



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

“TRANSPORTE SIN CONTROL, USUARIOS INDEFENSOS”

Informe sobre la Comisión Nacional de Regulación del Transporte

EQUIPO DE TRABAJO

Co-director

Ezequiel Nino

Coordinadora

Verónica Tarzia

Investigadoras

Dalile Antúnez

Luz Debaisieux

Celina Giraudy

Análisis económico

Germán Rojo

Comunicación

Lucas Luna

Laura Coelho

ÍNDICE

I.Introducción

II.Objetivos del informe

III.Metodología de la investigación

IV.Diagnóstico sobre la Comisión Nacional de Regulación del Transporte

IV.1. Situación institucional del organismo

IV.2. Sistemas de fiscalización y control

IV.3. Relación del organismo con la comunidad

IV.4. Aspectos económicos y financieros

IV.5. Receptividad e impacto de las observaciones y recomendaciones realizadas por autoridades gubernamentales y por la sociedad civil

V.Recomendaciones generales

VI.Anexos

I. INTRODUCCIÓN

La situación de los servicios de transporte público en Argentina es calamitosa. No hay ninguna duda, los argentinos viajan muy mal. Una mirada sobre las noticias publicadas en los principales medios de comunicación del país basta para revelar innumerables y serias deficiencias en los servicios, fallas que en algunos casos quitan tiempo, dinero y energías a los/as usuarios/as, en otros excluyen totalmente a muchas personas del acceso a servicios básicos, y en los casos más graves ponen en serio riesgo las vidas de los/as pasajeros/as.

Una persona que necesita usar el tren debe viajar con asientos y ventanillas rotas, en vagones sucios, sin iluminación, con puertas que no funcionan, y huecos peligrosos entre el vagón y el andén. Los trenes no cumplen los horarios, y los vagones se saturan de gente, hasta el punto de haber personas colgadas de los estribos. También faltan alambrados que resguarden la seguridad de las personas que transitan en la proximidad de las vías, y el mantenimiento en trenes y vías es insuficiente. El deterioro de la infraestructura ferroviaria por falta de inversiones es una de las condiciones que hace cada día más peligroso este servicio.

En el transporte de colectivos hay cada vez menos unidades, las que funcionan en pésimas condiciones, con falta de higiene, con las puertas abiertas, no se cumplen las frecuencias, los colectivos no paran donde y cuando deben, los vehículos generan humo y ruidos excesivos, no se cumple con el control técnico obligatorio, ni se realizan los exámenes psicofísicos y de alcoholemia. Según un informe elaborado por la Asociación Civil Luchemos Por la Vida, los/as choferes de transporte público de ómnibus de larga y corta distancia tienen participación en los accidentes que generan el 21% de las muertes en accidentes de tránsito, y otro estudio informa que el 73% del transporte público viola el exceso de velocidad en las rutas.

En los subtes faltan matafuegos, escaleras para evacuación, y botiquines de primeros auxilios, existen deficiencias en los planos de ubicación de las salidas de emergencia, y el subte ya no tiene custodia policial, pese a que los arrebatos y los hurtos son cosa de todos los días. Tampoco se respetan las frecuencias horarias, hay demoras y los servicios son interrumpidos sin razón aparente.

Además, en ninguno de los servicios públicos se cumple cabalmente con las normas vigentes sobre accesibilidad para las personas con discapacidad. Una persona con movilidad reducida no tiene forma de acceder a los servicios por la falta de rampas, por la presencia de molinetes, porque no puede acceder a las máquinas expendedoras de boletos desde una silla de ruedas, o por la falta de ascensores en las estaciones.

Esta alarmante situación lleva mucho tiempo, y pese a las constantes quejas de los/as usuarios/as, no se produce ningún cambio positivo. Las falencias en el transporte sufridas diariamente por los/as usuarios/as, les causan graves perjuicios, dificultades, y molestias, lo que generó que en algunos casos se produjeran hechos de violencia contra la infraestructura de servicios. Sea cual fuere la postura que se adopte sobre su legitimidad o excusabilidad, parece innegable que esos hechos se originaron en el hartazgo y la indignación sentida por los/as usuarios/as frente a las condiciones humillantes en que se prestan los servicios y a la falta de canales institucionales eficaces para dar cauce a sus reclamos. En otras palabras, el transporte público constituye un candente conflicto social y ostenta uno de los primeros puestos en la agenda pública.

Institucionalmente, la mayor parte de la responsabilidad por las falencias en servicios de transporte recae sobre la Comisión Nacional de Regulación del Transporte,

el organismo encargado de controlar y fiscalizar la provisión de servicio público de transporte automotor y ferroviario de cargas y pasajeros sujeto a la jurisdicción nacional, aplicando sanciones a las empresas que presenten deficiencias en la prestación de sus servicios.

El presente informe contiene los resultados arrojados por una exhaustiva investigación realizada sobre el funcionamiento de la CNRT, e intenta ser un aporte inicial en un proceso que lleve a una profunda reestructuración del ente de control.

II. OBJETIVOS DEL INFORME

Como se mencionara anteriormente, en el marco de la situación actual del transporte público (automotor y de ferrocarriles) en el AMBA, que presenta graves y evidentes deficiencias, resulta imperioso realizar una evaluación profunda sobre el cumplimiento de las funciones esenciales de la CNRT. Esta evaluación permitirá apreciar que la actuación de este organismo contribuye a generar estas falencias e impacta en el complejo conflicto social que representa, contemporáneamente, este servicio público.

Este informe se propone diagnosticar, en forma integral, la situación institucional y económica de la entidad y su funcionamiento operativo respecto de las actividades de fiscalización y control; atención de reclamos de usuarios; difusión pública, participación ciudadana y acceso a la información.

Finalmente, el principal objetivo es identificar los problemas más importantes en el desempeño de este ente de control y sus causas, para así orientar la búsqueda de posibles soluciones, tendientes a lograr un sistema de regulación, fiscalización y control de transporte público robusto y eficaz, a cargo de un ente de control autónomo e independiente.

III. METOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Este trabajo constituye una ampliación de la investigación realizada por esta Asociación en el 2005, en el marco del Programa denominado "Acceso Ciudadano a los Entes de Control". Los estudios, diagnósticos y recomendaciones realizadas en dicha oportunidad sirvieron de base para abordar esta investigación sobre el funcionamiento integral de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

En relación con las herramientas de investigación utilizadas, en primera instancia, se realizó un análisis y relevamiento normativo exhaustivo. Luego, se solicitó información pública a la propia Comisión sobre cada uno de los temas puntuales seleccionados para este informe, de modo que se utilizó información producida por el organismo. En especial, hemos analizado los informes de gestión que la CNRT debe elaborar anualmente y presentar a la Secretaría de Transporte, donde constan las actividades desarrolladas por el organismo y las planificadas para el próximo ejercicio. Sin embargo, éstos no son autosuficientes puesto que durante los años 2001 a 2003, la CNRT incumplió con la obligación de confeccionar y presentar a la autoridad política dicho informe.¹

¹ En el período comprendido entre 2001 y 2006, la CNRT sólo elaboró informes de gestión para los años 2004 y 2005; pero no cumplió con la obligación legal en los restantes ejercicios. La norma que establece la carga de realizar estos informes se encuentra en el Decreto 1388/96, Art. 5º. "Son deberes de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos: f) Elevar anualmente a la Secretaría de Obras Públicas y

A su vez, se requirió información pública a otras autoridades gubernamentales, tales como la Secretaría de Transporte de la Nación, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, la Subsecretaría de la Gestión Pública, la Oficina Anticorrupción, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, la Procuración del Tesoro Nacional y la Defensoría del Pueblo de la Nación. También requerimos información pública a las empresas concesionarias de ferrocarriles.

