

Legislación Nacional

DECRETO 1143/1991 SERVICIOS PÚBLICOS Servicios ferroviarios y de subterráneos. Privatización por concesión. Marco normativo y regulatorio del 14/06/1991; publ. 21/06/1991 Visto los decretos 2074 del 3 de octubre de 1990 y 502 del 25 de marzo de 1991, y Considerando: Que por el art. 13 del decreto 2074/1990 se dispuso que la privatización de Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado se efectúe mediante la concesión de la explotación de sus servicios, fijando el plazo de ciento ochenta (180) días para efectivizar el correspondiente llamado a licitación. Que mediante el decreto 502/1991 se creó la Empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. para la explotación de los servicios urbanos y suburbanos del transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires. Que tal como surge de los fundamentos de dicho decreto, la creación de la nueva empresa, realizada en base a la escisión de la Administración de los Ferrocarriles Suburbanos de Ferrocarriles Argentinos, ha sido una etapa intermedia escogida como necesaria para colocar a los servicios de pasajeros del área metropolitana en condiciones de ser privatizada su explotación mediante la modalidad de concesión, según lo ha previsto para los servicios de dicha empresa la ley 23696. Que, en correspondencia con el expresado propósito, el art. 20 del decreto 502/1991 estableció el plazo de noventa (90) días para que se eleve al Poder Ejecutivo nacional la propuesta de privatización de los servicios de Femesa en el marco de la ley precitada. Que la explotación de los servicios por concesión, prevista en los precitados decretos, entraña una significativa reestructuración del transporte ferroviario urbano y suburbano de pasajeros del área metropolitana. Que en este punto cabe tener en cuenta que el actual estado de declinación del mencionado transporte, reflejado en el descenso de los niveles de confiabilidad de las operaciones y la consiguiente pérdida de usuarios, no es sino, en su mayor parte, el resultado negativo de la falta o insuficiencia de renovación de bienes de capital a lo largo de muchos años a esta parte. Que en esta situación, la mencionada reestructuración, con participación del sector privado, deberá estar orientada a la mejor atención del usuario con incentivos para incrementar la demanda y la eficiencia en la utilización de los recursos, de modo de lograr niveles crecientes en la renovación de los bienes de capital sin necesidad de incrementar los ingresos genuinos y, de esta manera, establecer un sistema capaz de proporcionar servicios ferroviarios eficientes con niveles adecuados de frecuencias, de tiempos de viaje, de confiabilidad, de confort y de seguridad. Que cabe reconocer que los costos globales de tales servicios, considerados los de inversión, los de explotación y una razonable rentabilidad, y tal como ocurre en sus similares de grandes metrópolis del mundo, podrían no ser compensados por la tarifa que apruebe la autoridad competente, porque esta tarifa habrá de ser, en definitiva, el resultado de adaptar la correspondiente a aquellos costos a la capacidad media económica de los usuarios, ello por ser sensiblemente alta en relación con dicha capacidad. Que, en consecuencia, procede admitir la necesidad de otorgar un adicional de ingresos o subsidio a los entes explotadores de los servicios, el necesario y suficiente para asegurar el nivel de eficiencia requerido para los mismos. En este punto cabe señalar que, en consecuencia, el subsidio a otorgar, correctamente cuantificado, no será sino el pago de la calidad del servicio que la comunidad en general determine y pueda contratar a través de los órganos con competencia para ello. Que, para la atención del subsidio, cabe tener en cuenta que las empresas actualmente prestadoras de los servicios de pasajeros del área metropolitana son titulares de bienes y de derechos que, excediendo el marco de lo necesario para la correcta prestación de los mismos, pueden ser utilizados para generar importantes recursos asignables a su sostenimiento y mejoramiento, y también al de los restantes servicios que presta el sistema de transporte del área. Que con propósito análogo al precedentemente expuesto, procede destacar la conveniencia de excluir de los servicios ferroviarios cuya explotación se ha de conceder las estaciones terminales de las líneas ferroviarias y otras intermedias principales de superficie o subterráneas, las que, previa determinación de los andenes, locales, instalaciones y sectores a asignar exclusivamente a los concesionarios de dichos servicios, habrán de ser privatizadas bajo la modalidad de concesión de obra para la explotación, ampliación, reparación y conservación, contemplada en el cap. VIII de la ley 23696 y su reglamentación. Que, atento a las previsiones precitadas, resulta necesario proveer lo conducente a la creación de un fondo para la atención de los requerimientos del transporte del área metropolitana y, entre ellos, los subsidios al transporte ferroviario de pasajeros. Que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ha solicitado que los procesos de privatización por concesión de la explotación de los servicios de pasajeros de S.B.A.S.E. y de Femesa, ambos a cargo del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se realicen en forma conjunta, con participación de las autoridades municipales. Que tal propuesta, y la propia reestructuración del transporte ferroviario de pasajeros antes mencionada, que ha de repercutir sensiblemente en el sistema de transporte del área metropolitana, deben considerarse inscriptas en el propósito común de impulsar la creación de una autoridad del transporte para la misma, de carácter interjurisdiccional y autárquica, a ser ejercida coparticipadamente por la nombrada municipalidad, la provincia de Buenos Aires y el Estado nacional, con el objeto de regular en lo necesario y administrar con sentido de jurisdicción única el transporte del área, que actualmente regulado en forma separada e incoordinada por los respectivos órganos administrativos, no alcanza a ofrecer a los usuarios un sistema eficiente, con tiempos de viaje, tarifas y confort adecuados a los medios y posibilidades actuales. Dicha creación

