento que se lleven a cabo por sus propios recursos, de terceros, o asociada a terceros y con arreglo a lo que determine el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios;
- c) El control e inspección de la infraestructura ferroviaria que administre y de la circulación ferroviaria que se produzca en la misma;
- d) La explotación de los bienes de titularidad del Estado nacional que formen parte de la infraestructura ferroviaria cuya gestión se le encomiende o transfiera;
- e) La cooperación con los organismos que en otros Estados administren las infraestructuras ferroviarias, para establecer y adjudicar capacidad de infraestructura que abarque más de una red;
- f) La definición de la red nacional primaria y secundaria y de las explotaciones colaterales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14, inciso a), de esta ley;
- g) La percepción de cánones por utilización de infraestructura ferroviaria, y en su caso, por la prestación de servicios adicionales, complementarios y auxiliares;
- h) La confección de un registro unificado y actualizado del material rodante ferroviario;
- i) La conformación de su estructura organizativa, la selección de su personal con un criterio de excelencia y la capacitación del mismo;

- j) La emisión de órdenes de emergencia dirigidas a las empresas ferroviarias, disponiendo medidas de aplicación inmediata, incluso, de ser necesaria, la interrupción de las operaciones ferroviarias;
- k) La dirección y/o encomienda de investigaciones técnicas sobre materias relativas a la seguridad del transporte ferroviario, la confección de boletines técnicos informativos y el dictado de la normativa general de procedimientos a seguir en caso de accidentes;
- l) Cualquier otra que haga al cumplimiento de sus cometidos.

Art. 4° – Para el cumplimiento de sus funciones, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado podrá realizar toda clase de actos de administración y disposición previstos en la legislación civil y comercial.

Art. 5° – En el ejercicio de sus funciones, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado deberá tener en cuenta la garantía del interés público, la satisfacción de las necesidades sociales, la seguridad de los usuarios y la eficacia global del sistema ferroviario. Asimismo, adoptará los procedimientos pertinentes que aseguren la transparencia de su gestión.

Art 6° – Los recursos de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado estarán integrados por:

- a) La percepción de cánones y/o alquileres;
- b) Los recursos financieros procedentes de operaciones de endeudamiento, cuyo límite anual será fijado en las respectivas leyes de presupuesto;
- c) Los recursos provenientes del impuesto creado por el artículo 1° de la ley 26.028 para el sistema ferroviario y los que se incluyan en las leyes de presupuesto;
- d) Los legados y donaciones que se concedan a su favor;
- e) Los productos, rentas e incrementos de su patrimonio;
- f) Los productos y rentas derivados de su participación en otras entidades;
- g) Los activos y créditos, saldos a favor provenientes de tributos nacionales, provinciales y municipales, bienes muebles, inmuebles, marcas, registros, patentes y demás bienes inmateriales cuya titularidad ostenta el Estado nacional y los que hayan sido cedidos y/o transferidos a los concesionarios y de todos aquellos que se encontraren afectados al uso en sus unidades productivas ferroviarias a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, y que pasarán a formar parte del capital de esta sociedad del Estado;

- h)* Cualquier otro recurso que pueda corresponderle por ley o le sea atribuido por convenio o por cualquier otro procedimiento legalmente establecido.

TITULO III

Transporte ferroviario. Operación

Art. 7° – Créase la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado con sujeción al régimen establecido por la ley 20.705, disposiciones pertinentes de la ley 19.550 y modificatorias, que le fueren aplicables y a las normas de su Estatuto, la que tendrá a su cargo la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante.

La Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado podrá desarrollar todas las acciones que resulten necesarias o convenientes para la mejor realización de sus funciones, llevando a cabo los actos de administración o disposición que sean precisos para el cumplimiento de las mismas, incluso mediante la participación en sociedades o empresas, nacionales o extranjeras, con sujeción a lo dispuesto en la legislación vigente.

Art. 8° – La Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado tendrá las siguientes funciones y competencias:

- a)* Asumir por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros la prestación de los servicios ferroviarios, de pasajeros o de carga, que se le asignen, los que se encuentren concesionados y que por distintas causales reviertan al Estado nacional, así como nuevos servicios que se creen;
- b)* Administrar los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado para la prestación del servicio de transporte ferroviario;
- c)* Administrar y disponer del material tractivo y remolcado que tenga asignado para su operación ferroviaria;
- d)* Conformar su estructura organizativa, seleccionar su personal con un criterio de excelencia y capacitar al mismo.

Art. 9° – Los recursos de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado estarán integrados por:

- a)* Los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos con el ejercicio de su actividad;
- b)* Los recursos financieros procedentes de operaciones de endeudamiento, cuyo límite anual será fijado en las respectivas leyes de presupuesto;

- c)* Los recursos provenientes del impuesto creado por el artículo 1° de la ley 26.028 para el sistema ferroviario y los que se incluyan en las leyes de presupuesto;
- d)* Los legados y donaciones que se concedan a su favor;
- e)* Los productos, rentas e incrementos de su patrimonio;
- f)* Los productos y rentas derivados de su participación en otras entidades;
- g)* Cualquier otro recurso que pueda corresponderle por ley o le sea atribuido por convenio o por cualquier otro procedimiento legalmente establecido.

TITULO IV

Disposiciones comunes a ambas sociedades

Art. 10. – Las sociedades del Estado creadas por esta ley actuarán en jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Art. 11. – El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de contrataciones de las sociedades creadas por los artículos 2° y 7° será determinado en sus respectivos estatutos.

Art. 12. – Las relaciones laborales de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado se regirán de acuerdo al régimen legal establecido por la ley 20.744 (t. o. 1976) y sus modificatorias o la que en el futuro la sustituya.

Art. 13. – Las sociedades que se crean por esta ley estarán sometidas a los controles interno y externo del sector público nacional en los términos de la ley 24.156. En la gestión de sus asuntos deberán garantizar la transparencia en la toma de decisiones, la efectividad de los controles y promover mecanismos de participación de los diversos sectores de la actividad y de la sociedad.

TITULO V

Competencia del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Art. 14. – En virtud de las disposiciones de esta ley, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios tendrá asimismo las siguientes competencias en materia de transporte ferroviario:

- a)* La planificación estratégica del sector ferroviario, infraestructura y servicios, y su desarrollo;
- b)* La ordenación general y regulación del sistema y la elaboración de la normativa necesaria para su correcto desenvolvimiento;
- c)* La supervisión de las funciones que desempeñen la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y la Socie-

dad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, teniendo en cuenta para ello las previsiones estatutarias en materia de selección e idoneidad profesional de los directores que integrarán el consejo de administración de ambas sociedades;

- d) La determinación del régimen de aportes del Estado para la financiación de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y para la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado;
- e) La continuación de los contratos pendientes, los contratos en curso de ejecución y los compromisos contractuales contraídos por el Poder Ejecutivo nacional en su carácter de concedente existentes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, pudiendo proponer las modificaciones, respecto de los contratos de concesión del servicio de transporte ferroviario de personas y cargas, sus adendas y la normativa reglamentaria y complementaria, con el objeto de resolver integralmente todas las cuestiones generadas durante la ejecución de los contratos, así como para satisfacer las necesidades de interés público no previstas en la contratación original y que han surgido durante su vigencia;
- f) La aplicación y el cumplimiento de los contratos de concesión de transporte ferroviario metropolitano e interurbano de pasajeros y de cargas de acuerdo a lo establecido en la normativa respectiva;
- g) La habilitación o rehabilitación del establecimiento de líneas, ramales y estaciones en cuanto no afecte a la seguridad ferroviaria;
- h) La autorización correspondiente para el supuesto de disposición de bienes inmuebles ferroviarios;
- i) La creación de unidades administrativas por sistemas lineales o regionales con el objeto de asegurar el interés general de los ciudadanos y la participación de las provincias y en el caso del área metropolitana la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el desarrollo de los proyectos ferroviarios, de corto, mediano y largo plazo.

Las unidades administrativas estarán integradas por consejos de gestión en los que participarán las provincias integrantes de la región. La participación de las provincias, en las unidades administrativas, está sujeta al aporte de recursos por parte de las mismas.

El Poder Ejecutivo nacional ordenará el texto de la Ley de Ministerios en atención a las competencias asignadas.

Art. 15. – A los fines de esta ley el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

encomendará a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte o al organismo que la reemplace en el futuro, las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar las actividades de las empresas a cuyo cargo se encuentra la operación de los servicios ferroviarios, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable, en los siguientes aspectos:
 - I. La vigilancia y conservación de todos los bienes integrantes de la concesión según los estándares y criterios convenidos.
 - II. El cumplimiento de los contratos en cuanto a la explotación de los bienes afectados a la concesión.
 - III. El control de los pagos del canon y alquileres convenidos, en la forma y el plazo contractualmente establecidos.
 - IV. El control de los servicios prestados por los concesionarios de servicios bajo su jurisdicción a fin de asegurar su ejecución acorde con lo establecido en los contratos de concesión en lo relativo a la cantidad y calidad de la oferta, atendiendo las quejas y reclamos de los usuarios.
 - V. La verificación de la efectividad de las garantías de cumplimiento de los contratos y la vigencia de las pólizas de seguros establecidas en los contratos de concesión;
- b) Fiscalizar con intervención de los organismos que en cada caso correspondan, la adopción por parte de las empresas ferroviarias de las medidas conducentes a la seguridad de los bienes afectados a la prestación de los servicios ferroviarios a fin de garantizar su normal prestación y a la protección de las personas y cosas transportadas;
- c) Intervenir en la investigación de los accidentes ferroviarios que por su significación, gravedad o particulares características requieren su directa participación en el análisis y determinación de los hechos y consecuencias. Asimismo, intervendrá en los accidentes ferroviarios y en los ocurridos en los cruces a nivel entre vías férreas y calles o caminos;
- d) Requerir información a las empresas ferroviarias y efectuar inspecciones in situ para determinar el grado de cumplimiento dado por ella a las normas relativas a la seguridad en la operación, en los materiales de vía, material rodante, estructuras y equipamientos de seguridad incorporados y al mantenimiento de los mismos;

- e) Ordenar a las empresas ferroviarias las acciones necesarias para dar cumplimiento a las normas sobre seguridad ferroviaria, cuando se comprueben deficiencias u omisiones en su aplicación;
- f) Llamar la atención, apercibir o imponer multas a todo concesionario bajo su jurisdicción que no cumpla con las disposiciones relativas a la seguridad o que no preste la colaboración requerida a una orden de emergencia, de conformidad a un procedimiento que asegure al interesado el debido proceso administrativo;
- g) Ordenar a las empresas ferroviarias la inmediata separación del servicio de cualquier empleado, en forma preventiva y temporaria, cuando una inspección a su cargo determine que el mismo no se encuentra en condiciones de prestar el servicio a su cargo en condiciones de seguridad, y exigir en los casos en que el correspondiente sumario determine la peligrosidad de una infracción o la responsabilidad del empleador o su inhabilidad, su separación definitiva del cargo que venía desempeñando y de cualquier otro que guarde relación con la seguridad;
- h) Resolver los conflictos que puedan plantearse entre la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, o la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y las empresas concesionarias del servicio de transporte ferroviario.

TITULO VI

Disposiciones transitorias

Art. 16. – El Poder Ejecutivo nacional aprobará los estatutos sociales de las sociedades creadas por esta ley, con sujeción a las pautas previstas en esta ley, y realizará todos los actos necesarios para la constitución y puesta en funcionamiento de las mismas, pudiendo delegar expresamente esta facultad en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Art. 17. – A los fines de esta ley, el Poder Ejecutivo nacional podrá realizar las adecuaciones necesarias en las competencias de control y fiscalización del sistema de transporte automotor y ferroviario a cargo de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte o del organismo que en el futuro lo reemplace.

Art. 18. – Los trámites iniciados por cualquier ente público que se encuentra en proceso de transferencia en jurisdicción del organismo nacional de administración de bienes continuarán tramitándose en la órbita de la sociedad creada por el artículo 2° de esta ley, debiendo el Poder Ejecutivo reglamentar un procedimiento abreviado que permita concluir los

expedientes ya iniciados a fin de dar cumplimiento al artículo 3° inciso a) de esta ley.

Art. 19. – El Poder Ejecutivo nacional reglamentará e instrumentará dentro del plazo de ciento ochenta (180) días la puesta en vigencia de las sociedades creadas por el artículo 2° y artículo 7° de esta ley. Asimismo adecuará las estructuras organizativas de los organismos involucrados en esta ley.

Art. 20. – El jefe de Gabinete de Ministros efectuará las adecuaciones presupuestarias pertinentes a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto precedentemente.

Art. 21. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO E. LÓPEZ ARIAS.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA TOTAL DEL SEÑOR DIPUTADO CLAUDIO LOZANO

Señor presidente:

La Argentina se desliza peligrosamente hacia un esquema de transporte signado por la anarquía (resultado del predominio de los intereses privados por sobre la planificación pública); de opción por el transporte individual en desmedro del transporte colectivo; y de predominio del transporte automotor sobre el ferroviario. Obviamente este proceso se funda en el resultado de las privatizaciones y la desregulación de los noventa con su efecto catastrófico sobre la destrucción del sistema ferroviario. Pero, además, se ha sostenido y profundizado a partir de la relevancia que el “boom automotriz” ha tenido tanto en los momentos de mayor actividad económica de los noventa como en el proceso de reactivación iniciado en el 2002 y que se mantiene hasta la actualidad.