Además, constituyeron insumos para este trabajo distintas sentencias judiciales y otras piezas procesales que obran en expedientes en trámite ante tribunales de la justicia nacional.

Asimismo, fue esencial la información recolectada, sistematizada y analizada por la Auditoría General de la Nación, respecto de la atención de reclamos de usuarios y de las actividades de fiscalización y control emprendidas por la CNRT. Del mismo modo, fueron importantes los relevamientos de cumplimiento de estándares de gestión, efectuados por la Subsecretaría de Gestión Pública, como autoridad de aplicación del Programa “Carta Compromiso con el Ciudadano”.

La información económica fue obtenida de las publicaciones de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción.

Por último, toda la información seleccionada fue valorada en forma crítica por las/os investigadoras/es de ACIJ, a efectos de alcanzar los hallazgos y conclusiones a los que se arribó.

Las sugerencias, comentarios y experiencias aportadas por colegas de diversas organizaciones de la sociedad civil² potenciaron ostensiblemente los resultados de nuestra investigación.

IV. DIAGNÓSTICO SOBRE LA COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE

IV.1. SITUACIÓN INSTITUCIONAL DEL ORGANISMO

➤ Aclaraciones preliminares

La **Comisión Nacional de Regulación del Transporte** es el organismo encargado de controlar y fiscalizar la provisión de servicio público de transporte automotor y ferroviario de cargas y pasajeros sujeto a la jurisdicción nacional.³

En cuanto a sus características jurídicas, se trata de un organismo descentralizado autárquico⁴, cuya relación con el Poder Ejecutivo Nacional es coordinada por la Secretaría de Transporte dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios⁵.

Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos un informe sobre las actividades cumplidas por la entidad en el año precedente, y su propuesta sobre las actividades a cumplir en el siguiente ejercicio.”

² Agradecemos especialmente a María Batch y a Damián Staffa de la Fundación Poder Ciudadano y a las asociaciones de usuarios Unión de Usuarios y Consumidores, ADDUC, DEUCO y Usuarios y Consumidores en Defensa de sus Derechos por las actividades emprendidas conjuntamente.

³ Decreto 1388/1996, Anexo I, Art. 4. En tal sentido, tiene competencia sobre el transporte automotor de pasajeros urbano, interjurisdiccional de media y larga distancia, los trenes y subterráneos de la región metropolitana así como los trenes de pasajeros de larga distancia y el transporte ferroviario de cargas, el transporte automotor de cargas y la Estación Terminal de Ómnibus de Retiro.

⁴ Decreto 660/1996, Art. 40; Decreto 1388/1996, Anexo I, Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Art. 2.

⁵ Decreto 355/2002, Art. 21; Decreto 1142/2003, Art. 1, Planilla Anexa al Art. 1.

Para cumplir con su labor, la Comisión se encuentra organizada en siete (7) Gerencias y una (1) Unidad de Auditoría Interna.⁶ El marco normativo aplicable, prevé que la dirección de la CNRT recaiga sobre un Directorio integrado por cinco (5) miembros que comprenden al Presidente, el Vicepresidente y Vocales.⁷ Los miembros del Directorio son nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional y deben ser personas con antecedentes técnicos y profesionales relevantes en la materia.⁸

En particular, la CNRT ejerce sus facultades de fiscalización y control sobre los siguientes servicios:

1. El transporte ferroviario urbano de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires de superficie y subterráneos; y el transporte ferroviario interurbano de pasajeros, sujetos a la jurisdicción nacional⁹.
2. El transporte automotor urbano de pasajeros; en el Área Metropolitana de Buenos Aires¹⁰ y en el interior del país y el transporte automotor interurbano e internacional de pasajeros¹¹.

➤ Hallazgos

- Desde el 2001, la CNRT se encuentra intervenida por el Poder Ejecutivo Nacional, lo que implica que no funciona el Directorio como órgano de gobierno plural y que, en su lugar, la dirección del organismo está a cargo de un Interventor designado unilateralmente por el Presidente y sin ningún procedimiento de selección previa.

Entre las razones esbozadas para disponer la intervención del ente de control, se mencionó que se habían detectado falencias en la gestión del ente que requerían una profunda reestructuración para orientar su gestión a resultados y alcanzar mejores estándares de calidad en los servicios públicos de transporte.¹²

Sin embargo, según pudo comprobar ACIJ, durante todo el tiempo transcurrido (seis años), **no se ha elaborado ni implementado ningún plan de reestructuración del organismo**, tarea para la cual fue dispuesta la Intervención. Del mismo modo, **tampoco se ha dado inicio a ningún acto tendiente a regularizar la situación institucional del ente de control**, es decir, que **no se inició procedimiento de selección de postulantes para ocupar el Directorio de la Comisión.**

⁶ Gerencia de Control de Permisos del Transporte Automotor, Gerencia de Concesiones Ferroviarias, Gerencia de Administración y Recursos Humanos, Gerencia de Calidad y Prestación de Servicios, Gerencia de Control Técnico, Gerencia de Asuntos Jurídicos, Gerencia de Seguridad en el Transporte .

⁷ Decreto 1388/1996, Anexo I, Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Art. 10.

⁸ Decreto 1388/1996, Anexo I, Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Art. 10.

⁹ Ley General de Ferrocarriles Nacionales N° 2873, Art. 3.

¹⁰ Decreto 656/1994, Art. 2. En el AMBA el control comprende al servicio público de colectivos, líneas uno a ciento noventa y nueve y servicios de oferta libre, escolares, pre y post aéreos, charters y otros; mientras en el interior del país, la fiscalización abarca al servicio público de colectivos interjurisdiccional en las regiones de Corrientes, Resistencia, Santa Fe, Paraná, Neuquén, Cipolletti, Carmen de Patagones, Viedma; y servicios de transporte que lleguen a los aeropuertos y puertos nacionales, con excepción de taxis y remises.

¹¹ Decreto 958/1992, Art. 1. Esto incluye a las líneas de larga distancia y servicios de turismo.

¹² Decreto N° 454/2001. Los considerandos 3°, 4° y 5° expresan lo siguiente: “Que se han detectado falencias en la gestión del ente que conspiran contra los objetivos tuitivos de los derechos de los usuarios, la competitividad en los mercados y el logro de mayor seguridad y confiabilidad del transporte involucrado. Que por consiguiente, resulta necesario efectuar una profunda reestructuración en procura de que el citado organismo se ajuste a una nueva dinámica operativa y de resultados, intensificando las acciones orientadas a alcanzar mejores estándares en materia de cobertura y de calidad de los servicios públicos de transporte. Que a fin de asegurar el cumplimiento inmediato de dicha reestructuración sin desmedro de la prestación de los servicios del Organismo, se estima procedente disponer su intervención.”