está prevista en el memorándum de entendimiento para la reestructuración ferroviaria y programa anexo aprobado por decreto 2740/1990 y en el acta - acuerdo suscripta en la fecha por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que el Poder Ejecutivo nacional ha de aprobar. Que a los fines de conceder la explotación de los servicios de que se trata, y en procura de asegurar transparencia y eficacia en el proceso de selección de las propuestas más convenientes desde los puntos de vista técnico y económico, procede fijar las pautas que configuren el marco normativo en el que deberá inscribirse dicho proceso. Que por similares razones es necesario proveer lo conducente a que en tiempo oportuno se proporcione a los interesados la más actualizada información acerca del marco regulatorio en el que deberán desarrollarse las prestaciones cuya explotación en concesión habrá de ofrecerse. Que es atribución del suscripto dictar el presente decreto, contemplado en el art. 86 , inc. 1, de la Constitución Nacional. Por ello, **El presidente de la Nación Argentina decreta:**

CAPÍTULO I: EL MARCO NORMATIVO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN

Art. 1.º Definición. Los servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires son aquellos cuya explotación a la fecha está a cargo de Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (Femesa), empresa en jurisdicción del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y de Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (S.B.A.S.E.), en jurisdicción de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 2.º Objetivo. La reestructuración de la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires tiene por objeto establecer un sistema capaz de proporcionar servicios ferroviarios eficientes (adecuados niveles de frecuencia, de tiempos de viaje, de confiabilidad, de confort y de seguridad) con tarifas adecuadas al nivel económico medio de los habitantes del área, y el menor subsidio posible a los entes explotadores de los mismos. Dicha reestructuración es compatible con el propósito de impulsar la creación de una autoridad del transporte, de carácter interjurisdiccional y autárquica, que regule en lo necesario y administre el transporte del área con sentido de jurisdicción única, para eficiencia del sistema en su conjunto y beneficio de los habitantes de la misma.

Art. 3.º Autoridad de aplicación. Designase autoridad de aplicación de lo dispuesto en el presente decreto al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, con la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La autoridad de aplicación será asistida por la Subsecretaría de Transporte del citado ministerio y por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la citada municipalidad. Facúltase a dicha autoridad de aplicación a aprobar los pliegos de bases y condiciones generales y particulares de cada licitación y a efectuar los correspondientes llamados. También para constituir la comisión de trabajo a que se refiere el art. 11 del anexo I del decreto 1105/1991, específica para participar en los procesos de tales llamados a licitación.

Art. 4.º Modalidad de privatización y procedimiento de selección. La modalidad de privatización de la explotación de los servicios de pasajeros definidos en el art. 1º será la concesión. La selección de los concesionarios se efectuará mediante el procedimiento de licitación pública nacional e internacional.

Art. 5.º De las concesiones. Las concesiones de los servicios ferroviarios del área metropolitana comprenderán, en cada sector objeto de la concesión, la explotación comercial, la operación de trenes, el mantenimiento y rehabilitación del material rodante, infraestructura y equipos, y la atención de estaciones y actividades complementarias y subsidiarias, con exclusión de las estaciones terminales de las líneas ferroviarias y otras intermedias principales de superficie o subterráneas a determinar por la autoridad de aplicación, las cuales, previa determinación de los andenes, locales, instalaciones y sectores que serán asignados exclusivamente a los concesionarios de dichos servicios, deberán ser privatizadas bajo la modalidad de concesión de obra para la explotación, ampliación, reparación y conservación, contemplada en el cap. VIII de la ley 23696 .