Cabe consignar que la opción vigente en materia de transporte resulta ser la más cara (nuestro país gasta el equivalente al 28 % del PBI para un sistema que no funciona, cuando en los países desarrollados los recursos en transporte no superan el 8 % del PBI); la más contaminante y la que mayor índice de accidente promueve. Bastaría pensar el ahorro que implicaría si se invirtiera la actual composición del transporte de carga que es del 80 % al 20 % a favor de los camiones. O incluso, considerar cuánto se ahorraría en materia vial si se redujera el número y el tonelaje de los camiones que circulan por nuestras rutas. Lo expuesto, considerado en el marco de un país extenso como el nuestro, necesitado de transportar su producción a los puertos y a las ciudades, y en un contexto mundial definido por un barril de petróleo que oscila en torno a los u\$s 100, define la inviabilidad de esta estrategia. O lo que es peor, su viabilidad, a partir del incremento sistemático y permanente que la comunidad, vía recursos públicos, pone en el sistema. Los datos nacionales

de 2007 y de 2008 indican que estamos superando los \$ 4.000 millones de transferencias directas a trenes, subtes y colectivos, a lo que hay que agregar los \$ 300 millones que la Ciudad de Buenos Aires transfiere a los subtes. O los más de \$ 1.000 millones que el Estado paga a las empresas petroleras para que vendan el gasoil a menos precio a trenes y colectivos. También deben agregarse en esta cuenta los desembolsos para inversiones que, según lo declarado y lo por realizar, ascienden a los \$ 6.000 millones. Estamos hablando de más de \$ 11.000 millones que la comunidad pone en un sistema que no funciona y que ha permitido que, en los últimos años, los concesionarios de trenes metropolitanos hayan ganado \$ 350 millones al año, \$ 950.000 por día, y \$ 663 por minuto. Son beneficiarios de estos recursos y de este desquicio grupos empresarios como Roggio, Cirigliano, Emepa, Aceitera General Deheza (del senador Urquía), Techint, Brama y Camargo Correa.

Es en este marco que se inscribe la importancia que debiera tener discutir una ley de reordenamiento ferroviario. Lamentablemente, el oficialismo impidió el debate y la invitación a especialistas y organizaciones sociales y sindicales de reconocida trayectoria en el sector. Pero no sólo ocurrió esto, el proyecto que había ingresado por el Senado y que tenía innumerables problemas (ejemplo: concentración de poder sin control en el Ministerio de Planificación, ausencia de participación de las provincias, falta de coordinación con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e imprecisión respecto a la figura jurídica y los estatutos de las sociedades a crear), tenía la virtud de otorgarle injerencia a las dos nuevas empresas estatales sobre el desarrollo de las inversiones y sobre los bienes que administran los concesionarios. Esta virtud, que implicaba recuperar el papel del Estado sobre el sistema ferroviario, fue eliminada por el Senado de la Nación (quizás a instancias o gestión del senador Urquía).

El vaciamiento del proyecto, sumado a la decisión reciente de un tren bala que supone una verdadera inversión de las prioridades (con las tres cuartas partes del presupuesto de este caro y dudoso proyecto podrían reconstruirse las cinco líneas de trenes para transporte urbano de pasajeros que alguna vez tuvimos), queda claro que el oficialismo ha abandonado la idea de reconstruir el tren que necesitan todos los argentinos.

Claudio Lozano.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA TOTAL
DE LOS SEÑORES DIPUTADOS CARCA,
BALDATA, QUIROZ, MORAN, PEREZ
Y RAIMUNDI

Señor presidente:

El reordenamiento de la actividad ferroviaria pretendido por este proyecto supone lograr grados de

consenso acerca de la situación crítica actual de la operación del sistema, lo cual en modo alguno se verifica con el que fuera aprobado por el Honorable Senado y es hoy objeto de examen.

El proyecto, en primer lugar, se limita a la creación de dos estructuras, dos unidades administrativas bajo un régimen donde concurren dos normativas: las leyes 19.550 y 20.705 que, a poco de andar, concluiremos en una absoluta incompatibilidad en su conformación y estatus jurídico en cuanto prestación de un servicio público.

En ese sentido, en nada se afecta el diseño estructural del servicio ferroviario, que comienza en el año 1891, con el trazado de la red con un criterio de soberanía nacional, y agoniza con las sucesivas declaraciones de emergencia ley 25.561, decreto 2.075/2002, que suspendió los planes de inversión, y 1.683 de 2006 sobre programa de obras, trabajos indispensables y adquisición de bienes, que debilitaron profundamente la actividad del sector, coronando un cuestionado proceso privatizador que generó inescrupulosas ganancias a grupos económicos en su mayoría con causas penales o en proceso de quiebra.

Compartimos que un concepto de reordenamiento tendiente al ejercicio de la autoridad en el transporte debe, convenientemente, separar la actividad de administración con la operativa, pero siempre bajo la premisa de que el Estado nacional, a través del órgano de control natural –CNRT– es quien fiscaliza su andamiaje, concepto éste desvirtuado en el proyecto de ley a partir de las desmesuradas potestades asignadas al Ministerio de Planificación Federal en el artículo 14 del texto citado.

Así, desde la óptica del impacto institucional de este proyecto, consideramos que estamos ante un evidente retroceso respecto del esquema imperante, ya que no sólo no promoverá el establecimiento del marco normativo para desarrollar un medio de transporte competitivo (objetivo que se plantea en los fundamentos del mensaje de elevación del Ejecutivo) sino que por el contrario generará un sistema ferroviario con escasos mecanismos de control.

Ello será de esa manera, atento a que se asigna al Ministerio de Planificación una suma de funciones (o poderes) relacionados no sólo con la de regulación, sino también con las de aplicación y control, por lo tanto será juez y parte al mismo tiempo.

Este concepto moderno desarrollado en los sistemas ferroviarios más avanzados que se pretende incorporar, no sana bajo ningún aspecto las facultades discrecionales del Secretario de Transporte en materia de aprobación de obras de infraestructura y erogaciones aplicables, tal cual se desprende, a modo de ejemplo, del informe 50/2007 de la AGN, que, citando el área de legales de la CNRT, dice: "...Se reconoce en el Secretario de Transporte la competencia para la aprobación anual del desarro-

llo de los programas de emergencia de obras y trabajos indispensables, otorgándole un margen de discrecionalidad para establecer los topes máximos a erogar...". Antes bien, reúne en un solo artículo (14), la suma de nueve (9) facultades una auténtica suma de poderes en el señor ministro de Planificación, a saber: *a)* Planificar, *b)* Ordenar y regular, *c)* Supervisar funciones, *d)* Determinar el régimen de aportes, *e)* Continuar los contratos, *f)* Aplicar y hacer cumplir los contratos de concesión, *g)* Habilitar o rehabilitar líneas, *h)* Autorizar la disposición de bienes, *i)* Crear unidades administrativas.

Entonces, lo que queremos significar es que el esquema societario elegido no es menor en relación a los intereses de este gobierno, sino que abona esta construcción piramidal que tiene como límite el Ministerio de Planificación, pulverizando lo poco que queda de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, a la sazón intervenida desde el año 2001.

Porque establecer un régimen de Sociedad de Estado –hablamos de las dos empresas– implica la no aplicación de instrumentos jurídicos esenciales para coadyuvar a los controles internos y externos, como las leyes de Contabilidad, de Obras Públicas y de Procedimientos Administrativos. Esto es lo que surge en forma palmaria del artículo segundo del proyecto en examen y del artículo 61 de la ley 20.705.

Así, nos vemos privados de conocer en tiempo y forma los estatutos que únicamente el Poder Ejecutivo nacional tendrá bajo su esfera, según el cuestionado artículo 16; y decimos esto ya que aspectos tan importantes como –y esto entiéndase como enumeraciones meramente ejemplificativas– un régimen de contrataciones que prevea un procedimiento de redeterminación de precios y/o reclamos de deudas dinerarias o de valor, o la eliminación del régimen simplificado de contrataciones establecido por la resolución 115/02 de Emergencia, que tanto nos hubiera ayudado a transparentar el vínculo contractual con los concesionarios operadores de los distintos grupos de servicios, o la posibilidad de que la planificación de las contrataciones –rol importantísimo en toda gestión estatal– también sea materia obligada del ente de control y no sólo de un ministerio, de igual modo que el cumplimiento de las garantías básicas de procedimiento administrativo, lamentablemente no aparecen previstos en el texto que aquí nos reúne.

No son datos menores: la Auditoría General de la Nación, en el informe que mencionáramos antes, visualiza que todo régimen de contratación en el sector público debe incluir:

a) La obligatoriedad de publicidad de los llamados; *b)* La libre participación de la mayor cantidad de oferentes, en igualdad de posibilidades para todo el que se presente a ofertar; *c)* La previsión de distintas formas de compulsas de precios, incluyendo la pública; *d)* La inscripción de los oferentes en re-

gistros de proveedores y/o contratistas, que permita conocer, a priori, antecedentes registrables sobre la capacidad técnica y financiera de cada uno de ellos.

De estas condiciones nos veremos cercenados con el actual diseño en que quedaría el proyecto de reordenamiento ferroviario, ya que entonces el sistema de contrataciones es el propio del derecho privado, al desagregar, vía ley 20.705, el uso de las figuras jurídicas señaladas; se excluyen las normas que obligan a la realización de licitaciones públicas, con mayor desarrollo de la facultad discrecional de contrataciones directas, etcétera.

Otro capítulo merece el régimen mixto de la conjunción de la ley 19.550 de sociedades comerciales con la ley 20.705 de sociedades del estado, sobre todo en la confusión que generan las facultades fiscalizadoras en ambos regímenes.

La Inspección General de Justicia, autoridad de contralor en el régimen societario privado, debe asumir claras posturas en defensa de la seguridad jurídica que, en materia societaria, deben traducirse en la protección del inversor, y el castigo a todo aquel que estafe o se abuse al amparo de las estructuras, el accionar o los cargos societarios.

Entendemos que bajo dichos criterios debe analizarse la potestad sancionatoria de la Inspección General de Justicia, concebida ésta como el ejercicio del poder de policía estatal en materia societaria tendiente a reprimir conductas que alteren los sistemas legales adoptados para protección de los accionistas o los terceros, evitando el abuso generado en el desvío de tales conductas.

Pero este cúmulo de atribuciones y funciones colisionan, conforme la letra del texto que estamos analizando, con las funciones previstas tanto en el área ministerial como en la CNRT, por lo que es dable esperar que el estatuto a sancionarse formule las aclaraciones necesarias, pero lamentamos desde ahora que aspectos tan sensibles como los descritos no estén comprendidos en el articulado. Así, por ejemplo, en lo referido al régimen de sanciones del artículo 15, inciso *f)*, del proyecto sobre potestades sancionatorias.

Y en relación a la CNRT, con este proyecto nos perderemos una vez más la posibilidad de su normalización, de su conformación por vía legislativa, al otorgar facultades o funciones al interventor, sin mención alguna al actual cuadro de situación del mismo. Desde el año 2001 la Comisión Nacional de Regulación del Transporte se encuentra intervenida por el Poder Ejecutivo Nacional. Sin perjuicio de la valoración que se le pueda asignar a la intervención de un organismo llamado a regular el funcionamiento de un área tan sensible como lo es el transporte, seguramente motivado por intereses políticos que postergan el sostenimiento del interés público general, es a esta altura absolutamente fir-

me y coincidente la opinión acerca de la necesidad de su normalización por vía legislativa.

Así, una buena parte de las funciones que le son propias, previstas en el decreto 1388/96, de creación del ente citado, aparecen ahora en cabeza del Ministerio de Planificación, manteniendo la intervención del organismo y sin miramiento alguno en la constitución de un auténtico marco regulatorio del sector.

Al respecto debemos recordar las importantes y múltiples objeciones que merecieron no sólo de la Sindicatura, sino también de la Auditoría General de la Nación y del Defensor del Pueblo el accionar de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte CNRT y las irregularidades y deficiencias que se registran en el sistema de transporte de ferrocarriles, en especial de los ramales metropolitanos.

Volvemos, entonces, a puntualizar que el régimen elegido adolece de serias deficiencias de control, no sólo de su órgano natural, sino de los controles internos y externos, en cuanto la vacancia de visación por parte de los organismos de asistencia técnica. Este nuevo esquema de gestión propuesto encontrará serias debilidades técnicas de asistencia en el control del estado de sus cuentas; en la verificación del cumplimiento contable, legal y de gestión en la administración de la infraestructura ferroviaria como en la sociedad operadora, en el control de la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y el análisis de la administración de los intereses fiscales. En definitiva, la no aplicación de las leyes de obra pública, contabilidad y procedimientos administrativos nos privará de examinar integralmente hechos, actos y documentos antes y después de finalizados los ejercicios contables de los entes creados por esta ley, sin perjuicio de la intervención de los ya nombrados controles internos y externos.