En este sentido, en diversas oportunidades en las que la ACIJ consultó a la Secretaría de Transporte –a cargo del Ing. Ricardo Jaime– y a la CNRT –que dirige el Dr. Pedro Ochoa Romero–, ambos organismos han verificado lo afirmado precedentemente.

El Secretario de Transporte informó que “[el decreto de intervención no establece] plazo alguno para designar Directorio. Asimismo, se hace saber que no se ha iniciado procedimiento alguno a tales efectos”¹³; y además indicó que “en lo que refiere a la existencia de un plan de regulación del organismo [...], la situación del mismo se modificará en caso que los lineamientos que fije el Estado Nacional, así lo dispongan”¹⁴. Por último, acerca de la implementación de un plan de reestructuración, expresó que “a esta cartera del Estado no le corresponde emitir juicio sobre el dictado del decreto 454/2001, siendo su vigencia competencia exclusiva del señor Presidente de la Nación”¹⁵.

Con respecto a este último tema, la elaboración y la implementación de un plan de reestructuración del organismo, el Interventor de la CNRT informó que “...esta Intervención orienta su conducción a la concreción del mejoramiento de los estándares mencionados en los considerandos del decreto 454 del 24 de abril de 2001, tal como se ha propuesto en las Cartas de Compromiso con el Ciudadano suscriptas oportunamente [...] Asimismo y con referencia a la existencia de un plan de regularización del organismo, se informa que la situación del mismo se modificará en caso de que los lineamientos que fije el Estado Nacional, así lo dispongan.”¹⁶

Por otro lado, en los últimos dos años, el Jefe de Gabinete de Ministros fue consultado por los legisladores sobre la situación institucional de la CNRT, en las más recientes oportunidades esgrimió que “al detectarse falencias en la gestión del ente que conspiraban contra los objetivos tuitivos de los derechos de los usuarios, se dispuso su intervención por medio del Decreto N° 454/2001 del 24 de abril de 2001. A través del Decreto N° 170/2004 del 9 de febrero de 2004 se designó interventor de la Comisión, al Doctor Don Pedro Ochoa Romero. En relación a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, puede señalarse, que si bien no se encuentra conformado el Directorio (compuesto por cinco integrantes nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional), el actual interventor ha sido designado también por el Poder Ejecutivo Nacional y conforme iguales requisitos exigidos para la designación de aquellos.- Intervención que perdurará hasta tanto la Secretaría de Transporte informe sobre la factibilidad de su normalización.”¹⁷

- **La situación institucional del ente de control fue motivo de preocupación para diversas organizaciones de la sociedad civil y para el Congreso Nacional.**

En relación con las organizaciones de la sociedad civil, en julio de 2006, como consecuencia de la investigación realizada por ACIJ, la situación de irregularidad institucional de los entes de control –incluida la CNRT– fue denunciada por Poder Ciudadano y CIPPEC ante la Organización de Estados Americanos, en el marco del monitoreo que la OEA realiza sobre la implementación de la Convención

¹³ NOTA AS GAB N° 314/06, emitida el 30/03/2006, en respuesta a un pedido de informes presentado por ACIJ el 01/03/2006 (EXP S01: 71.464/2006).

¹⁴ NOTA AS GAB N° 981/06, emitida el 10/08/2006, en respuesta a un pedido de informes presentado por ACIJ el 03/07/2006 (EXP S01: 242.050/2006).

¹⁵ NOTA AS GAB N° 1552/06, emitida el 13/12/2006, en respuesta a un pedido de informes presentado por ACIJ el 07/12/2006 (EXP S01: 497.484/2006).

¹⁶ NOTA CNRT (I) N° 1007/07, emitida el 04/04/2007, en respuesta a un pedido de informes presentado el 04/12/2006 (EXP S01: 96.078/2007).

¹⁷ Jefatura de Gabinete de Ministros, “Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Doctor Alberto Ángel Fernández a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Informe n° 68”, Agosto de 2006, disponible en la página web www.jgm.gov.ar

Interamericana contra la Corrupción.¹⁸ Entre las recomendaciones y sugerencias que las ONGs plasmaron en dicho informe, se encuentra la de regularizar la designación de los Directorios de los entes reguladores de servicios públicos ENRE, ENARGAS, CNC, CNRT y ETOSS, de acuerdo al marco normativo vigente, la información aportada por las organizaciones fue evaluada en el marco del Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), cuyo Comité de Expertos aprobó el informe final el 15 de diciembre del 2006.¹⁹

Además, en octubre de 2006, ocho organizaciones de usuarios y consumidores presentaron una nota al Sr. Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en la que solicitaron la inmediata regularización de los órganos de gobierno de la CNRT y la CNC.²⁰

Con respecto a las actividades desarrolladas en el Congreso Nacional, entre el 2004 y el 2007, se emitieron, al menos, seis comunicaciones al Poder Ejecutivo, que tuvieron origen en el Senado y en la Cámara de Diputados, en los que se solicitó información relativa a la intervención y a las medidas iniciadas para la constitución del directorio de este organismo.²¹ Al mismo tiempo, se aprobaron nueve actos normativos (resoluciones y comunicaciones) –la mayoría de éstos originados en la consideración parlamentaria de los informes de auditoría aprobados por la Auditoría General de la Nación con relación a la gestión de la CNRT en diversos aspectos operativos–, en los cuales se solicitaron informes y se requirió la adopción de medidas para fortalecer el sistema de control del transporte público.²²

¹⁸ 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 centrado 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

¹⁹ MESICIC, “Informe final relativo a la implementación en la República Argentina de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la segunda ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en la primera ronda”, SG/MESICIC/doc.181/06 rev.4, disponible en la página web de la OEA, www.oas.org

²⁰ Nota presentada en octubre de 2006, suscripta por ACIJ, ADDUC, CEC, Consumidores Libres, Consumidores Argentinos, DEUCO, Poder Ciudadano y Unión de Usuarios y Consumidores (Exp. 389.878/2006).

²¹ 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 para que se llame a concurso para cubrir cargos directivos en los entes reguladores (Exp. 24-S-2006), Comunicación solicitando informes sobre los organismos de regulación y control de servicios públicos (Exp. 457-S-2005), 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).