Art. 6.º Agrupamiento de los servicios a licitar. En el proceso de licitación para la selección de concesionarios, la autoridad de aplicación procederá a clasificar y reunir los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana, en dos o más grupos, con descripción del estado actual de la explotación, el mantenimiento y la inversión en cada uno, y estimación del aporte que en tal estado recibe del Tesoro nacional. Cada grupo de servicios se licitará separadamente de los demás. Quien resulte concesionario de la explotación de uno de los grupos de servicios podrá también resultar adjudicatario de dos o más de dichos grupos, pero no de la totalidad de ellos.

Art. 7.º Normas generales y particulares para la licitación. El procedimiento de licitación pública establecido en el art. 4º del presente decreto y, por consiguiente, el correspondiente pliego de bases y condiciones, se ajustarán a las normas establecidas en el art. 18 del anexo I del decreto 1105 del 20 de octubre de 1989, reglamentario del correlativo de la ley 23696 , y a las particulares que seguidamente se detallan:

1. Calidad de los servicios a prestar por el concesionario. El pliego de bases y condiciones de cada licitación definirá el nivel mínimo de calidad de los servicios (frecuencias, tiempos de viajes, confiabilidad, confort y seguridad) que deberá cumplir el concesionario de los mismos.
2. Duración de la concesión. La duración de cada concesión será de diez (10) años corridos prorrogables por períodos de diez (10) años corridos. A los fines del otorgamiento de la prórroga, el concesionario deberá solicitarla por escrito con una anticipación de dos (2) años a la fecha de vencimiento de la concesión pero no mayor de tres (3) años. Si las tratativas correspondientes a la prórroga solicitada no tuvieren éxito, la autoridad de aplicación procederá, dieciocho (18) meses antes de la finalización del término efectivo de la concesión, a efectuar el llamado a licitación para nuevamente conceder la explotación de los servicios de que se trata, llamado del cual podrá, a su solo juicio, excluir o no a la