Lamentamos también que este momento no se considere propicio para fortalecer la participación de los usuarios en el control del servicio a través del ente respectivo, tal cual las tendencias observadas en la legislación más avanzada; en el proyecto en cuestión no existe mención alguna a la posibilidad de conformar comisiones de usuarios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de nuestra Constitución Nacional, toda vez que con toda claridad se pretende dotar al Ministerio de Planificación con una suma de funciones y potestades que dejan un escasisimo margen para la disidencia o planteamiento de propuestas alternativas.

Aunque el texto del proyecto de ley establece que las sociedades que se crean estarán sometidas a la ley 24.156, ello regía de todos modos por la aplicación de artículo 8°, inciso b), por lo tanto se considera que no hacía falta tal aclaración, salvo que en el futuro se intente detraerlas de ese control.

Lo que sí debería considerarse es qué tipo de controles podrá hacerse cuando estas sociedades no

están obligadas a respetar ningún tipo de modalidad de contratación, al no aplicarse la Ley de Procedimientos Administrativos, ni el Régimen de Contrataciones del Estado, ni la Ley de Obra Pública.

De esta manera se excluye todo tipo de forma de selección transparente que implique respetar los principios de igualdad, libre concurrencia y libre competencia que se tienden a asegurar mediante las licitaciones y a las cuales están obligados todos los organismos estatales.

A ello debe agregarse que por el artículo 11 del proyecto de ley se establece: "El régimen presupuestario económico-financiero, de contabilidad y de contrataciones de las sociedades creadas será determinado en sus respectivos Estatutos". Esto significa que al aprobar esta ley estamos otorgando amplias facultades para que vía estatuto (que lo aprobará el Ejecutivo) terminen definiéndose aspectos importantes para el desarrollo de las empresas ferroviarias.

En lo que respecta específicamente al presupuesto nos encontraremos nuevamente con que será el Poder Ejecutivo y no el Congreso el que apruebe el esquema de ingresos y gastos de estas sociedades, lo que, por consiguiente, generará el desarrollo de formas de utilización discrecional de los recursos públicos.

Esto a su vez adquiere una significativa dimensión cuando nos referimos específicamente a las inversiones que, según el monto incorporado en el mensaje de elevación del Ejecutivo, ascienden entre obras y contrataciones ejecutadas y a ejecutar a alrededor de los 6 mil millones de pesos.

Para cerca de la mitad de este volumen (corresponde a inversiones a ejecutar) no se aplicará la ley 24.354, Sistema Nacional de Inversiones Públicas, que establece una homogeneización de los requisitos a cumplir por parte de cada uno de los organismos que intervienen en la formulación de proyectos de inversión.

En el marco de esta ley rige la obligatoriedad del Ejecutivo de informar trimestralmente al Congreso sobre el detalle de los proyectos evaluados y en curso de evaluación. Aunque hasta el momento no se dio cumplimiento a esta obligación, sin duda contar con esta información permite que el Congreso pueda realizar un seguimiento, y por consiguiente un control de las obras públicas que se financien con fondos públicos, evitando de esta forma el manejo discrecional de los recursos y la posibilidad de que se concreten actos de corrupción.

Reiteramos que el excluir a estas empresas de la aplicación del Sistema Nacional de Obra Pública significa que el Congreso estará totalmente ausente en la asignación de los recursos que serán destinados a financiar inversiones en obras y equipamiento, en la definición de las correspondientes prioridades y que los posteriores mecanismos de control

se vean significativamente diezmados por no contar con un esquema homogeneizado de contratación y fuera de los requisitos de licitación y transparencia que debe primar en la utilización de recursos que son de origen público.

A los efectos de dimensionar el alcance de los fondos que se destinan para sostener el funcionamiento del sistema ferroviario que se encuentran bajo jurisdicción del Estado nacional (ya que en el caso de aquellas provincias que se hicieron cargo del servicio ferroviario en la década del 90 no cuentan para su funcionamiento con ningún tipo de ayuda financiera), y que tiene grandes niveles de deterioro que termina perjudicando al usuario que recibe un servicio muy deficiente, es importante que se considere cómo fueron evolucionando en los últimos años el destino de estos recursos.

Desde el año 2004 el monto de los recursos que reciben los concesionarios ferroviarios fue creciendo de manera exponencial, pasando de cerca de los 210 millones de pesos en ese año a los 2 mil millones de pesos en 2006, con una proyección para este año de 3 mil millones. Este monto está conformado entre fondos que provienen del Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte y los recursos asignados en el presupuesto nacional.

En el caso de los recursos que provienen del Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte (que se nutre del impuesto al gasoil) el Congreso tiene una intervención mínima, ya que anualmente sólo se aprueba el total de ingresos y erogaciones, sin ningún tipo de discriminación.

La única información disponible sobre los fondos fiduciarios es la incorporada en las planillas anexas en las leyes de presupuesto. Esta información resulta insuficiente para analizar cómo se aplican los recursos y si eventualmente se está originando un desvío de recursos a favor de otros destinos (tal como fuera observado por la AGN).

A su vez el manejo discrecional de los dineros públicos encuentra su mayor perfeccionamiento con la delegación de facultades que se otorgó al jefe de Gabinete para redistribuir partidas presupuestarias, pudiendo reasignar, vía decisión administrativa, recursos del presupuesto nacional para aplicarlo al Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte.

Aunque por la ley 25.827 del presupuesto de 2004 el jefe de Gabinete tiene la obligación de informar cada cuatro meses al Congreso sobre “la evolución del flujo y uso de los fondos públicos, detallando las transferencias realizadas y las obras ejecutadas y programadas”, hasta el momento no se dio cumplimiento a esta obligación, y las respuestas del jefe de Gabinete que sobre el particular realizara a las preguntas formuladas por la oposición al momento de concurrir a esta Honorable Cámara siempre fueron de carácter general y con escaso nivel de precisión.

El incumplimiento del jefe de Gabinete imposibilita el debido control que debe ejercerse sobre la gestión de tales fondos.

Estos mayores recursos con que cuentan los concesionarios ferroviarios se dan en el marco de una disminución paulatina del número de pasajeros transportados. Así, si se compara la totalidad de pasajeros que utilizaban el ferrocarril en 2005, con relación al año 1998 observamos que en promedio disminuyó en alrededor del 14 %, registrándose las mayores caídas en la línea San Martín que para el mismo período disminuyó en el 31 %, la línea Belgrano Sur en el 26 % y la línea Roca en el 23 %.

Otra cuestión muy importante es la transferencia de la administración de bienes del Estado actualmente en manos del ONABE a AIFE, conforme lo dispuesto en el art. 3, a), del proyecto.

El ONABE es un organismo creado en el año 2000 cuyo objetivo central son las funciones de administración y resguardo de los bienes del Estado Nacional. Las tareas del ONABE deben estar dirigidas a la valorización e integración a la comunidad de los bienes muebles e inmuebles que quedaron fuera de las privatizaciones y que, en consecuencia, quedaron afectados a la órbita estatal.

Su mayor potencial reside en constituirse en un eficaz organismo catalizador de procesos dirigidos a obtener el mejor aprovechamiento y la mayor rentabilidad social del conjunto de bienes que le ha confiado el Estado nacional.

Sin perjuicio de que necesariamente debemos formular un examen crítico del funcionamiento de este organismo, y sobre todo en su constitución y tareas realizadas, no es un dato menor que el artículo 16 reserva al Poder Ejecutivo, a través del estatuto, la puesta en marcha y constitución de los directorios de ambas empresas, desde lo que podemos concluir que nuevamente será el Poder Ejecutivo quien designará a su propio arbitrio a los directores y funcionarios.

El manejo de la administración y disposición de los bienes no puede quedar bajo el actual esquema y menos bajo el aquí propuesto según el cual la AIFE podrá determinar en forma discrecional qué bienes son sometidos a enajenación, conservación o disposición, sin la participación de un comité evaluador conformado por expertos del área. En este sentido, en nada se ha variado.

Hay otro tema que merece una consideración, y es el citado en el artículo 14, inciso e), del proyecto. En él se confiere al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios “la continuación de los contratos pendientes, los contratos en curso de ejecución y los compromisos contractuales contraídos por el PEN en su carácter de concedente existentes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, pudiendo proponer las modificaciones, respecto de los contratos de concesión del servicio de

transporte ferroviario de personas y cargas, sus adendas y la normativa reglamentaria y complementaria, con el objeto de resolver integralmente todas las cuestiones generadas durante la ejecución de los contratos, así como para satisfacer las necesidades de interés público no previstas en la contratación original y que han surgido durante su vigencia”.

Este aspecto define, entonces, o la necesidad en concluir en el fracaso de todo el proceso renegociador en cabeza de la UNIREN, o bien la necesidad de crear una instancia paralela para el proceso de renegociación que dispone la ley 25.561 y sus modificatorias, que torna abstracto el cometido de la unidad renegociadora.

Porque, entonces, una de las cuestiones que adquiere gran relevancia se refiere a la instrumentación de esta ley en el marco de la etapa en que actualmente se encuentran los procesos de renegociación de los contratos. Estando actualmente suspendidas tales renegociaciones implica que los concesionarios continúen gestionando los servicios en condiciones de emergencia y con menores niveles de cumplimiento contractual.

Así, se consolida la concentración de un área sumamente sensible como es la renegociación de los contratos en manos del señor ministro de Planificación. Y, en este sentido, reiteramos que nunca compartimos los criterios básicos de conformación de dicha unidad renegociadora, sin participación del usuario ni audiencias públicas, lo cual excede de todas formas en esta etapa el análisis del proyecto en cuestión.

Como consecuencia de todo lo expuesto, manifestamos entonces nuestras serias dudas acerca de la publicidad en el manejo de la información presentada por las empresas, el análisis y validación, la modelización de las principales variables de las propuestas, y, en definitiva, de cómo se consolidarán los acuerdos para la prestación de los diversos servicios públicos.

Todos estos interrogantes, que por el momento no tienen respuesta y sobre los cuales tampoco existe predisposición por parte del Ejecutivo para avanzar en ese sentido, junto con todas las observaciones que estamos planteando que a nuestro criterio no llevará a una mejora sustancial en el sistema ferroviario, implicando en los aspectos institucionales un retroceso con respecto al esquema vigente, nos llevan a plantear la disidencia total sobre el proyecto de ley en cuestión.

Por tanto, formulamos la disidencia total de este proyecto 82-S.-07 y su C.D.-104/07, mensaje del Poder Ejecutivo 2007.

*Elisa B. Carca. – Griselda A. Baldata. –
Elsa S. Quiroz. – Juan C. Morán. –
Adrián Pérez. – María F. Reyes.*

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Transportes y de Presupuestos y Hacienda, al considerar el proyecto de ley en revisión del Honorable Senado sobre el Reordenamiento de la Actividad Ferroviaria, no encuentran objeciones que formular al mismo, por lo que aconsejan su sanción.

Zulema B. Daher.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Transportes y de Presupuestos y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se establece el Reordenamiento de la Actividad Ferroviaria; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

MARCO REGULATORIO DEL TRANSPORTE FERROVIARIO

I. Objeto

Artículo 1° – La presente ley regula la prestación de servicios de transporte ferroviario de personas y bienes en todo el territorio de la República Argentina, el que constituye un servicio público nacional. Su objeto es establecer la regulación y control del Estado sobre las empresas, sean estatales o privadas, que cumplan dicho servicio, para garantizar que satisfagan las necesidades de los usuarios y de la comunidad en general.

II. Política general

Art. 2° – Fíjense los siguientes objetivos para la regulación del transporte ferroviario. Los mismos serán procurados y supervisados por el Ente Nacional de Regulación Ferroviaria (en adelante “el Ente”) que se crea por la presente ley:

- a) Proteger los derechos de los usuarios del servicio;
- b) Regular la actividad de transporte asegurando que las tarifas que se apliquen sean justas y razonables;
- c) Incentivar la eficacia en el transporte;
- d) Promover el correcto mantenimiento, el mejoramiento continuo y la expansión del servicio ferroviario;

- e) Propender a la mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios;
- f) Promover la competitividad de los servicios en relación con otros medios de transporte y propender a que los precios de los mismos sean equivalentes a los que rigen en otros países con similares condiciones;
- g) Velar por la adecuada protección del medio ambiente;
- h) Garantizar la seguridad de los usuarios y la comunidad en todo lo relativo a la prestación del servicio de transporte ferroviario;
- i) Garantizar los parámetros mínimos de calidad del servicio de transporte ferroviario.