²² Resolución requiriendo informes sobre el cumplimiento del sistema integral de protección de las personas con discapacidad en el ámbito de la CNRT y Metrovías S.A. (Exp. 41-S-2006), Resolución manifestando la necesidad de que las funciones que debe cumplir la CNRT se ajusten a las normativas legales y técnicas vigentes de modo de asegurar el adecuado ejercicio de las competencias de control que corresponden al Estado Nacional (Exp. 62-S-2004), Resolución pidiendo informes sobre las medidas adoptadas a los fines de asegurar el cumplimiento de la normativa legal, reglamentaria y contractual relativa a distintos temas (Exp. 49-S-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), Resolución solicitando informes sobre las medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor y pasajeros de corta y larga distancia, servicio de oferta libre, gestión de control ambiental y el sistema de reclamos (Exp. 72-S-2004), Resolución solicitando informes sobre el mantenimiento, seguridad y verificación del cumplimiento del sistema de protección integral de discapacitados (Exp. 200-S-2004), Comunicación solicitando informes sobre los procedimientos de control aplicados sobre el servicio ferroviario del AMBA (Exp. 3616-S-2005), Comunicación solicitando informes sobre el control y calidad de

- Además, resulta esencial evaluar los cambios en las conducciones del organismo, así como la idoneidad y la gestión realizada por los funcionarios designados como Interventores a lo largo de estos años.

Desde la creación de la CNRT, se desempeñaron dos directorios²³, cuyos integrantes en ningún caso fueron elegidos en el marco de un proceso de convocatoria y selección abierta. Desde la intervención administrativa dispuesta, es decir, entre mayo de 2001 y a la actualidad, sucedieron seis funcionarios públicos el cargo de Interventor de la CNRT²⁴, que al igual que los directores que los antecedieron, tampoco fueron nombrados luego de realizar convocatorias y procesos de selección abiertos.

Con respecto al Interventor actualmente a cargo de la Comisión, el Dr. Pedro Ochoa Romero, en la página web del organismo no consta su currículum vitae, de modo que resulta imposible concluir fehacientemente si, conforme a lo que requiere la normativa vigente, el funcionario posee antecedentes técnicos y profesionales relevantes en materia de transporte. Sin embargo, en la poca información pública disponible²⁵ constan como antecedentes laborales su profesión de abogado, que antes de ocupar la función pública que actualmente desarrolla, fue asesor de gabinete del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba (entre octubre de 2001 y marzo de 2002) y que es docente de un instituto privado. Con estos datos, se aprecia que no se trata de un profesional con trayectoria vinculada al transporte.

- Por otro lado, existen numerosas denuncias públicas dirigidas a este funcionario, por ejemplo, la Oficina Anticorrupción posee dos actuaciones penales en curso en las que se investiga la presunta percepción de coimas, extorsión y amenazas, en un caso; y las irregularidades en contrataciones de obras en los servicios ferroviarios de pasajes y de subterráneos, en otro.²⁶

➤ Conclusiones

- **Con los antecedentes antes mencionados, se demuestra que, objetivamente, la situación institucional actual del organismo, determinada por su intervención administrativa, afecta principios jurídicos elementales de independencia, transparencia y control, puesto que no se encuentra en funcionamiento el directorio**

los servicios brindados por la empresa TBA (Exp. 3598-S-2005).

²³ Nota CNRT (I) N° 2825/06. El primer directorio estuvo integrado por Roberto Alfredo Ciappa (Presidente), Alberto Didier (Vicepresidente), Rodolfo Martínez De Vedia (Vocal), José Guillermo Capdevila (Vocal) y Jorge Andrés Andrade (Vocal) y se desempeñó desde diciembre de 1996 a octubre de 1999, cuando se produjeron las renunciaciones y desvinculaciones. El segundo directorio fue compuesto por José Emilio Bernasconi (Presidente), Miguel Ángel Pereyra (Vicepresidente), Alberto Moreno Hueyo (Vocal), Norberto Osvaldo Bellini (Vocal), Guillermo Carlos López del Punta (Vocal) y cumplió funciones desde octubre de 1999 hasta abril de 2001.

²⁴ Nota CNRT (I) N° 2825/06. Los interventores fueron Rodolfo Francisco Huici (del 14/05/2001 al 15/05/2001, designado por decreto 454/01, cesó en el cargo por renuncia), José Antonio Recio (del 13/06/2001 al 16/01/2002, designado por decreto 753/01, cesó en el cargo por renuncia), Jorge Telmo Pérez (del 17/01/2002 al 17/06/2002, designado por decreto 104/02, cesó en el cargo por renuncia), Pedro Alberto García (del 18/06/2002 al 05/06/2003, designado por decreto 1029/02, cesó en el cargo por renuncia), Roque Guillermo Lapadula (del 06/06/2003 al 08/02/2004, designado por decreto 166/03, cesó en el cargo por renuncia) y finalmente, Pedro Ochoa Romero (del 09/02/2004 a la actualidad, designado por decreto 170/04).

²⁵ Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Declaración Jurada Patrimonial Integral de Carácter Público, Año 2005, Dr. Pedro Ochoa Romero.

²⁶ Nota OA/DI N° 2197/07, emitida el 01/06/2007, en respuesta al pedido de información pública presentado el 21/05/2007.

plural, los funcionarios que sucesivamente lo dirigieron no fueron seleccionados en base a convocatorias públicas y tampoco se garantizó la idoneidad requerida para el cumplimiento de la función.

- Desde el punto de vista funcional, la falta de estabilidad en la conducción del organismo, la ausencia de experiencia e idoneidad del funcionario que lo administra y las sospechas de corrupción, cimientan la deplorable performance del ente.

- La omisión de elaborar e implementar un plan de reestructuración del organismo, tendiente a revertir las falencias operativas que fueron reconocidas oficialmente, es reprochable al Poder Ejecutivo Nacional y a la propia Comisión. Esta omisión (antijurídica) es una de las causas del deficiente funcionamiento de la entidad.

- Desde la perspectiva de los usuarios, la permanencia de la intervención vulnera sus derechos constitucionales, tales como el derecho al debido proceso legal, la garantía del juez natural y el derecho a la participación e información pública.

IV.2. SISTEMA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE AUTOMOTOR Y FERROVIARIO

➤ Aclaraciones preliminares

El marco normativo vigente establece los objetivos, funciones, facultades y deberes de la CNRT en materia de fiscalización y control del transporte público.

En primer lugar, se determina como un primordial **objetivo** para la fiscalización y control del transporte: *“Lograr mayor seguridad, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades...”*.²⁷ Además, se señalan como otros objetivos importantes los siguientes: *“instrumentar los mecanismos necesarios para garantizar la fiscalización y el control de la operación del sistema de transporte automotor, de pasajeros y cargas de Jurisdicción Nacional, con el objetivo de garantizar la adecuada protección de los derechos de los usuarios y promover la competitividad de los mercados”* y *“ejercer el poder de Policía en materia de transporte de su competencia, controlando el cumplimiento efectivo de las leyes, decretos y reglamentaciones vigentes y la fiscalización de la actividad realizada por los operadores de transporte.”*²⁸

Además, se determinan las **facultades** de la CNRT²⁹, entre las que se puede mencionar:

- Aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte.

- Fiscalizar las actividades de las empresas de transporte automotor y ferroviario en función de lo establecido en los artículos del presente decreto.

- Solicitar la información y documentación necesaria a las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada, con adecuado resguardo de la confidencialidad de la información que pueda corresponder.

²⁷ Decreto 1388/1996, Anexo I, Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, art. 3º.