sociedad concesionaria según fuera la calificación que como tal le mereciera.3. Tarifas. El concesionario cobrará por los servicios cuya explotación le fuera concedida las tarifas que apruebe el organismo que el Poder Ejecutivo nacional designe con competencia para ello.4. Posibilidad de subsidio. Se reconoce que el concesionario de cualquiera de los grupos de servicios a licitar podría no alcanzar a compensar, con la tarifa que apruebe la autoridad competente, los costos globales de tales servicios, considerados los de inversión, los de explotación y una razonable rentabilidad. Frente a tal posibilidad, la autoridad de aplicación incluirá en el pliego de bases y condiciones de cada licitación el procedimiento en base al cual, dado el caso, y previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, proveerá periódicamente al concesionario del ingreso adicional necesario, en forma de subsidio, para compensar la aludida insuficiencia tarifaria.5. Estímulos y penalidades. La autoridad de aplicación incluirá, en el pliego de bases y condiciones de la licitación, un sistema de beneficios que estimule al concesionario a elevar el nivel de calidad de los servicios que preste y, consecuentemente, el de la demanda dirigida a los mismos, así como también el sistema que recíprocamente penalice la situación inversa.6. Ocupación y uso del suelo. Las concesiones comprenderán el derecho de ocupar y usar solamente el suelo y el subsuelo necesarios para mantener las operaciones ferroviarias actuales y las expansiones que de modo previsible podrán derivar de ellas en el corto plazo (un año). La autoridad de aplicación retendrá el derecho de retirar terrenos de la concesión otorgada, cuando ello no afecte el servicio que debe brindar el concesionario. También retendrá el derecho a explotar el espacio aéreo de suelo o subsuelo concedido, bajo la condición de, llegado el caso, informar previamente al concesionario acerca de sus proyectos, considerar sus juicios al respecto y, de realizar aquéllos, hacerlo de modo de no obstaculizar las operaciones ferroviarias.7. Espacios en estaciones. La ocupación de espacios para explotación comercial en las estaciones comprendidas en la concesión será restringida, pues deberá privilegiarse el tránsito en las mismas y la seguridad de los usuarios.8. Obligación de compartir infraestructura. El concesionario de un grupo de servicios tendrá la obligación de prestar servicios de infraestructura de vías, señalamiento, comunicaciones y estaciones, al concesionario de otro grupo de servicios, bajo acuerdos justos y razonables sobre las disposiciones que regirán para las relaciones entre ambas empresas, sea para que el tráfico intercambiado pueda tener un adecuado control y seguimiento, sea en lo referente a la compensación pecuniaria por los servicios prestados.9. Transferencia del personal. En los pliegos de bases y condiciones de cada licitación se contemplará en forma preferente la transferencia de personal que reviste en relación de dependencia de Femesa y de S.B.A.S.E. a la fecha de adjudicación. Deberán aplicarse las normas de protección del empleo, situación laboral, encuadramiento sindical y seguridad social contenidas en el cap. IV de la ley 23696 .10. Seguros de responsabilidad civil. En materia de seguros de responsabilidad civil, cuyas primas en el caso de los servicios ferroviarios son extremadamente elevadas, y con el objeto de reducir costos, el pliego de bases y condiciones de cada licitación fijará un límite razonable de responsabilidad por debajo del cual el concesionario deberá contratar el seguro. Por sobre dicho límite, el aseguramiento, previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, correrá por cuenta del concedente.11. El sistema de la licitación. La licitación se efectuará por el sistema de doble sobre. El sobre 1 contendrá datos sobre el oferente y su capacidad técnica y económica-financiera y la propuesta técnica. El sobre 2 contendrá la propuesta financiera, incluyendo esta última el nivel del subsidio que se requiere para la prestación de los servicios.12. Experiencia de los oferentes. Los oferentes deberán tener experiencia en explotación de servicios ferroviarios de transporte de pasajeros o, en su defecto, contar con asesoramiento idóneo de firmas o personas especializadas.13. Oferentes extranjeros. Las personas domiciliadas en el extranjero podrán presentarse como oferentes, si lo hacen asociadas con personas domiciliadas en el país.14. Evaluación de las ofertas. A los efectos de la evaluación de las ofertas, se incluirá en el correspondiente pliego de bases y condiciones de la licitación el sistema a utilizar, aclarándose que en la última etapa de la evaluación será decisivo el menor nivel de los subsidios requeridos.15. Forma societaria de la concesionaria. La adjudicataria de cada licitación deberá constituir una sociedad anónima conforme a los arts. 163 a 307 de la ley 19550.16. Participación del personal. El estatuto de la sociedad anónima concesionaria podrá contener cláusulas que determinen la estructura que tendrá la participación del personal en el capital accionario, con indicación de la cantidad de acciones y/o bonos de participación que se prevé entregar a los empleados.17. (Texto según decreto 2037/1991, art. 1) El contrato de concesión. Formará parte del contrato de concesión, que será suscripto “ad referendum”, del Poder Ejecutivo nacional, los siguientes documentos:a) El pliego de bases y condiciones con sus anexos y las circulares aclaratorias o modificatorias emitidas y notificadas a los oferentes;b) La oferta y la resolución de adjudicación;c) El contrato y sus anexos; yd) El decreto del Poder Ejecutivo nacional que apruebe el contrato celebrado.Todos los documentos que integran el contrato serán considerados como recíprocamente explicativos, pero en el caso de existir ambigüedades o discrepancias, prevalecerá el pliego de bases y condiciones y sus anexos con las aclaraciones o modificaciones emitidas por circular y las aclaraciones contenidas en el contrato.17. (Texto originario) El contrato de la concesión. Formarán parte del contrato de concesión, que será suscripto “ad referendum” del Poder Ejecutivo nacional, los siguientes documentos:a) El decreto que lo apruebe;b) El contrato propiamente dicho;c) El pliego de bases y condiciones con sus anexos y circulares aclaratorias o modificatorias de sus cláusulas que hubieren sido oportunamente notificadas al concesionario; yd) La oferta del adjudicatario.Todos los documentos mencionados integrantes del

contrato serán considerados como recíprocamente explicativos, pero en caso de existir ambigüedades o discrepancias, prevalecerá la documentación en el orden en que se encuentra enunciada. 18. Plazo de concesión de servicios subterráneos. En el pliego de bases y condiciones para licitar la concesión de los servicios que actualmente presta S.B.A.S.E., podrá, eventualmente, preverse que el contrato de concesión tenga un plazo mayor al establecido en el art. 7 , pto. 2, para el caso de identificarse inversiones que se consideren prioritarias. En tal caso previamente se identificarán y explicitarán las fuentes de financiamiento.