Art. 3° – A los fines de esta ley corresponde a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, o al organismo que lo reemplace por Ley del Congreso en el futuro, las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar las actividades de las empresas a cuyo cargo se encuentra la operación de los servicios ferroviarios, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable, en los siguientes aspectos:
 - I. La vigilancia y conservación de todos los bienes integrantes de la concesión según los estándares y criterios convenidos.
 - II. El cumplimiento de los contratos en cuanto a la explotación de los bienes afectados a la concesión.
 - III. El control de los pagos del canon y alquileres convenidos, en la forma y el plazo contractualmente establecidos.
 - IV. El control de los servicios prestados por los concesionarios de servicios bajo su jurisdicción a fin de asegurar su ejecución acorde con lo establecido en los contratos de concesión en lo relativo a la cantidad y calidad de la oferta, atendiendo las quejas y reclamos de los usuarios.
 - V. La verificación de la efectividad de las garantías de cumplimiento de los contratos y la vigencia de las pólizas de seguros establecidas en los contratos de concesión;
- b) Fiscalizar con intervención de los organismos que en cada caso correspondan, la adopción por parte de las empresas ferroviarias de las medidas conducentes a la seguridad de los bienes afectados a la prestación de los servicios ferroviarios a fin de garantizar su normal prestación y a la protección de las personas y cosas transportadas;

- c) Intervenir en la investigación de los accidentes ferroviarios que por su significación, gravedad o particulares características requieren su directa participación en el análisis y determinación de los hechos y consecuencias.

Asimismo, intervendrá en los accidentes ferroviarios y en los ocurridos en los cruces a nivel entre vías férreas y calles o caminos;

- d) Requerir información a las empresas ferroviarias y efectuar inspecciones in situ para determinar el grado de cumplimiento dado por ella a las normas relativas a la seguridad en la operación, en los materiales de vía, material rodante, estructuras y equipamientos de seguridad incorporados y al mantenimiento de los mismos;
- e) Ordenar a las empresas ferroviarias las acciones necesarias para dar cumplimiento a las normas sobre seguridad ferroviaria, cuando se comprueben deficiencias u omisiones en su aplicación;
- f) Llamar la atención, apercibir o imponer multas a todo concesionario bajo su jurisdicción que no cumpla con las disposiciones relativas a la seguridad o que no preste la colaboración requerida a una orden de emergencia, de conformidad a un procedimiento que asegure al interesado el debido proceso administrativo;
- g) Ordenar a las empresas ferroviarias la inmediata separación del servicio de cualquier empleado, en forma preventiva y temporaria, cuando una inspección a su cargo determine que el mismo no se encuentra en condiciones de prestar el servicio a su cargo en condiciones de seguridad, y exigir en los casos en que el correspondiente sumario determine la peligrosidad de una infracción o la responsabilidad del empleador o su inhabilidad, su separación definitiva del cargo que venía desempeñando y de cualquier otro que guarde relación con la seguridad;
- h) Resolver los conflictos que puedan plantearse entre la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y las empresas concesionarias del servicio de transporte ferroviario.

III. *Habilitación*

Art. 4° – El transporte ferroviario podrá ser realizado por:

- 1. La Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado creada por la presente ley o;
- 2. Por personas jurídicas de carácter privado a las que el Poder Ejecutivo nacional haya ha-

bilitado al efecto mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión, previa selección por licitación pública.

Art. 5° – La concesión a que se refiere el artículo 3°, inciso 2, será otorgada por un plazo máximo de cincuenta (50) años, a contar desde la fecha de la adjudicación.

Art. 6° – Las concesiones otorgadas no podrán prorrogarse. El Poder Ejecutivo nacional deberá iniciar con antelación suficiente a su fecha de finalización el procedimiento para sustanciar un nuevo llamado a licitación o anunciar la prestación directa, a través de la operadora.

Art. 7° – Ningún prestador de servicio ferroviario podrá abandonar instalaciones afectadas ni dejar de prestar servicios a su cargo sin contar con la autorización previa y expresa del ente, la que sólo se otorgará después de comprobarse que las instalaciones o servicios a ser abandonados no resultan necesarios para el servicio público en el presente o en un futuro previsible.

Art. 8° – Los prestatarios están obligados a mantener y operar sus equipos e instalaciones en forma tal que aseguren la eficacia de los servicios y no constituyan peligro para la seguridad pública. Están también obligados a cumplir con los reglamentos y disposiciones del ente. Y terminada la concesión, a devolver al Estado nacional los equipos, instalaciones y mejoras realizadas en óptimas condiciones.

Art. 9° – Los prestatarios deberán satisfacer toda demanda razonable de servicios. Están obligados a permitir el acceso indiscriminado de usuarios y cargadores a los mismos y no podrán otorgar ventajas o preferencias en el acceso a sus prestaciones, sin perjuicio del cumplimiento de normas relativas a jubilados, estudiantes, discapacitados y otras que pudieran establecerse en atención de situaciones particulares.

Art. 10. – El Poder Ejecutivo nacional podrá autorizar u ordenar, previo dictamen del ente, la modificación del contrato por expansión de instalaciones y servicios no contemplados en el plan de inversiones original, no pudiendo ampliarse dicho plan en más del 20 %. Cuando el incremento no fuera financiado con fondos del Tesoro nacional, el ajuste de la tarifa será definido por el Poder Ejecutivo previa audiencia pública no vinculante o implementación de otro mecanismo de consulta de ese mismo carácter que la reglamentación establezca.

IV. *Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado*

Art. 11. – Créase la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado con sujeción al régimen establecido por la ley 20.705, disposiciones pertinentes de la ley 19.550 y modificatorias, que le fueren aplicables y a las normas de su estatuto, la que ten-

drá a su cargo la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante.

Art. 12. – La Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado podrá desarrollar todas las acciones que resulten necesarias o convenientes para la mejor realización de sus funciones, llevando a cabo los actos de administración o disposición que sean precisos para el cumplimiento de las mismas, incluso mediante la participación en sociedades o empresas, nacionales o extranjeras, con sujeción a lo dispuesto en la legislación vigente.

Art. 13. – La Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado tendrá las siguientes funciones y competencias:

- a) Asumir por sí o asociada a terceros la prestación de los servicios ferroviarios, de pasajeros o de carga, que se le asignen, los que se encuentren concesionados y que por distintas causales reviertan al Estado nacional, así como nuevos servicios que se creen;
- b) Administrar los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados por el Ente Nacional de Regulación Ferroviario para la prestación del servicio de transporte ferroviario;
- c) Administrar y disponer del material tractivo y remolcado que tenga asignado para su operación ferroviaria;
- d) Conformar su estructura organizativa, seleccionar su personal con un criterio de excelencia y capacitar al mismo.

Art. 14. – Los recursos de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado estarán integrados por:

- a) Los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos con el ejercicio de su actividad;
- b) Los recursos financieros procedentes de operaciones de endeudamiento, cuyo límite anual será fijado en las respectivas leyes de presupuesto;
- c) Los recursos provenientes del impuesto creado por el artículo 1° de la ley 26.028 para el sistema ferroviario y los que se incluyan en las leyes de presupuesto;
- d) Los legados y donaciones que se concedan a su favor;
- e) Los productos, rentas e incrementos de su patrimonio;
- f) Los productos y rentas derivados de su participación en otras entidades;
- g) Cualquier otro recurso que pueda corresponderle por ley o le sea atribuido por convenio o por cualquier otro procedimiento legalmente establecido.

Art. 15. – El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de contrataciones de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado será determinado en su respectivo estatuto.

Art. 16. – Las relaciones laborales de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado se regirán de acuerdo al régimen legal establecido por la ley 20.744 (t. o. 1976) y sus modificatorias o la que en el futuro la sustituya.

Art. 17. – Los estatutos sociales deberán incorporar los principios generales que rigen las contrataciones públicas, es decir de legalidad, razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación, promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes, transparencia en los procedimientos, publicidad de las actuaciones, responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos y de igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

El Poder Ejecutivo para la aprobación de los proyectos de estatutos sociales someterá primero los mismos al procedimiento de sanción de leyes.

V. Tarifas

Art. 18. – Se entiende por tarifa la contraprestación monetaria justa, transparente y razonable, que deben realizar los usuarios y cargadores a favor de las empresas prestadoras de servicios públicos de transporte ferroviario por su utilización.

Art. 19. – Los servicios serán ofrecidos a tarifas que se ajustarán a los siguientes principios:

- a) Proveer a los prestatarios que operen en forma económica y prudente la oportunidad de obtener ingresos suficientes para satisfacer los costos directos e indirectos del servicio y una rentabilidad razonable sobre el capital propio invertido. En ningún supuesto se le garantizará rentabilidad al prestador;
- b) Deberán tomar en cuenta las diferencias que puedan existir entre los distintos tipos de servicios, en cuanto a forma de prestación, distancias de recorrido y cualquier otra modalidad relevante;
- c) Deberá guardar relación con el grado de eficiencia y calidad de los servicios efectivamente prestados;
- d) Deberá guardar una relación razonable con el ingreso de los usuarios, asegurando el mínimo costo posible.

Art. 20. – Los pliegos de condiciones por los cuales se liciten concesiones incluirán como anexo un cuadro tarifario que fijará las tarifas máximas que corresponden a cada tipo de servicio ofrecido.

En el caso de la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, la tarifa será fijada por el Poder Ejecutivo previo análisis de costos y en función de la política de fomento a determinarse.

Art. 21. – Se prohíbe el ajuste automático de las tarifas.

Sólo podrán ser alteradas teniendo en consideración:

1. Los cambios de valor de insumos, sueldos y otros bienes y servicios representativos de las actividades de los prestatarios, en consideración de los costos reales incurridos.
2. Por factores destinados a estimular la eficiencia o las inversiones.
3. Por expansión del servicio no prevista en el pliego licitatorio o el contrato.
4. Por razones extraordinarias, imprevisibles y sobreviniente.
5. Por el principio de neutralidad tributaria deberá reflejar cualquier cambio en los impuestos sobre las tarifas.

Art. 22. – Todos los índices a tomar con el objeto de ajustar las tarifas serán de carácter nacional.

Art. 23. – Los concesionarios deberán presentar al ente, cada cinco años, los cuadros tarifarios que se propongan aplicar, los que deberán respetar los máximos establecidos. Los mismos deberán indicar las tarifas y demás cargos que correspondan a cada tipo de servicio así como las condiciones generales del servicio. Una vez registrados, deberán ser aprobados por el ente previa audiencia pública y difundidos para su debido conocimiento por parte de los usuarios.

Art. 24. – A efecto de facilitar el control y la transparencia en la regulación del transporte ferroviario, el ente fijará las normas a las que deberán ajustarse los prestatarios en sus registros de costos y/o contables, a fin de identificar la marcha del negocio, los activos y los pasivos, la incidencia de las inversiones realizadas, los criterios de amortización, la totalidad de los costos, las utilidades y todo otro aspecto que se estime necesario para el control y la regulación del servicio público.

Art. 25. – En los pliegos de condiciones para el otorgamiento de las concesiones, la autoridad de aplicación deberá establecer los criterios utilizados para determinar las estructuras de costos con que fueron fijadas las respectivas tarifas.

Art. 26. – Los subsidios que pudiera otorgar el Estado nacional, para posibilitar al concesionario la obtención de una rentabilidad razonable, deberán ser explícitos, de excepción y encontrarse contemplados en el presupuesto nacional.

VI. Audiencias públicas u otros mecanismos de participación

Art. 27. – Cuando existan cuestiones que afecten de manera sustancial y colectiva los derechos de los usuarios o versen sobre cuestiones tales como

la reestructuración de cuadros tarifarios, planes de inversión, obras de expansión no previstas o sobre la modificación del contrato de concesión el ente, de oficio o a solicitud del interesado, deberá convocar y sustanciar audiencias públicas o implementar cualquier otro mecanismo que asegure la participación de los interesados dentro de los veinte (20) días desde que se tuvo conocimiento del hecho. En todos los casos deberá emitir dictamen fundado.

VII. Usuarios

Art. 28. – Los usuarios tienen derecho a:

- a) Tarifas justas y razonables;
- b) A la prestación del servicio en los lugares donde estuviera establecido contractualmente;
- c) A que el servicio se preste en condiciones que protejan la salud y a recibir con motivo de tal prestación, un trato digno y equitativo;
- d) A prestaciones eficientes con puntualidad y calidad dispuestas por las normas;
- e) A información adecuada y veraz. En particular tiene derecho a ser adecuadamente informado a cerca de las características y modalidades de los servicios y de la composición de las tarifas.

Art. 29. – Los usuarios que sufrieran un daño por parte de los prestatarios del servicio como consecuencia de culpa, negligencia o incumplimiento de la presente ley, de los pliegos de bases y condiciones o contratos de concesión, tendrán derecho a recurrir directamente ante la justicia federal de primera instancia de su jurisdicción o solicitar al Ente fije el monto de las indemnizaciones que deberán ser abonadas a los mismos. Esta última resolución podrá ser impugnada ante dicho tribunal.

VIII. Creación del ente

Art. 30. – Créase el Ente Nacional de Regulación Ferroviaria (E.N.Re.F.), cuya finalidad será la regulación y supervisión de la prestación de los servicios de transporte ferroviario, de jurisdicción nacional, en todo el territorio de la República Argentina.