²⁸ Decreto 1388/1996, Anexo III

²⁹ Decreto 1388/1996, Anexo I, Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, art. 6º.

- Aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales relacionadas con el transporte.
- Proveer información que le solicite las Secretarías políticas, referente a:
 - La determinación de las bases y condiciones de selección para el otorgamiento de nuevos permisos de servicio público de transporte automotor de pasajeros.
 - Los llamados para participar en procedimientos de selección para la cobertura de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor.
- Resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas.
- Velar dentro del alcance de sus funciones por la protección del medio ambiente y la seguridad pública.
- En general, realizar todos los demás actos que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones del organismo.

Además, en materia de **transporte automotor**, se establece que la CNRT tendrá las siguientes facultades³⁰:

- Fiscalizar las actividades de las empresas operadoras en todos los aspectos prescriptos en la normativa aplicable.
- Asistir, a requerimiento de la Secretaría política, en la celebración de acuerdos y convenios con autoridades provinciales y municipales, en todo lo concerniente a la administración y control del transporte automotor.
- Percibir y fiscalizar el cobro de las tasas, derechos y aranceles en materia de transporte automotor.
- Propiciar, en su caso, la suspensión y caducidad de los permisos y licencias para la ulterior resolución del señor Secretario de Obras Públicas y Transporte.

Asimismo, este decreto³¹ determina la responsabilidad y las acciones de la **Gerencia de Control Técnico**, que encuentra organizada en las siguientes áreas: departamento de control psicofísico, área ETOR, fiscalización administrativa, económica financiera automotor, estadística y seguro, ingeniería y parque móvil.³² Con respecto a la organización de esta Gerencia, la CNRT ha señalado³³ que “Si bien el decreto N° 1388/96 está redactado de tal modo que algunas de las acciones y responsabilidades

³⁰ Decreto 1388/1996, Anexo I, Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, art. 7°.

³¹ Decreto 1388/1996, Anexo III.

³² Decreto 1388/1996, Anexo III, En síntesis, la Gerencia de Control Técnico efectúa las siguientes tareas:

- Departamento Control Psicofísico: Su función es la relacionada con la totalidad de los aspectos vinculados a la emisión de la LNH.
- Parque Móvil: Se encarga de la habilitación de las unidades afectadas al transporte de pasajeros (altas, bajas y modificaciones de rodados) y tareas administrativas conexas con la actividad.
- Ingeniería: Efectúa la aprobación de los planos de ómnibus de la jurisdicción nacional y de la macroauditoría del sistema de revisión técnica, además de operar como referente en los temas técnicos vinculados con los rodados afectados al transporte de carga y pasajeros.
- Área de Fiscalización: Este área no depende de la Gerencia de Control Técnico, sino de la Intervención⁴, y su función es la de realizar las inspecciones denominadas “Revisiones a la vera del camino”, éste es la proveedora de actividad para el área de Fiscalización Administrativa. Posee su sede en la Estación Terminal de Ómnibus de Retiro (ETOR).
- Fiscalización Administrativa: Procesan todas las actas de infracción del transporte por automotor que realiza el organismo por sí o por delegación, incorporando estos datos a un sistema informático que permite la consulta del accionar de fiscalización, con un alto grado de desagregación. Asimismo realiza el archivo y escaneo del material documental.
- Estadísticas y Seguro: Realiza el control de los seguros obligatorios de los operadores de transporte de pasajeros de la jurisdicción nacional, y recepciona y compila las estadísticas del sector del transporte de pasajeros, además de todas las tareas administrativas asociadas.

³³ CNRT, Informe de gestión febrero 2004 - febrero 2005, Págs. 95 y 96.

asignadas a la gerencia corresponden indistintamente al transporte ferroviario y automotor, *debido a la especialización y el know how previo del personal que conformaba la Gerencia en épocas de la CoNTA (COMISIÓN NACIONAL DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR), desde la creación de la CNRT se ha interpretado y organizado las funciones de la Gerencia en lo que corresponde exclusivamente al transporte automotor*".

A su vez, en relación con la **Gerencia de Seguridad en el Transporte**, la CNRT indicó³⁴ que "Si bien el decreto N° 1388/96 está redactado con tal generalidad que puede considerarse que las acciones y responsabilidades asignadas a esta gerencia (y las otras) corresponden indistintamente al transporte ferroviario y automotor, *debido a la realidad fáctica del personal asignado a la Gerencia y los antecedentes de las funciones que cumplían las gerencias de similar denominación en los organismos que se fusionaron para formar la CNRT, desde su creación se ha interpretado que las funciones de esta Gerencia se limitan exclusivamente al transporte ferroviario, por lo cual se encuentran excluidos los aspectos relativos al transporte automotor*."

Los resultados del control externo fueron contundentes al señalar las falencias del sistema de fiscalización y control desempeñado por la CNRT. Por un lado, en múltiples informes de auditoría realizados por la Auditoría General de la Nación sobre la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, que fueron aprobados entre diciembre de 2003 y mayo de 2007, se detectaron diversas deficiencias en la labor desarrollada por el ente de control. Tales falencias alcanzan diferentes y variados aspectos de su trabajo de fiscalización y control, y explican en gran medida las graves fallas en la prestación de los servicios públicos de transporte que deben sufrir diariamente los usuarios en la Argentina. Asimismo, la Comisión Bicameral Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y, posteriormente, los plenarios del Honorable Congreso Nacional, consideraron los informes de auditoría y emitieron resoluciones solicitando informes al Poder Ejecutivo y requiriendo la adopción de medidas para garantizar el control del transporte público.

Las falencias que sistematizamos y destacamos a continuación se basan en dichos informes de la AGN e información complementaria generada a partir de nuestra investigación.

(i) **Falencias del sistema de fiscalización**

➤ **Hallazgos**

● **La CNRT no utiliza eficientemente los recursos destinados a la fiscalización de los servicios de transporte público.**

En ese aspecto, se ha constatado que la cantidad promedio de inspecciones realizadas por los inspectores resulta excesivamente baja, lo que implica que el trabajo que realizan mes a mes sea insuficiente³⁵.

Ciertas inspecciones –como las realizadas para verificar el estado del material rodante con el que prestan servicios los Concesionarios–, no son efectuadas en forma integral, desaprovechándose los recursos disponibles³⁶. Ello ocurre pese a que la CNRT informó en su respuesta a un Cuestionario de Control enviado por la AGN que

³⁴ Ídem. Pág. 115.

³⁵ Al respecto, ver auditoría sobre "medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros", aprobada el 10/05/07; auditoría sobre "verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro", aprobada el 01/06/06; y auditoría sobre los "controles ejercidos por la Comisión respecto de las diversas modalidades del servicio de oferta libre", aprobada el 5/06/06.

³⁶ (auditoría sobre los "controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA", aprobada el 6/10/05)

los inspectores del AFF están capacitados para realizar cualquier tipo de inspecciones de las que se realizan para el control (NOTA CNRT N° 2824/04).