CAPÍTULO II: EL MARCO REGULATORIO

Art. 8.? De la prestación de los servicios concedidos. La prestación de los servicios ferroviarios de superficie cuya explotación se conceda se regirá por las disposiciones de la ley 2873 (Ley General de Ferrocarriles Nacionales) y sus modificatorias; las del Reglamento General de Ferrocarriles (decreto 90325/1936 y sus modificatorios) y las del Reglamento Interno Técnico Operativo (R.I.T.O.) en vigencia a la fecha de la toma de posesión de la concesión, y por las normas legales reglamentarias que en adelante fueren aprobadas por autoridad competente. La operación de los servicios ferroviarios subterráneos cuya explotación se conceda se regirá por los reglamentos vigentes en la Empresa Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado a la fecha de toma de posesión de la concesión. La autoridad de aplicación dispondrá lo necesario para que en plazo breve se proceda a actualizar y ordenar las normas reglamentarias que rigen en la operatoria del transporte ferroviario de pasajeros, de superficie y subterráneo, del área metropolitana. Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, cada concesionario podrá proponer las reglamentaciones internas de operación técnica en sustitución de las vigentes en Femesa y en S.B.A.S.E., que posibiliten el logro de una explotación más eficiente.

Art. 9.? De la fiscalización y control. En tanto no se concrete la creación de la autoridad del transporte del área metropolitana, prevista en el art. 2 del presente decreto, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la Intendencia Municipal de la Ciudad de Buenos Aires serán, respectivamente, la autoridad de aplicación de las leyes y decretos reglamentarios que rijan las prestaciones de los servicios ferroviarios de superficie y de los servicios subterráneos. En tal carácter ejercerán la fiscalización del cumplimiento de las cláusulas contractuales; intimarán su cumplimiento cuando proceda; aplicarán o propondrán, según corresponda, las sanciones pertinentes, y resolverán en instancia administrativa los reclamos de los usuarios. El ejercicio de la fiscalización, el control y, en general, el seguimiento del desarrollo y cumplimiento de las condiciones de cada concesión será permanente, pero deberá implementarse el sistema adecuado que evite producir perturbaciones en la gestión del concesionario.

CAPÍTULO III: OTRAS DISPOSICIONES

Art. 10.? Financiamiento de los subsidios. El Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en previsión del pago de los subsidios que se convinieren con los concesionarios, propondrá, siguiendo los procedimientos legales y reglamentarios vigentes, la creación de un fondo que se administrará a través de una cuenta especial, la que se acreditará con los recursos emergentes de los bienes inmuebles y otros activos de las empresas que actualmente prestan los servicios ferroviarios de pasajeros definidos en el art. 1 , y con otros ingresos fiscales existentes o a generarse con asignación específica a dicha cuenta, la que, por otra parte, se debitará con el importe de los subsidios mencionados y otros requerimientos del sistema de transporte del área metropolitana, entre los cuales gozarán de prioridad los correspondientes a la renovación de los bienes de capital afectados a los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana. A este efecto, los recursos previstos en el presupuesto del fondo para gastos de capital serán utilizados únicamente, hasta disposición en contrario, para la renovación de los bienes de capital existentes y no para la expansión o construcción de nuevas instalaciones ferroviarias, salvo las que fueren expresamente incluidas en el plan de inversiones obrante en el pliego de cada licitación.

Art. 11.? Revalorización del patrimonio inmobiliario ferroviario. La autoridad de aplicación dispondrá lo necesario para lograr la explotación óptima de los inmuebles afectados, desafectados o a desafectar de la explotación de los servicios ferroviarios del área metropolitana, mediante llamados para la presentación de propuestas sobre desarrollos urbanísticos y las correspondientes ofertas para su explotación, utilizando espacios en superficie o espacios aéreos correspondientes a los mencionados inmuebles, a cuyo efecto se la autoriza a contratar el asesoramiento técnico de especialistas en la materia. El producido neto de las explotaciones de que se trata deberá ser ingresado al fondo cuya creación se prevé en el art. 10 que antecede.

Art. 12.? Apruébase el acta - acuerdo suscripta el 14 de junio de 1991 por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires sobre creación de una autoridad del transporte para el área metropolitana de Buenos Aires, cuyo texto, en copia autenticada, forma parte, como anexo I, del presente decreto.

Art. 13.? Invítase al Gobierno de la provincia de Buenos Aires a participar en el procedimiento de privatización de la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, al cual se refiere el presente decreto.

Art. 14.? Dése a conocer a la Comisión Bicameral creada en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación por el art. 14 de la ley 23696.

Art. 15.? Comuníquese, etc. Menem - Cavallo