Art. 31. – El ente constituye una “autoridad administrativa independiente” con autonomía económica, financiera y administrativa en los términos que se establecen a continuación:

- a) Tendrá plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado;
- b) Su patrimonio se constituirá con sus recursos propios, los bienes que se le transfieran y los que adquieran por cualquier título;
- c) Dictará sus propias normas, se regirá por ellas y aprobará su estructura orgánica;

d) Proyectará su presupuesto anual, que deberá remitir al Poder Ejecutivo para su aprobación;

e) Tendrá su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debiendo establecer delegaciones en las provincias asegurando su equitativa distribución territorial. El ente deberá constituirse dentro de los sesenta (60) días de entrada en vigencia de la presente ley.

IX. Objetivos y atribuciones

Art. 32. – El ente tendrá los siguientes objetivos:

- a) Dictar la normativa que resulte necesaria para la adecuada prestación de servicio y cumplimiento de sus funciones de fiscalización, regulación y control;
- b) Fiscalizar y verificar el cumplimiento de las leyes y normas vigentes, del presente marco regulatorio, pliegos de licitación, contratos de concesión y toda otra relación entre el Estado, los prestatarios y los usuarios de los servicios sometidos a su jurisdicción;
- c) Promover el correcto mantenimiento, el mejoramiento continuo y la expansión del servicio de transporte ferroviario;
- d) Asegurar la calidad, continuidad y regularidad de los servicios técnicos y comerciales, la protección de los intereses de la comunidad, procurando mejoras permanentes de la calidad de vida de los usuarios de los servicios sometidos a su contralor;
- e) Armonizar los intereses de todas las partes vinculadas con los servicios;
- f) Convocar y sustanciar audiencias públicas cuando corresponda.

Art. 33. – El ente podrá realizar todos los actos necesarios para el cumplimiento de los fines de esta ley. Tendrá jurisdicción respecto de las concesiones de transporte ferroviario de carácter nacional en todo el ámbito del territorio nacional.

En particular podrá:

- a) Establecer la planificación estratégica del sector ferroviario, infraestructura y servicios, y su desarrollo;
- b) Procurar la ordenación general y regulación del sistema y la elaboración de la normativa necesaria para su correcto desenvolvimiento;
- c) Propender a la supervisión de las funciones que desempeñe Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, teniendo en cuenta para ello las previsiones estatutarias en materia de selección e idoneidad profesional de los directores que integrarán el consejo de administración de ambas sociedades;

- d) Procurar la aplicación y el cumplimiento de los contratos de concesión de transporte ferroviario metropolitano e interurbano de pasajeros y de cargas de acuerdo a lo establecido en la normativa respectiva;
- e) Establecer la habilitación o rehabilitación del establecimiento de líneas, ramales y estaciones en cuanto no afecte a la seguridad ferroviaria;
- f) Controlar la legalidad de los procedimientos por los que se otorgan las concesiones;
- g) Emitir dictamen respecto a los pliegos generales y particulares relativos a la concesión de los servicios;
- h) Emitir dictamen sobre toda cuestión relativa a propuestas o negociaciones tendientes a la modificación de las cláusulas contractuales vigentes;
- i) Fiscalizar el cumplimiento de los contratos vigentes;
- j) Controlar a los concesionarios en todo lo que se refiera al mantenimiento de las instalaciones afectadas a los servicios, de acuerdo a lo dispuesto en los marcos regulatorios, pliego de licitación y contratos de concesión;
- k) Intervenir en las decisiones relacionadas con la rescisión de contratos de concesión o a sus prórrogas;
- l) Aprobar los cuadros tarifarios de los servicios concesionados, verificando de acuerdo a las disposiciones de los pliegos de licitación, contratos de concesión y demás documentación pertinente, la procedencia de cualquier revisión o ajuste, y convocar en forma previa a cualquier modificación de tarifas a audiencia pública;
- m) Controlar el cumplimiento de las normas de seguridad del servicio pudiendo realizar inspecciones y en general fiscalizar todo otro aspecto contenido en los contratos de concesión;
- n) Requerir de los prestatarios toda la información y/o documentación necesaria. Se deberá mantener la confidencialidad de la información comercial que se obtenga del prestatario, con excepción de aquella que deba ser objeto de difusión conforme las prescripciones de los correspondientes pliegos, contratos de concesión y demás disposiciones aplicables;
- ñ) Publicar información y asesorar en las materias de su competencia a los concesionarios, usuarios y dependencias públicas que lo soliciten;
- o) Atender los reclamos de los usuarios por deficiente prestación del servicio u otros incumplimientos, estableciendo procedimientos rápidos y de fácil acceso, que garanticen el derecho de defensa. Deberá emitir en todos los casos resoluciones fundadas de carácter obligatorio. A tal fin deberá habilitar oficinas de atención al usuario para la recepción de dichos reclamos;
- p) Aplicar a los prestatarios, cuando corresponda, las sanciones establecidas en los respectivos pliegos de licitación, contratos de concesión, y demás normas que rijan la materia, reglamentando a esos fines los procedimientos y teniendo en cuenta el criterio de gradualidad de las sanciones, como así mismo instrumentar los mecanismos necesarios para perseguir su cumplimiento;
- q) Someter anualmente al Honorable Congreso de la Nación un informe pormenorizado sobre las actividades del ejercicio, proponiendo las medidas que estime necesarias para un acabado cumplimiento de los objetivos de la presente ley;
- r) Elaborar dentro de los noventa (90) días de iniciada la gestión de las primeras autoridades, los siguientes proyectos de reglamento:
1. Reglamento del usuario, que deberá contener procedimientos para la atención de reclamos individuales y el régimen de las audiencias públicas, bajo los principios del debido proceso, publicidad, oralidad, informalismo, contradicción, participación, instrucción, impulsión de oficio y economía procesal.
 2. Reglamento de la Prestación de los Servicios Concesionados. En el mismo se deberá prever el procedimiento para la aplicación de sanciones a los prestatarios.
 3. Las normas relativas a la preservación de medio ambiente;
- s) Requerir el auxilio de la fuerza pública toda vez que sea necesario poner en ejercicio las atribuciones precedentes;
- t) Promover las acciones judiciales que correspondan;
- u) Administrar la infraestructura ferroviaria, de los bienes necesarios para el cumplimiento de aquella, de los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión, o se resuelva desafectar de la explotación bienes muebles o inmuebles. Asimismo, administrará el patrimonio ferroviario que se encuentre en jurisdicción del organismo nacional de administración de bienes el que se transferirá a la Administración de Infraestructuras Ferro-

viarias Sociedad del Estado, en el plazo y bajo el procedimiento que el Poder Ejecutivo establezca a tales fines;

- v) En general, realizar todos los demás actos que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones establecidos en la presente ley, de los marcos regulatorios y contratos de concesión pertinentes, de las leyes y normas complementarias que sean de aplicación.

Estas acciones deberán cumplirse sin interferir en la gestión de los concesionarios.

X. Directorio

Art. 34. – El ente será dirigido y administrado por un directorio integrado por cinco (5) miembros, uno de los cuales será el presidente, otro vicepresidente y los restantes vocales. Los miembros del directorio deberán acreditar antecedentes técnicos y profesionales en la materia. Su designación será realizada del siguiente modo:

- a) Uno de los directores será designado por el Poder Ejecutivo nacional;
- b) Otro por el Honorable Congreso de la Nación;
- c) Otro por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- d) Otro será designado previa elección entre los candidatos propuestos por las asociaciones de usuarios que tengan ámbito de actuación en la Ciudad de Buenos Aires y, cuanto menos, diez (10) provincias del territorio nacional;
- e) El último será designado a propuesta de las empresas concesionarias de los servicios.

La reglamentación determinará los procedimientos para la realización de estas designaciones así como la forma de elección del presidente y vicepresidente y los requisitos que en cada caso deberán acreditarse. En todos los casos deberá designarse un miembro titular y un suplente, que reemplazará al anterior en caso que cesara en sus funciones.

Art. 35. – A los efectos de determinar la incompatibilidad de los miembros del directorio, éstos serán considerados “funcionarios públicos”. Salvo el caso de aquel que fuera designado a propuesta de los concesionarios, los miembros del directorio no podrán ser propietarios ni tener o haber tenido durante los dos (2) últimos años a su designación interés alguno, directo o indirecto, en empresas habilitadas para la prestación de los servicios sometidos a jurisdicción del ente.

No podrán ser designados como directores:

- a) Los condenados por delitos dolosos;

b) Los fallidos o concursados, no rehabilitados;

c) Los alcanzados por inhabilitaciones de orden ético-profesional;

d) Los que se encuentran desempeñando cargos electivos nacionales, provinciales o municipales.

Art. 36. – Los miembros del directorio duran cinco (5) años en sus funciones y no podrán ser removidos sin que medie justa causa. Cesarán en sus mandatos en forma escalonada, uno por año, y podrán ser reelectos por una vez. Al designarse el primer directorio, el Poder Ejecutivo nacional establecerá la fecha de finalización de los mandatos para permitir tal escalonamiento.

Art. 37. – Los miembros del directorio podrán ser removidos de su cargo por razones de mala conducta, inacción, incompetencia o comisión de delitos dolosos de acción pública. A esos fines deberá sustanciarse el correspondiente sumario en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, garantizándose el derecho de defensa del interesado. Oportunamente el Poder Ejecutivo nacional dictará un acto fundado proponiendo una sanción y dará traslado del mismo al H. Congreso de la Nación quien decidirá si cabe o no la sanción propuesta.

Art. 38. – El directorio tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- a) Ejercer la representación legal del ente por intermedio de su presidente o su reemplazante legal;
- b) Administrar los recursos financieros asignados y los bienes que integran el patrimonio del ente y/o se utilizan para el cumplimiento de su objetivo;
- c) Resolver en forma expresa todas las cuestiones sometidas a su consideración;
- d) Conceder poderes generales o especiales amplios y restringidos y revocarlos cuando se lo considerare necesario;
- e) Aprobar su reglamento interno;
- f) Confeccionar anualmente la memoria y estados contables y someterlos a consideración del Poder Ejecutivo nacional y del Honorable Congreso de la Nación en forma y oportunidad que reglamentariamente se lo establezca;
- g) Aprobar la estructura y organización del ente sujeta a los criterios de gestión eficiente, minimización de la estructura, alta calificación técnica y tercerización de prestaciones;
- h) Nombrar, en todos los casos mediante concursos públicos, promover, trasladar, aplicar medidas disciplinarias, aceptar renunciaciones y remover previo sumario, si fuera pertinente, a todo el personal, disponiendo con respec-

to al mismo, todas las medidas derivadas de la relación laboral, a cuyo fin deberá tener en cuenta los pertinentes preceptos legales, reglamentarios y convencionales.

Las designaciones del personal deberá hacerse según la planta de cargos aprobada en su presupuesto anual;

- i) Celebrar contrato que hagan a su objeto con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas;
- j) Asesorar al Poder Ejecutivo nacional en temas de su competencia;
- k) Fijar las Tasas de Supervisión y Control a ser aplicadas a los concesionarios de los servicios;
- l) Controlar el desenvolvimiento administrativo, técnico y económico-financiero del ente;
- m) Promover la capacitación de su personal;
- n) Atribuir competencia y delegar facultades y responsabilidades al personal de niveles jerárquicos, determinando en cada caso los alcances de las mismas y los modos de ejercerlas;

Art. 39. – El directorio sesionará con cuatro (4) de sus miembros presentes como mínimo. Las decisiones serán tomadas por simple mayoría de votos.

Art. 40. – La remuneración de los miembros del directorio será equivalente al noventa por ciento (90 %) de la remuneración de un ministro del Poder Ejecutivo nacional.

Art. 41. – El presidente del directorio es el máximo responsable de la marcha del ente, ejerciendo su representación legal. Sin perjuicio de las demás obligaciones que se establecen por otras disposiciones de esta ley, son sus deberes y atribuciones:

- a) Hacer cumplir esta ley, los reglamentos y resoluciones del ente;
- b) Convocar y presidir las cesiones del directorio, informando de todas las disposiciones que puedan interesarlo, proponer por sí o a pedido de los miembros, la ejecución de las medidas que estime convenientes para la marcha del ente y para el cumplimiento de sus fines;
- c) Firmar contratos, órdenes de pago, comunicaciones oficiales, resoluciones oficiales, resoluciones, escritos y todo otro documento que requiera su intervención;
- d) Adoptar las medidas cuya urgencia no admita dilación, dando cuenta la directorio de ellas en la primera reunión;
- e) Ordenar por sí o por resolución del directorio, las investigaciones o sumarios administrativos que fueran necesarios, dictando en cada caso las resoluciones e instrucciones correspondientes;

f) Proyectar la organización de los servicios de la repartición;

g) Conceder las licencias y permisos al personal, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes;

h) Firmar los estados contables que integran la Rendición de Cuentas y Memoria Anual.

XI. *Gestión financiera, patrimonial y contable*

Art. 42. – El ente se regirá en su gestión financiera, patrimonial y contable, por las disposiciones de la presente ley, de otras leyes y reglamentos que a tal fin se dicten, por las leyes que regulan el régimen de compras y contrataciones del Estado y de administración financiera del Estado, según corresponda.

XII. *Procedimientos y control jurisdiccional*

Art. 43. – El ente se regirá por los procedimientos establecidos en la ley de procedimientos administrativo y sus disposiciones reglamentarias, con excepción de las materias contempladas expresamente en la presente ley y las normas que se dicten en consecuencia.