A su vez, la AGN ha constatado que existen anomalías en estaciones -según notas de inspección-, que no han sido penalizadas por no corresponder al tipo de inspección realizada, lo que evidencia una inadecuada utilización de los recursos disponibles para efectuar los controles³⁷.

En la auditoria realizada sobre los “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05) también se detectó que se utilizan ineficientemente los recursos humanos que dispone el AFF (Área de Fiscalizaciones Ferroviarias) para efectuar las inspecciones referidas a la conservación de estaciones, ya que la cantidad de estaciones que se prevé inspeccionar por día es escasa tomando en cuenta la cantidad de personas que se asignan para la verificación de las mismas.

- **La CNRT no realiza una planificación sistemática del universo de servicios a controlar.**

En algunos casos se constató que la CNRT no cuenta con una planificación previa de los controles a realizar, efectuándose a través de programas que no disponen de un criterio de racionalidad en la asignación de los recursos, procedimientos y pautas básicas necesarios para una adecuada política de control³⁸.

La CNRT no realiza una planificación sistemática del universo a controlar, guiándose por programas de trabajo que no siempre se cumplen. Los programas de trabajo no se encuentran aprobados por una instancia superior que avale su contenido, permitiendo cualquier tipo de modificación que se desee realizar en forma discrecional³⁹.

- En muchos casos, las deficiencias constatadas por la CNRT no han sido generadoras de inspecciones generales para subsanar los inconvenientes⁴⁰.

- Los reclamos de los usuarios no pueden ser utilizados en los controles organizados por el área de fiscalizaciones⁴¹. La AGN también ha señalado que “La CNRT utiliza las quejas de los usuarios sólo con fines estadísticos, desaprovechándolas para orientar los controles sobre el Concesionario”⁴².

La gerencia de control técnico no recibe los reclamos que los usuarios realizan a los CALL CENTER de las empresas que prestan servicios de transporte automotor, y estos reclamos no son tenidos en cuenta para la tarea de fiscalización⁴³.

³⁷ (auditoria sobre los “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05).

³⁸ Auditoria sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06.

³⁹ Auditoria sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05.

⁴⁰ Auditoria sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06, y auditoria sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05, en la que se señala que “la información relevada por los inspectores en las tareas de campo no es tomada en cuenta para redefinir y/o direccionar la programación de las inspecciones”.

⁴¹ Auditoria sobre “medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros”, aprobada el 10/05/07).

⁴² Auditoria sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06, y auditoria sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05).

Realizado un análisis de la información brindada por la CNRT y los controles realizados por el AFF, no surge que esta última utilice explícitamente la globalidad de los reclamos del público usuario, para las tareas de control que practica⁴⁴

- Los controles planificados por la CNRT son insuficientes para determinar el cumplimiento de los servicios

En ese aspecto, en muchos casos se ha detectado que los controles planificados por la CNRT son insuficientes para determinar el cumplimiento de los servicios por los concesionarios, debido a que carecen de significación respecto al universo a controlar, o no cubren la totalidad de las franjas horarias, o todos los días en que se prestan los servicios⁴⁵.

De acuerdo a lo informado por la CNRT, la cantidad total de personal que se desempeña en tareas de inspección en esa Comisión es de 260 agentes. De ese total, sólo 79 se desempeñan en las distintas localidades del interior del país, y 181 desarrollarían sus funciones en Capital Federal⁴⁶. De acuerdo a la información suministrada por el organismo, la cantidad de inspectores dedicados a la labor de fiscalización de la CNRT parece excesivamente baja en relación con el amplísimo universo a controlar.

- **La CNRT no cumple con la totalidad de los controles planificados.**

En diversas oportunidades, las constataciones efectuadas y el cruce de la información –auditorias programadas vs. Auditorias efectuadas- evidenciaron que la planificación elaborada por la CNRT no se había cumplido tal cual se había programado oportunamente⁴⁷; y que los controles habían sido realizados en forma irregular o incompleta.

Las omisiones y modificaciones en la planificación han implicado un inadecuado control del universo, lo que torna endeble al sistema de control implementado. La falta de cumplimiento a lo programado resiente el control que se debe ejercer para verificar la prestación de los servicios brindados por los concesionarios.

- **El Área de Fiscalizaciones Ferroviarias no posee manuales de procedimientos aprobados para ejercer el control.**

El Área de Fiscalizaciones Ferroviarias de la CNRT no posee manuales de procedimientos aprobados para ejercer el control de los servicios prestados por los concesionarios. Por tal motivo, el AAF utiliza un proyecto de manual para la

⁴³ Auditoria sobre “medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros”, aprobada el 10/05/07.

⁴⁴ Auditoria sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05.

⁴⁵ Auditoria sobre “medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros”, aprobada el 10/05/07, auditoria sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06, y auditoria sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05.

⁴⁶ Nota G.A.J. N° 430, remitida a la ACIJ en respuesta a un pedido de información, expediente N° 424415/06.

⁴⁷ Auditoria sobre “medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros”, aprobada el 10/05/07, auditoria sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06, auditoria sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05)

realización de sus tareas de control, lo que imposibilita que este sea oponible a terceros y crea dificultades en cuanto a la asignación de responsabilidades, sobre las tareas que deben ser ejecutadas por las áreas y funcionarios intervinientes en los procesos de control de calidad del servicio⁴⁸.

A su vez se ha verificado una falta de unificación del criterio para el relevamiento sobre el estado de los distintos ítems que se verifican en cada inspección⁴⁹.

- **El Área de Fiscalizaciones Ferroviarias no cuenta con listados de los coches con los que prestan el servicio los concesionarios.**

El AFF no cuenta con listados de los coches, números de identificación y situación (en servicio, reparación, etc.), con los que se presta el servicio en los diferentes grupos concesionados.

La falta de identificación de los coches no permite conocer el universo a controlar, y limita el seguimiento del estado de cada coche inspeccionado respecto de lo registrado en inspecciones anteriores. El AFF no cuenta con los listados, en forma diaria, de los coches que componen cada formación que prestan servicio en los grupos concesionados⁵⁰.

- **La CNRT carece de bases de datos informatizadas y documentales adecuadas y confiables para la tarea de fiscalización**

- La CNRT carece de un sistema informático que permita controlar eficazmente el cumplimiento de sus observaciones.

La CNRT carece de bases de datos informatizadas que permitan constatar el estado y evolución de las observaciones de un procedimiento a otro, y a su vez poder determinar el historial de cada unidad⁵¹

De acuerdo a lo manifestado por la AGN, el AFF no posee una base de datos informatizada para el registro y seguimiento del trabajo de control que se realizan en cada inspección. Esta carencia imposibilita conocer con la celeridad necesaria el estado de los elementos controlados en cada inspección, su situación con respecto a inspecciones anteriores, el tipo de control que han ejercido los inspectores, los resultados obtenidos y el control sobre la rendición de cuentas del trabajo efectuado por los inspectores en cada procedimiento que ha sido realizado.

- En algunos casos la CNRT no realiza controles para determinar posible información inexacta brindada por el concesionario.

En muchos casos se ha detectado la ausencia de procedimientos propios de la CNRT tendientes a validar fehacientemente la información suministrada por el Concesionario, hecho que condiciona la eficacia del método empleado⁵².

⁴⁸ Auditoria sobre "controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA", aprobada el 6/10/05.

⁴⁹ Auditoria sobre "controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA", aprobada el 6/10/05.

⁵⁰ Auditoria sobre "controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA", aprobada el 6/10/05.

⁵¹ Auditoria sobre "controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA", aprobada el 6/10/05.

⁵² Auditoria sobre "verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros, Auditoria sobre "América Latina Logística Central- ALL Central S.A., cumplimiento de obligaciones contractuales", aprobada el 10/07/06.

Existen deficiencias en la documentación utilizada por la CNRT para registrar los procedimientos de control sobre los servicios prestados, lo que torna no confiable a los hechos que se registran en la misma.

Se han constatado, entre otros, tachaduras, enmiendas, datos agregados al margen, falta de firma del superior jerárquico que corresponde a la función⁵³.

(ii) ***Falencias del sistema de control***

● **La CNRT comete irregularidades y omisiones graves al instrumentar los controles y fiscalizaciones realizados, para su posterior trámite sumario.**

- Ante la detección de falencias de los prestadores de servicios sujetos a su control y fiscalización, en muchos casos se ha detectado que la CNRT no labra las actas correspondientes, lo que impide la aplicación de penalidades.
- Como consecuencia de la falta de registro y penalización de las deficiencias en el acta correspondiente, las falencias no son remediadas, lo que compromete seriamente la calidad y la seguridad de los servicios de transporte.

En algunos casos, se ha omitido la realización de actas por falencias que, de comprobarse, darían lugar a inhabilitaciones definitivas de talleres de revisión técnica⁵⁴.

La CNRT ha detectado deficiencias en la prestación de servicios que no han sido notificadas a las concesionarias mediante las respectivas órdenes de servicio.

Las irregularidades observadas en la prestación servicios de transporte ferroviario se comunican al concesionario por medio de una orden de servicio (OS), determinándose el plazo (que depende de la deficiencia) en que debe ser subsanada. Vencido el plazo establecido en cada orden de servicio, la CNRT realiza una inspección de verificación. Si las falencias no fueron subsanadas, determina el incumplimiento y realiza el cálculo de la penalidad correspondiente.

En caso de incumplimiento de una orden de servicio o de los plazos establecidos en una orden de servicio, se aplicará una sanción por cada día de atraso en la corrección de las deficiencias comunicadas.

De la auditoria sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06, surge que la CNRT constató la existencia de falencias en la prestación de servicios, pero en algunos casos dichas falencias no fueron notificadas al concesionario mediante una orden de servicio.

- La CNRT comete irregularidades en la emisión y seguimiento de las órdenes de servicio.

En caso de incumplimiento de los plazos establecidos en las órdenes de servicio, la normativa establece la aplicación de una sanción por cada día de atraso en la corrección de las deficiencias comunicadas. La CNRT agrupa en una misma orden de servicio diferentes observaciones, que no siempre poseen similar plazo para su corrección. Además, la emisión de las órdenes de servicio no se realiza en forma inmediata, tal como está previsto. Este atraso impacta en forma muy negativa en los casos de deficiencias por falta de limpieza, que normativamente deben ser resueltos en

⁵³ Auditoria sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06, sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05.

⁵⁴ Deficiencias de este tipo fueron constatadas en la auditoria sobre “medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros”, aprobada el 10/05/07.

dos (2) días hábiles⁵⁵ A su vez, al constatarse el incumplimiento de cada OS, se aplica una única sanción en conjunto. Por el contrario, si se emitiera una OS por cada aspecto, se penalizaría cada incumplimiento en forma independiente, situación que incrementaría notablemente las sanciones a ser aplicadas⁵⁶.

- **El manual aprobado para la sustanciación de los sumarios y la aplicación de sanciones describe procedimientos excesivamente complejos y engorrosos, y no impone plazos a las áreas encargadas de su sustanciación .**

En relación con el “Manual de Procedimiento de Admisión de Denuncias e Infracciones al Servicio de Auto Transporte de Pasajeros y de Cargas”, aprobado por Resolución N° 4400/2006, el procedimiento que implementa resulta extremadamente complejo y confuso, y no establece ningún tipo de plazo que deban cumplir las distintas dependencias de la CNRT involucradas en el trámite. Ello genera que los procedimientos se dilaten excesivamente, falencia que fue repetidamente observada por la Auditoría General de la Nación. Debido a que el manual no establece plazos, tales demoras no generan ninguna responsabilidad para los funcionarios que no ejecutan las funciones con la celeridad debida.

De manera similar, el “Procedimiento de Instrucción Sumarial y Cobranza de Multas”, tampoco establece plazos para que las autoridades encargadas de impulsarlo realicen las tareas a su cargo, lo que también dilata excesivamente los tiempos que insumen la instrucción sumarial y la cobranza de multas. En virtud de la falta de imposición de plazos, las demoras excesivas no conllevan ningún tipo de responsabilidad para los funcionarios involucrados.

- **No existen criterios únicos de graduación para ser utilizados en la aplicación de penalidades.**

- La CNRT no posee un criterio único de graduación para ser utilizado en la aplicación de penalidades.

La CNRT no dispone para la aplicación de penalidades de parámetros objetivos, que permitan graduarlas en función de su importancia relativa y el tipo de infracciones⁵⁷.

- **La CNRT insume plazos prolongados para la apertura de los expedientes en los que tramita el procedimiento sancionatorio y demora un tiempo excesivo en la tramitación de éstos para la aplicación de las sanciones**

- La CNRT insume plazos prolongados para la apertura de los expedientes por los cuales se tramita la aplicación del régimen sancionatorio, ante las deficiencias e incumplimientos en que incurrir los operadores sujetos a su control.

Se han verificado demoras excesivas entre la fecha de la auditoría en terreno y la fecha de ingreso a sumarios para el inicio del proceso sumarial correspondiente en el cual se procederá a la aplicación del régimen sancionatorio⁵⁸.

⁵⁵ Auditoría sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06.

⁵⁶ Auditoría sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06.

⁵⁷ Auditoría sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobado el 6/10/05.

⁵⁸ Auditoría sobre “medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros”, aprobada el 10/05/07.

La CNRT demora un tiempo excesivo en la tramitación de los expedientes abiertos para la aplicación del régimen sancionatorio, ante la verificación de deficiencias, incumplimientos e irregularidades en que incurrían los operadores controlados

Los expedientes generados a partir de deficiencias e irregularidades permanecen en trámite en la Subgerencia de Contenciosos, en donde los plazos han excedido los tiempos razonables, lo que debilita gravemente el sistema de control, debido a la falta de oportunidad en la aplicación de las sanciones⁵⁹.

En algunos casos, las demoras resultan particularmente llamativas, ya que se trata de la aplicación de penalidades que se encontraban previamente determinadas con una única sanción por incumplimiento constatado⁶⁰.