Art. 44. – Toda controversia que se suscite entre el Estado, los prestatarios y terceros interesados en virtud de la presente ley con motivo del servicio público, deberá ser sometida en forma previa y obligatoria a la jurisdicción del ente y agotar la instancia administrativa.

Por el contrario, es facultativo para los usuarios ya sean personas físicas o jurídicas, el someterse a la jurisdicción previa del ente.

Art. 45. – El ente está facultado a adoptar todas las medidas de índole preventiva que fueren necesarias previo a resolver sobre una situación planteada.

Art. 46. – Las resoluciones del ente podrán recurrirse por vía dealzada, en los términos de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y sus disposiciones reglamentarias. Agotada la vía administrativa procederá el recurso en los juzgados federales de primera instancia de la jurisdicción que corresponda.

XIII. *Patrimonio y recursos*

Art. 47. – Créase la Tasa Nacional de Fiscalización Ferroviaria, la que deberá ser abonada anualmente por las personas físicas o jurídicas que prestaren servicios de transporte ferroviario de pasajeros y/o de carga, tanto de superficie como subterráneos, de jurisdicción nacional.

El ente, en su presupuesto, será el organismo encargado de fijar la tasa y establecer el procedimiento para su percepción.

Art. 48. – Los recursos del ente se formarán con los siguientes conceptos:

- a) La Tasa de Fiscalización y Control;
- b) Los subsidios, herencias, legados, donaciones o transferencias bajo cualquier título que reciban;
- c) Los intereses y rentas de colocaciones financieras;
- d) Los ingresos provenientes de las indemnizaciones por daños y perjuicios que le causaren;
- e) Los fondos que reciba de la Nación;
- f) Aportes específicos provenientes de los estados provinciales, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos de crédito nacionales o internacionales y;
- g) Los demás fondos, bienes o recursos que puedan serles asignados en virtud de leyes y reglamentaciones.

Art. 49. – Los ingresos por aplicación de multas y sanciones a los prestatarios del servicio constituirán un fondo especial destinado exclusivamente a obras menores no relacionadas con el servicio público cuyo prestatario se hubiera sancionado, de carácter estrictamente social. Estos fondos serán administrados por el ente.

XIV. *Contrvenciones y sanciones*

Art. 50. – Los prestatarios deberán realizar el servicio cumpliendo o superando las especificaciones mínimas fijadas en las normas que regulen la concesión. Cuando dicho servicio sea prestado fuera de los límites de tolerancia corresponderá la aplicación de penalidades. También se aplicarán sanciones cuando no se dé cumplimiento a las obligaciones relativas a limpieza de las estaciones, trenes y atención al público.

Art. 51. – Las sanciones serán procedentes cada vez que el incumplimiento a penalizar sea responsabilidad del prestatario, no correspondiendo cuando se deba a fuerza mayor.

Art. 52. – Se penalizará el incumplimiento de los servicios programados, tomándose en cuenta para graduar la sanción el porcentaje de trenes corridos respecto de los programados, la cantidad de trenes cancelados y la impuntualidad general del servicio programado.

Art. 53. – Los incumplimientos existentes en la limpieza de las estaciones, de los terrenos anexos a las zonas de las vías, de los coches, en el no mantenimiento de vidrios, asientos e iluminación, el no mantenimiento de boleterías y controles de acceso habilitados, las demoras ocasionadas a los usuarios, y la deficiencia en la información al público serán penalizados cuando se deban a que el concesiona-

rio no ha programado y dispuesto de los recursos necesarios para evitarlos, o cuando –a pesar de haberlo hecho– haya habido deficiencia de supervisión del personal. También cuando las deficiencias se presenten en forma continua y reiterada y cuando el concesionario no dé satisfacción a los llamados de atención y órdenes de servicio que se le formulen. En cambio, no serán penalizadas las infracciones que sean resultado de comportamientos anormales del público, de actos de vandalismo o de hechos de caso fortuito o fuerza mayor.

Art. 54. – Las violaciones o incumplimientos a la presente Ley, contratos de concesión y pliegos, serán sancionados a la gravedad con:

- a) Apercibimiento;
- b) Multa;
- c) Inhabilitación;
- d) Revocación de la concesión.

Art. 55. – Las sanciones establecidas en los incisos a), b) y c) del artículo anterior serán aplicadas y razonablemente graduadas por el ente, en función de la naturaleza del acto o hecho punible, antecedentes del infractor en cuanto a su grado de observancia del ordenamiento, antecedentes en la materia de quejas y reclamos de los usuarios y la incidencia de la infracción con relación a la prestación del servicio. La revocación de la concesión sólo podrá ser dictada por el Poder Ejecutivo nacional previo dictamen del ente.

Art. 56. – Si las acciones u omisiones previstas en este capítulo importasen, a la vez, delitos de acción pública previstos en el Código Penal, el ente deberá realizar las denuncias pertinentes ante juez competente, bajo apercibimiento de incurrir sus directores en el delito tipificado por el artículo 249 del Código Penal.

XV. *Disposición transitoria*

Art. 57. – Todas las atribuciones que se encuentran en cabeza de la Secretaria de Transporte, de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y del Organismo Nacional de Administración de Bienes que se opongán a la presente ley quedan derogadas una vez constituido el Ente Nacional de Control de Transporte Ferroviario.

Art. 58. – Comuníquese al Poder Ejecutivo
Sala de las comisiones, 13 de febrero de 2008.

Miguel A. Giubergia. – Alejandro M. Nieva. – Gustavo Cusinato. – Heriberto Martínez Odone. – Sandra Rioboo.

INFORME

Honorable Cámara:

El siglo XIX vio nacer y desarrollar un complejo sistema de transporte terrestre que habría de ejer-

cer importante influencia en la economía mundial. En efecto, el ferrocarril como medio de transporte de personas y mercaderías constituyó una de las bases para el crecimiento e industrialización de los países desarrollados al favorecer la creación de importantes industrias auxiliares.

La República Argentina, lejos de permanecer ajena a estos procesos, a partir de 1854 comenzó a desarrollar una extensa red ferroviaria que llegó a alcanzar aproximadamente los 34 mil kilómetros, y que unía los principales puntos del país. Este hecho fue uno de los factores que llevó a nuestra Patria a convertirse en potencia mundial.

La red ferroviaria argentina que comenzó a tenderse en la segunda mitad del siglo XVIII, en 1870 ya tenía 722 km de vías. El ferrocarril del Oeste fue el primero en entrar en funcionamiento para cubrir la distancia entre plaza Lavalle y Floresta, en Buenos Aires. El Ferrocarril del Sud (construido con capital inglés) llegó primero a Chascomús y, más tarde, a Las Flores, Bahía Blanca, Neuquén, Zapala y Mar del Plata, además de contar con varios ramales secundarios. El ferrocarril Central tuvo sus inicios en Rosario, se extendió a Córdoba y después a Santa Fe y Tucumán; posteriormente, enlazó con Buenos Aires. Otra línea se extendía desde Río Cuarto hasta Mendoza. El ferrocarril que comunicaba Buenos Aires con el Pacífico y el ferrocarril del Oeste llegaron al pie de los Andes: San Rafael, Mendoza y San Juan.

Una verdadera “fiebre ferroviaria” se preparaba a comienzos de la década de 1870. Entre 1870 y 1914 se construyó la mayor parte de la red ferroviaria argentina con capital inglés, francés y argentino. Esta red llegó a ocupar el décimo puesto en el mundo, con cerca de 47.000 kilómetros. El ferrocarril fue palanca del desarrollo y poblamiento del territorio del país.

A partir de 1946 la extensa red ferroviaria pasa a depender en su totalidad del Estado. En 1958 comienza un periodo que puede llamarse de “regresión”. En efecto, políticas a favor del desarrollo de la red caminera (transporte por carretera) desarrollaron planes de clausura y levantamiento de vías; así, en 1980, la red ferroviaria era de 41.463 kilómetros, mientras que en 1976 contaba con 34.113 km.

En 1989 se inicia un nuevo proceso de concesiones al capital privado de la red ferroviaria y todo aquello construido durante años de esfuerzo se dejó desmoronar. Causa estupor ver los pueblos abandonados, los puentes caídos y las estaciones que otrora fueran centro de la vida social de muchos poblados, en espantosa ruina y vastas regiones de la Nación condenadas al más cruel aislamiento y olvido.

A pesar de que la República Argentina tiene una longitud, de Norte a Sur, de aproximada de 3.300 km, con una anchura máxima de unos 1.385 kilómetros

y que el país tiene una superficie de 2.780.400 km² contando las islas Malvinas, otras islas dispersas por el Atlántico Sur y parte antártica y un litoral marítimo de 4.990 Km. de longitud, la red ferroviaria solo se desarrolla alrededor de la Capital y el Gran Buenos Aires, existiendo sólo algunos ramales, los más productivos en el interior del país.

Un país de semejante extensión y que se proponga tener una política de transporte seria, no puede olvidar o simplemente dejar desaparecer el tren, y menos puede darse ese lujo un país en la situación de la Argentina.

El transporte ferroviario de mercancías no escapa actualmente a la competencia que supone el transporte por carretera. Pero sucede que para llenar un tren se necesita un volumen grande de productos. Sólo cuando se dispone de carga suficiente en volumen y frecuencia para llenar uno que vaya desde la estación de origen sin paradas hasta la estación de destino, el ferrocarril muestra su poder competitivo. Así surgen los llamados trenes completos dedicados al transporte de mineral, carburantes, automóviles u otros productos, o los recientes trenes postales.

Siguiendo esta línea de llenar un tren a base de paquetería se concibe el transporte multimodal o mixto, fundamental para el desarrollo de las regiones más alejadas de un país, desarrollado a partir de la creación del contenedor, un envase metálico modulado de un tamaño suficiente para adaptar uno o dos cajones de este tipo tanto a la plataforma de un camión como a la de un vagón ferroviario. En los contenedores se acopla la mercancía de menor tamaño ganando en tiempo de manipulación, transporte y reparto.

Con este sistema, los contenedores llegan por carretera hasta las estaciones ferroviarias, llamadas terminales de carga, donde se pueden ir apilando, y posteriormente pasan a los trenes mercantes donde se transportan, después de un largo recorrido, hasta otra terminal desde la que se hace la distribución de mercancía (en los contenedores) mediante camiones, siguiendo un camino inverso al de recogida. Esto es fundamental en países como el nuestro para abaratar costos debido a la gran extensión territorial.

En los países desarrollados, estas terminales multimodales tienen un alto grado de mecanización con pórticos grúa y otros avances tecnológicos para conseguir que el transbordo de la carga del tren a camiones y remolques, y viceversa, sea un servicio ágil que favorezca el transporte con este sistema, que hoy resulta competitivo para el ferrocarril a partir de una distancia que se estima en unos 800 kilómetros.

La actividad ferroviaria, en la actualidad, se encuentra regulada por un conjunto de normas asistémicas y que en muchos casos han caído en

desuetudo. Sólo por ejemplificar podemos nombrar la ley nacional 5.315, conocida como “ley Mitre”; la ley 2.873, Ley General de Ferrocarriles; la ley 12.346, del 16 de enero de 1937, denominada “de coordinación de transportes”; las leyes 18.342, sobre penas de arresto en la ley y reglamento general de ferrocarriles; la 18.360, Ley Orgánica de la Empresa Ferrocarriles Argentinos; la 20.952 sobre la actuación de la Policía Federal en los ferrocarriles; el decreto ley 8.302/57, sobre la Dirección Nacional de Ferrocarriles, etc.

En 1989, con la sanción de la Ley de Reforma del Estado 23.696 dispuso la privatización total o parcial y la concesión total o parcial de los servicios. Es a partir de aquel momento en que se fueron aprobando sucesivamente distintos marcos regulatorios. Pero el transporte ferroviario continúa sin poseer un marco legal claro y actualizado que lo regule.

En lo que aquí respecta, y como consecuencia de los violentos incidentes ocurridos en la estación Constitución, el Poder Ejecutivo nacional con fecha 23/05/07, rescinde¹ los contratos de concesión para la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros de las ex líneas General Roca y Belgrano Sur, suscriptos con la empresa Transportes Metropolitanos Sociedad Anónima pocos días después, el 31/05/07, enviar al Congreso de la Nación el proyecto de ley P.E.-123/07 el que tiene por finalidad: Artículo 1º: “Alcanzar el reordenamiento del transporte ferroviario”.

Conforme lo expresa el artículo 42 de la Constitución Nacional es obligación de este Parlamento regular en forma adecuada “los procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos en el marco regulatorio de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios, y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

Consideramos, entonces, que no aprovechar esta oportunidad para su dictado, en los términos preceptuados por la Carta Fundamental, sería perder una oportunidad de oro para establecer un robusto y eficaz sistema de regulación, fiscalización y control² del transporte ferroviario a cargo de un ente autónomo e independiente, como el que seguidamente proponemos.

Como puede notarse, y de acuerdo a las disposiciones del proyecto de ley bajo examen, el nuevo

esquema institucional se conformaría de la siguiente manera:

–El artículo 14 enumera las funciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (en adelante MINPLAN), que atañen a la regulación y aplicación del sistema de transporte ferroviario creado.

–En el título II se crea la Administración Ferroviaria Sociedad del Estado, que será la encargada de la administración de la infraestructura ferroviaria actual, la que se construya en el futuro, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes. En el título III se crea la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, que tendrá a su cargo la prestación de los servicios de transporte ferroviario de cargas y de pasajeros que les sean asignados.

–El artículo 15 dispone las funciones de control y fiscalización en materia de transporte ferroviario que el MINPLAN encomendará a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, organismo que actualmente ya tiene asignadas³ funciones de regulación y fiscalización de este servicio público.

–Finalmente, en el art. 14 se crean unidades administrativas regionales con la finalidad de asegurar el interés general de los ciudadanos y la participación de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el desarrollo de proyectos ferroviarios.

Del análisis del diseño institucional así planteado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

En primer lugar, de las competencias asignadas al MINPLAN pareciera desprenderse que esta jurisdicción tendrá, al mismo tiempo, funciones de regulación, control y aplicación, funciones éstas que deberían sean ejercidas por actores separados.

Por otra parte, el proyecto no prevé un sistema de fiscalización y control adecuado en materia de transporte ferroviario e inclusive, desde un punto de vista formal-legal, puede ser considerado regresivo en comparación con el sistema vigente.

En la actualidad, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte posee facultades de fiscalización y control del servicio público de ferrocarriles de pasajeros y de cargas. Se trata de un organismo autárquico y sus facultades son reguladas en el decreto 1.388/96. Sin perjuicio del marco jurídico descrito, esta comisión de regulación se encuentra intervenida por el Poder Ejecutivo desde el año 2001 (cf. decreto 454/2001), entre las razones esbozadas para ser intervenido se mencionan las falencias detectadas en la gestión del ente y la necesidad de implementar una profunda reestructuración para orientar su gestión a resultados y alcanzar mejores estándares de calidad en los servicios públicos de transporte.

³ De acuerdo con lo normado con el artículo 3º, Anexo 1, del decreto 1.388/1996.

¹ Por intermedio de los decretos 591/07 y 592/07, publicados en el Boletín Oficial del 23 de mayo de 2007.

² Las funciones de control mencionadas corresponden a las asignadas a los entes reguladores y autoridades de aplicación con relación a los servicios públicos en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional y no deben ser confundidas con las encomendadas oportunamente a la SIGEN y a la AGN por la ley 24.156.

El proyecto de LRF establece que el MINPLAN “encomendará” funciones de fiscalización y control a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, de este modo se dispone en el propio texto del proyecto LRF una delegación de competencias desde el ministerio al regulador. Aun cuando, como consecuencia de esa delegación, estas funciones quedarán a cargo del regulador, las mismas deberían ser asignar por la ley propuesta como competencia originaria del organismo. De esa manera se fortalecería legalmente la autonomía funcional del regulador en materia de fiscalización y control del servicio público de transporte ferroviario.

Más grave aun resulta el proyecto de ley con media sanción, al generar incertidumbre respecto al alcance de las competencias asignadas a la CNRT, puesto que conforme a la letra del artículo 17, el Poder Ejecutivo nacional podrá “realizar las adecuaciones necesarias en las competencias de control y fiscalización del sistema de transporte automotor y ferroviario”, es decir que podrá delegar, restringir o suprimir facultades, e inclusive disponer el reemplazo de la CNRT por otro organismo, todo ello, sin intervención del Congreso Nacional.

Sin perjuicio de la necesidad que se plantea de garantizar un sistema de regulación, control y fiscalización robusto a cargo de un ente autónomo e independiente, es de público conocimiento que la Comisión Nacional de Regulación del Transporte presenta serias falencias institucionales, operativas y presupuestarias. En relación con la situación institucional, la intervención administrativa dispuesta afecta principios elementales de independencia, transparencia y control, al tiempo que contribuye a vulnerar los derechos constitucionales de los usuarios del servicio público de transporte⁴. En cuanto a la situación operativa, el sistema de fiscalización y control de los servicios públicos de transporte es

⁴ Diversas organizaciones de la sociedad civil, e inclusive el Congreso Nacional, han manifestado su preocupación por la prolongación de la intervención y la falta de implementación de un plan de reestructuración del organismo. En este sentido, se pueden citar los siguientes ejemplos de presentaciones realizadas por la sociedad civil: Poder Ciudadano y CIPPEC, “Informe de sociedad civil en el Marco de la Segunda Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción”. La segunda ronda del seguimiento está centrada en las siguientes materias: Sistemas para la Contratación de Funcionarios Públicos y para la Adquisición de Bienes y Servicios por parte del Estado (artículo III, párrafo 5 de la convención); y Sistemas para Proteger a los Funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción (artículo III, párrafo 8 de la convención). El informe presentado se encuentra disponible en la página web de la OEA, www.oas.org. Nota presentada al señor ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en octubre de 2006, suscripta por ACIJ, ADDUC, CEC, Consumidores Libres, Consumidores Argentinos, DEUCO, Poder Ciudadano y Unión de Usua-

ineficaz y deficiente^{5,6}. Por último, el estado económico del organismo demuestra que los recursos asignados son insuficientes para asegurar el correcto desempeño de la entidad.⁷

Con respecto a las unidades administrativas regionales, el proyecto de ley no contempla la integración de sus consejos de gestión, así como tampoco define sus facultades en el proceso de toma de decisiones, ni establece procedimientos de intervención en el desarrollo de proyectos ferroviarios.

Frente a la situación descripta, este bloque propone “se garantice el diseño de un sistema de regulación, fiscalización y control, robusto y eficaz en materia de transporte ferroviario, a cargo de un organismo autónomo e independiente; y se asegure que dicho

rios y Consumidores en la que solicitaron la inmediata regularización de los órganos de gobierno de la CNRT y la CNC (Exp. 389.878/2006). En el ámbito parlamentario también se han emitido comunicaciones referidas a la intervención de la CNRT; por ejemplo, las que continúan: comunicación con pedido de informes sobre composición del directorio de la CNRT (Exp. 526-S-2006), comunicación solicitando el cese de la intervención (Exp. 1065-S-2004), comunicación solicitando información sobre el proceso de designación del directorio de la CNRT (Exp. 526-S-2000), comunicación solicitando que se lleve a cabo el concurso público para integrar el directorio de la CNRT (Exp. 24-S-06), comunicación solicitando informes acerca de la CNRT (Exp. 3784-S-2004).

⁵ En numerosos informes de auditoría realizados por la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación se detectaron diversas deficiencias en la labor desarrollada por el ente de control. Para mencionar sólo los más recientes, Resoluciones AGN 58, 51, 50/2007; 109, 81, 78/2006 y los informes de la SIGEN sobre transporte automotor y ferroviario de pasajeros de mayo de 2006 y el de control interno –ejercicio 2005– de la CNRT de agosto de 2006.

⁶ En varias ocasiones, el Honorable Congreso de la Nación, solicitó explicaciones sobre las falencias de control de este ente y requirió su regularización. Por ejemplo, se pueden citar los siguientes casos: comunicación requiriendo informes sobre el cumplimiento del sistema integral de protección de las personas con discapacidad (Exp. 41-S-2006), resolución declarando la necesidad de que el MINPLAN, Secretaría de Transporte y la CNRT implementen un eficaz control y cumplan sus obligaciones legales (Exp. 511-OV-2005), resolución para el PEN instruya medidas para adecuar el funcionamiento de la CNRT a sus funciones legales (Exp. 55-S-2005), declaración para solicitar al PEN la verificación periódica del transporte ferroviario urbano de pasajeros en la CABA (Exp. 5776-D-2004), Comunicación solicitando informes sobre el procedimiento de control desarrollado en el servicio público ferroviario (Exp. 3616-S-2005).

⁷ Los ingresos percibidos durante el período 2001-2007 fueron los siguientes: en el año 2001, \$ 12.929.000; en el 2002, \$ 11.675.000; en el 2003, 14.456.000; durante el año 2004, \$ 16.464.000; en el 2005, \$ 20.639.000; en el año 2006, \$ 25.480.000, y finalmente, en el 2007, \$ 18.165.000 (datos extraídos de la Ejecución Presupuestaria Nacional, publicada por el Ministerio de Economía y Producción).

organismo posea en competencias funcionales propias respecto de los operadores del sistema.

Si bien, el artículo 1° tiene por objeto el reordenamiento de la actividad lejos de ese ambicioso objetivo, en realidad el proyecto se limita a la creación de dos nuevas unidades administrativas de carácter empresarial, sin innovar profundamente en la estructura actual del sistema ferroviario, que se vio profundamente afectado por los vicios originarios del modelo privatizador de los 90 y de la normativa que luego, lamentablemente, a través de la Ley de Emergencia –la 25.561– y los decretos que luego convalidaron la emergencia en el área de ferrocarriles, se fueron generando.

El esquema que se bosquejó mediante el artículo 2°, intenta instaurar una concepción moderna de la separación de la “operación” del sistema, por un lado, y del “manejo de la infraestructura”, por otro, que quiso tomar como base de referencia el sistema de ferrocarriles de España, que si bien puede estar funcionando bien, la iniciativa propuesta, no lo acoge en su integridad.

En cuanto al esquema societario elegido por el Poder Ejecutivo nacional, nos encontramos ante dos sociedades del Estado, que doctrinariamente son “entidades descentralizadas con patrimonio y personalidad jurídica propia, que se caracterizan por ser íntegra y expresamente estatales, y están sometidas principalmente al derecho privado. Se trata de la incorporación de una actividad comercial e industrial al Estado, sin someterla, sin embargo, a las formas del derecho público”.

Las sociedades del Estado. Su no aplicación de las previsiones de la Ley de Administración Financiera que regulan la programación de la ejecución del gasto⁸ y las leyes de obras públicas y procedimientos administrativos.

El artículo 6° de la ley 20.705 de sociedades del Estado establece: “No serán de aplicación a las sociedades del estado las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos.”

Por otra parte y de acuerdo con lo normado por la ley de administración financiera 24.156, los presupuestos de las sociedades del Estado son aprobados por el Poder Ejecutivo y no por el Congreso, el que sólo es puesto en conocimiento de una síntesis del mismo por intermedio del presupuesto consolidado.

Es claro que este esquema delinea dos efectos concretos: disuelve los controles legislativos sobre los recursos asignados en estas sociedades, y su aplicación efectiva. Es un régimen presupuestario especial y simplificado; un sistema de contrataciones de derecho privado.

Evidentemente, desdibujando el rol del Parlamento, lo que se propone es efectuar un control de ca-

⁸ Establecidas por la ley 24156 para la ejecución del gasto que realiza la administración nacional y cuya expresión son las cuotas trimestrales de compromiso y devengado que fija periódicamente la Secretaría de Hacienda.

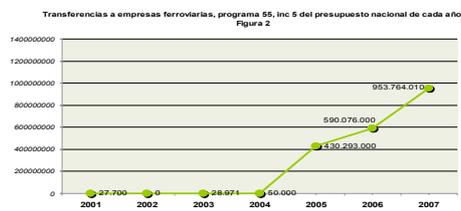
rácter pos, dentro de lo que constituye el presupuesto ejecutado. En efecto, lo único que podrá analizarse es –con antelación–, será una planilla de flujo de fondos como la que vemos en los fondos fiduciarios. Entonces, no podremos saber cuál es realmente, a dónde va destinado, qué obras se van a hacer, de qué manera, o qué provincia va a ser afectada o beneficiada por este tipo de obras.

La ley de administración financiera establece en su capítulo II un régimen presupuestario específico de empresas públicas, fondos fiduciarios y entes públicos no comprendidos en la administración nacional. En definitiva, permite se evada el control previo presupuestario y de las obras que se van a ejecutar por parte del Congreso. Como se puede advertir, el sistema presupuestario simplificado no consolida en el presupuesto de la administración nacional, lo que limita sus facultades a un control presupuestario efectivo.

Finalmente y de acuerdo con el texto del artículo 11 del proyecto de ley: “El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de contrataciones de las sociedades creadas...será determinado en sus respectivos Estatutos.”

La cuestión del régimen de contrataciones que finalmente adopten las sociedades que se crean –especialmente la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.– resulta de especial importancia si se tiene en cuenta la magnitud⁹ económica del plan de inversiones que viene desarrollando en el sector ferroviario –especialmente desde 2005– el Poder Ejecutivo nacional.

Evolución en pesos a valores históricos, transferencias a empresas ferroviarias. Programa 55, inciso 5 del presupuesto nacional de cada año.



Fuente: Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete, que distribuye cada año las partidas presupuestarias del ejercicio¹⁰.

⁹ En el mensaje de elevación del proyecto de LRF, la Secretaría de Transporte informa que el monto total de obra y contrataciones realizadas en el marco del Plan de Inversiones Ferroviarias asciende a \$ 6.014.386.216.

¹⁰ Si bien los datos proporcionados por las decisiones administrativas constituyen un indicador aproximado del aumento que vienen experimentando estas transferencias, el mismo tiene un sesgo a la baja, pues durante la ejecución de los presupuestos 2004 y 2005 (especialmente en 2005) el programa 55 se benefició con importantes reasignaciones presupuestaria que elevan la línea de tendencia descripta. Se ha utilizado la información consignada en las decisiones administrativas.

Asimismo, a más de excluirse el régimen de contrataciones del Estado, no resulta aplicable la ley 13.064, de obra pública. Se excluyen, por lo tanto, las normas que obligan a la realización de licitaciones públicas.

Teniendo a la vista el informe de la AGN 50/07, llevado a cabo en la CNRT, surge que “de las obras autorizadas en el período 2003/2006, más del 50 por ciento no fueron por procesos licitatorios: fueron contrataciones directas que el concesionario hacía con terceros, sin controles pertinentes”.

En efecto, la ejecución de obras a través de un contrato entre privados, el concesionario y un tercero, a ser repagado por fondos públicos autoriza al prestador la selección directa del contratante.

Teniendo en cuenta la situación descripta, y conforme los argumentos que venimos expresando, propiciamos rechazar la aprobación de la presente iniciativa, toda vez que el Poder Ejecutivo no envió al Congreso para su consideración los proyectos de estatutos de las empresas, (que deberán glosarse como anexos al presente, formando parte integrante del mismo) lo que eventualmente, posibilitará contar con la información básica necesaria para adoptar una decisión fundada sobre la cuestión.

No consta en el proyecto, cuál va a ser el mecanismo para elegir las autoridades de cada uno de estos entes; quiénes son los que van a auditar estos entes; y quién va a ser el que determine, en definitiva, los planes estratégicos. Cuando avanzamos en el articulado vemos que queda como prerrogativa del Ministerio de Planificación la determinación del plan estratégico.

Otra cuestión que ha de destacarse luce evidente de la mera lectura del artículo N° 13 del proyecto de LRF que establece: “Las sociedades que se crean...En la gestión de sus asuntos deberán garantizar la transparencia en la toma de decisiones, la efectividad de los controles y promover mecanismos de participación de los diversos sectores de la actividad y de la sociedad.”

Como puede notarse, en ningún momento se intenta si quiera dar cumplimiento con lo preceptuado por el artículo 42 de la Constitución que como se expresó *ut supra* prevee obligatoriamente la participación “de los usuarios” –a más de las provincias– en los órganos de control.

Asimismo, no consta que del mismo se desprenda la garantía que todo ciudadano posee respecto del derecho de acceso a la información.

El proyecto en análisis, además de desdibujar las competencias constitucionales de este Parlamento, conforme los términos expresados más arriba, no contiene mecanismo alguno que garantice la transparencia y/o el fortalecimiento de los controles debidos. Debería haber previsto cuanto menos un “mecanismo del información por el cual el Poder Ejecutivo nacional informe trimestralmente al Congre-

so sobre la ejecución de los programas de inversiones en infraestructura y mantenimiento y las transferencias realizadas por el Estado nacional –incluyendo fondos fiduciarios y recursos provenientes de endeudamiento externo– a las sociedades del Estado que se crean por intermedio de la presente ley”.

El artículo 3°, inciso e) del proyecto bajo examen señala que será función y competencia de la IF, la explotación de los bienes de titularidad del Estado nacional que forman parte de la infraestructura ferroviaria y aquellos cuya gestión se le encomiende y transfiera. Con este mecanismo, a través de la restitución de los inmuebles que pertenecen a los ferrocarriles, de alguna manera, salimos del ONABE hacia esta nueva empresa sociedad del Estado. Todos sabemos, y especialmente la gente del interior, que cuando uno habla de los inmuebles, las tierras, los edificios que tenía ferrocarriles, habitualmente éstos están en los lugares más importantes de las ciudades. Coincidimos con que se revierta y se planifique un nuevo programa nacional de revitalización y rescate del ferrocarril, pero sostenemos que cuando fuere necesario enajenar las tierras dicho procedimiento debería seguir en manos del ONABE y con la aprobación de ambas Cámaras del Congreso.

En efecto, creemos que podrá tener facultades el Ministerio de Planificación para recuperarlos pero no así autorizarlo para que pueda enajenarlos, mucho más como en el presente caso, cuando en general esas tierras poseen un altísimo valor inmobiliario.

En relación con la CNRT, se reducen las funciones de control, tanto las genéricas, sobre los servicios de transportes ferroviarios concesionados, como aquellas específicas en materia de la seguridad.

Al hacerse cargo la IF de las inversiones y obras de mantenimiento, desaparecen la injerencia de la CNRT respecto del cumplimiento de las obligaciones de inversión de los concesionarios de servicios ferroviarios; más aún cuando nos encontramos aún inmersos en un proceso, a partir de la ley de emergencia, de renegociación de los contratos. Algunos de los contratos que tienen que ver con ferrocarriles ya han pasado por esta Cámara, por la comisión bicameral, pero sabemos que hay otros que todavía están pendientes.

Asimismo, y en los términos del proyecto, la UNIREN perdería también la posibilidad de seguir siendo el ente que el Estado tiene designado para avanzar en estos procesos de renegociación, los cuales pasarían a estar bajo la órbita de estas empresas del Estado.

Mediante la propuesta de modificación que se propicia, el ministerio tendría a su cargo, aplicar y hacer cumplir los contratos de concesión de transporte ferroviario, metropolitano e interurbano de pasajeros, y de carga, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente; habilitación o rehabilitación

del establecimiento de líneas, ramales y estaciones en cuanto afecten a la seguridad ferroviaria; autorización correspondiente para el supuesto de bienes inmuebles ferroviarios.

Sin embargo, según la reforma que habilita el proyecto, aun en las figuras de concedente y controlante, es el Estado quien concede y va a ser el Estado el que va a controlar, en contra de toda la teoría de regulación que establece no sólo la separación de ambas figuras, sino también la absoluta independencia del controlador y del regulador.

El artículo 9° de la ley 25.561¹¹ autorizó al Poder Ejecutivo nacional a iniciar la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos, entre otros contratos de derecho público celebrados por la administración pública. Para cumplir con ese cometido crea, por intermedio del decreto 311/2003, la Unidad de Renegociación y Análisis de los Servicios Públicos.

En este contexto, el proyecto de LRF, artículo 14, inciso e) establece: "Artículo 14: En virtud...el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios tendrá asimismo las siguientes competencias en materia de transporte ferroviario:...e) La continuación de los contratos pendientes... pudiendo proponer para ello las modificaciones, respecto de los contratos de concesión del servicio de transporte ferroviario de personas y cargas, sus adendas y la normativa reglamentaria y complementaria, con el objeto de resolver integralmente todas las cuestiones generadas durante la ejecución de los contratos, así como para satisfacer las necesidades de interés público no previstas en la contratación original y que han surgido durante su vigencia."

Queda claro que de subsistir las competencias asignadas –artículo 14, inciso e)– al MINPLAN en materia de renegociación de los contratos de concesión vigentes, se estarían quebrando las que oportunamente le fueran asignadas a la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de Servicios Públicos (UNIREN).

En efecto, proponemos, el rechazo in limine del presente, en tanto se están concediendo facultades extraordinarias al señor ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en relación con la continuación de los contratos pendientes... pudiendo proponer para ello las modificaciones que estime pertinentes –y sin controles del Parlamento– respecto de los contratos...sus adendas e incluso, sobre la normativa reglamentaria y complementaria.... Originadas en cualquier circunstancia durante la ejecución de los contratos.

El proyecto en tratamiento, ambicioso en sus fines, carece de respuestas a los conflictos que nacen de la emergencia, carece de una articulación que

ponga en manos de este Congreso la planificación ferroviaria con miras a un ordenamiento territorial, integrador y federales; muestra a las claras la inexistente un plan estratégico que el Estado promueva para todo el territorio; no posee parámetros firmes, que definan concretamente una política de Estado y menos aún, no da cumplimiento a la manda establecida en el artículo 42 de la C.N.,

Por todo lo referido, y toda vez que históricamente hemos presentado un proyecto de creación del Marco Regulatorio del Transporte Ferroviario de autoría del diputado Nieva, (Expte. 7.419-D.-04, reproducido por Expte. 1.410-D.-06) este bloque se ve en la obligación de dictaminar en minoría.

Nuestra propuesta.

El nuevo marco legal que hoy propiciamos, para el transporte ferroviario, constituye un verdadero "marco regulatorio del sector" de necesaria incorporación al derecho positivo argentino para brindar, a través de una sana regulación y control, la seguridad jurídica indispensable para fundar un verdadero reordenamiento del transporte ferroviario.

El Estado tiene un rol de fundamental importancia en la actividad, derivado de su carácter de servicio público esencial, que requiere la intervención en su regulación y control, como también en la provisión de la infraestructura básica, aspecto éste que adquiere singular relieve en lo que hace al transporte ferroviario en cuanto a las vías, su construcción, conservación y funcionamiento.

El papel del Estado, como consecuencia de ello, habrá de ser dinámico y flexible, a fin de adecuarse a las cambiantes condiciones de desempeño del sector, tanto en relación a la demanda de los usuarios como a los modos de proveer la construcción y mantenimiento de la infraestructura básica y servicios complementarios, necesarios para asegurar el transporte en condiciones de regularidad, eficiencia y confiabilidad –auxilios, servicios sanitarios, comunicaciones, etc.–.

En este contexto, la actividad del Estado y sector privado convergen en la consecución del objetivo fundamental en la materia, consistente en asegurar la provisión de servicios eficientes de transportes, satisfaciendo los diversos requerimientos del país en su conjunto, como elemento dinamizador del crecimiento económico nacional.

Resulta pues, necesario y conveniente, que el Estado arbitre los medios conducentes para que dicha actividad –la del transporte ferroviario– coadyuve al desarrollo y producción del país y, fundamentalmente, al mejoramiento del sistema, de su infraestructura y equipos, con miras a favorecer la integración de su territorio.

La iniciativa propuesta mediante el presente dictamen en minoría regula la prestación de servicios de transporte ferroviario de personas y bienes en

¹¹ De emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

todo el territorio de la República Argentina, el que constituye un servicio público nacional. Su objeto es establecer la regulación y control del Estado sobre las empresas, sean estatales o privadas, que cumplan dicho servicio, para garantizar que satisfagan las necesidades de los usuarios y de la comunidad en general.

A este respecto, se establece el principio de la subsidiariedad dejando en manos de los particulares la explotación de los trenes y, excepcionalmente, la prestación por parte del Estado.

Posee un capítulo destinado a establecer los derechos de los usuarios muchas veces olvidados y otras maltratados, establece una especie de jurisdicción primaria del ente cuando los mismos sufrieran algún daño por causa del servicio.

En un todo de acuerdo con la interpretación armónica de los artículos 42 y 18 de la C.N., doctrina y jurisprudencia aplicable, se establece la obligación legal de convocar y sustanciar audiencias públicas o implementar cualquier otro mecanismo que asegure la participación de los interesados cuando existan cuestiones que afecten de manera sustancial y colectiva los derechos de los usuarios o versen sobre cuestiones tales como la reestructuración de cuadros tarifarios, planes de inversión, obras de expansión no previstas o sobre la modificación del contrato de concesión.

Resulta relevante destacar que a efectos de dar acabado cumplimiento a las prescripciones antes mencionadas, se crea como "autoridad administrativa independiente" el Ente Nacional de Control Ferroviario que viene a tomar el lugar de la CNRT y ONABE en lo referente al ámbito de aplicación del transporte ferroviario. El directorio de este ente posee una completa representatividad de los sectores involucrados incluidas las provincias dando de esa forma cumplimiento al postergado mandato cons-

titucional del artículo 42. Establece dentro de sus recursos la tan necesaria tasa de fiscalización y control que con una incidencia prácticamente insignificante sobre las tarifas, posibilitará atender a urgentes problemáticas del sector.

El ente se regirá por los procedimientos establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos y sus disposiciones reglamentarias, con excepción de las materias contempladas expresamente en la presente ley y las normas que se dicten en consecuencia.

El capítulo XI regula aquellas cuestiones referidas a actividad jurisdiccional del ente y establece la obligación de agotar la instancia administrativa en forma previa y obligatoria cuando las quejas sean formuladas por quienes no sean usuarios del servicio público prestado, en cuyo caso, el mismo será facultativo. Asimismo, las resoluciones del ente podrán recurrirse por vía de alzada, por ante el juez de primera instancia de la jurisdicción que corresponda.

Por las consideraciones expuestas, estamos convencidos que la pronta sanción del presente de ley constituiría a proveer a nuestro país de una herramienta apta para colaborar con una pronta y eficiente reactivación de los ferrocarriles, fijando reglas de juego claras y coherentes, que instauren mediante un marco legal integral, una palpable seguridad jurídica para todo posible inversor que desee obteniendo una justa rentabilidad cooperar con el desarrollo del país, para los usuarios y para la comunidad en general.

Es por ello que solicitamos se apruebe este proyecto de ley.

*Miguel A. Giubergia. – Sandra Rioboo. –
Alejandro M. Nieva. – Gustavo
Cusinato.*

Fe de erratas