- **En general, las penalidades aplicadas no son significativas por lo que no inducen al concesionario a solucionar las deficiencias constatadas.**

- Las penalidades aplicadas no son significativas por lo que no inducen al Concesionario a resolver y solucionar las deficiencias constatadas en la prestación del servicio⁶¹.

En una auditoría se detectó que el bajo valor individual de las multas tornaba imposible la configuración de la causal de rescisión contractual –que consistía en la acumulación de multas por una suma equivalente al 30 % del monto de la garantía de contrato, incurridas en un período de 5 años anteriores al de aplicación de la multa- para casos de incumplimientos generalizados⁶².

- **La CNRT omite aplicar sanciones correspondientes ante incumplimientos detectados**

- Ante claros incumplimientos contractuales de los concesionarios, la CNRT no adopta medidas para que se subsanen tales incumplimientos. Por ejemplo, no aplica las sanciones correspondientes.

En muchos casos, los incumplimientos de las empresas concesionarias tienen un carácter reiterado, pese a lo cual no reciben las sanciones pertinentes; o reciben exiguas sanciones. La falta de aplicación de sanciones ante las deficiencias detectadas resulta especialmente graves en algunos casos, en los cuales de haberse aplicado adecuadamente el régimen sancionatorio previsto, podría haberse verificado el supuesto normado de rescisión del contrato por culpa del concesionario⁶³.

⁵⁹ Estas deficiencias fueron señaladas en las auditorías sobre “medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros”, aprobada el 10/05/07, auditoría sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro” aprobada el 1/06/06, auditoría sobre “los controles ejercidos por la Comisión respecto de las diversas modalidades del servicio de oferta libre”, aprobada el 5/06/06, auditoría sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA, aprobado el 6/10/05, auditoría sobre “América Latina Logística Central- ALL Central S.A., cumplimiento de obligaciones contractuales”, aprobada el 10/07/06.

⁶⁰ Auditoría sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05.

⁶¹ Auditoría sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06, auditoría sobre “Controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05, auditoría sobre “América Latina Logística Central- ALL Central S.A., cumplimiento de obligaciones contractuales”, aprobada el 10/07/06.

⁶² Auditoría sobre “América Latina Logística Central- ALL Central S.A., cumplimiento de obligaciones contractuales”, aprobada el 10/07/06.

⁶³ Al respecto, ver auditoría sobre “medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros”, aprobada el 10/05/07, auditoría sobre los “controles ejercidos en la concesión de la Estación

Se ha verificado la falta de penalización de órdenes de servicios que no fueron normalizadas⁶⁴.

- **El sistema informático en el que se asienta el estado de los sumarios y las multas impuestas es deficiente y no permite un control adecuado.**

- **Se registra un bajo índice de percepción de multas impuestas a través de resoluciones emanadas de la CNRT.**

Se ha detectado que la CNRT registra un bajo índice de percepción de multas impuestas a través de las resoluciones emanadas durante determinados períodos auditados, e identificadas como correspondientes a los servicios de oferta libre⁶⁵.

Por ejemplo, en el caso de ALL Central S.A., empresa que había sido sancionada por variados incumplimientos, entre los cuales se incluyeron incumplimientos graves y reiterados de los programas de inversión, a la fecha de presentación del informe de auditoria no había abonado ninguna de las multas impuestas, pese a que algunas databan del año 1999⁶⁶.

- **La CNRT no procura adecuadamente las acciones judiciales iniciadas para exigir el pago de las multas adeudadas por los operadores de transporte.**

En relación con el estado en que se encuentran las acciones iniciadas para exigir el cobro de las multas impuestas, la información proporcionada por la CNRT de control en respuesta a un pedido de información pública⁶⁷ realizado por ACIJ indica que, sobre un total de 872 ejecuciones fiscales iniciadas a partir del año 2001, el 77,29 % aun no tiene sentencia, solo 16,50 % cuenta con una resolución y el 6.21 % fue cancelada.

Por otra parte, en la información recogida en tres de los juzgados que tramitan este tipo de acciones⁶⁸, se detectaron serias falencias:

- Falta de impulso y demoras excesivas en los trámites por parte de la CRNT hacen que las causas que se tramitan por vía ejecutiva demoren un tiempo excesivo, en muchos casos llegan a superar los 5 años.

- Muchas de las causas no tienen impulso procesal hace más de tres meses, cumpliéndose el plazo legal establecido por la ley para declarar la caducidad de la

Terminal de Ómnibus de Retiro", aprobada el 15/07/04.

⁶⁴ Auditoria sobre "controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA", aprobado el 6/10/05.

⁶⁵ Auditoria sobre "controles ejercidos por la Comisión respecto de las diversas modalidades del servicio de oferta libre", aprobada el 5/06/06.

⁶⁶ Auditoria sobre "América Latina Logística Central -ALL Central S.A., cumplimiento de obligaciones contractuales", aprobada el 10/07/06.

⁶⁷ NOTA G.A.J.I N° 1118. Fecha 31 de Julio de 2007.

⁶⁸ Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2, Secretaría N° 4, Expte. N° 42356/04, Expte. N°42311/04, Expte. N°37684/03, Expte. N° 2637/04, Expte. N° 2614/04, Expte. N° 24168/03, Expte. N° 30795/03, Expte. N° 175827/02, Expte. N° 15575/04, Expte. N° 7509/0. Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 5, Secretaría N° 10, Expte. N° 2161/03, Expte. N° 42280/04, Expte. N° 14738/01, Expte. N° 9121/04, Expte. N° 6809/01, Expte. N° 10561/01, Expte. N° 18. 544/05, Expte. N° 39238/05, Expte. N° 8497/01, Expte. N°39240/05, Expte. N° 39239/05, Expte N° 39243/05. Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 6, Secretarías N° 11 y 12, Expte. N° 436/05, Expte N° 18547, Expte N° 525/98, Expte N° 37971/06, Expte N° 12711/03, Expte N° 37964/06, Expte N° 48522/06, Expte N° 12978/01, Expte N° 133/07.

instancia. Y en el caso en que se declare, muchas de las sanciones se encontrarían prescriptas, con lo cual la parte sancionada quedaría liberada del pago de la multa.

- En la mayoría de los casos los motivos de las sanciones se relacionan con faltas graves en las medidas de seguridad, por ejemplo: vehículos sin los elementos de seguridad, deficiencia instrumental, personal sin autorización para conducir, maniobras intempestivas, vehículos sin seguro, etc. Esto hace que la demora en el cobro de la multa impuesta sea aun mas grave, ya que la parte sanciona no sufre un perjuicio real por sus falencias y en consecuencia no se toman las medidas necesarias para solucionarlas.

- **La CNRT no usa el mecanismo de audiencias públicas previsto frente a actos de los prestadores de servicios que violan la normativa vigente.**

El art. 15 del decreto 1388/96 establece que *“cuando como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o por denuncia, la COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE de la SECRETARÍA DEL OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS considerase que cualquier acto de un prestador del servicio es violatorio de la normativa vigente, notificará de ello a todas las partes interesadas y podrá convocar a una Audiencia Pública, estando facultada para, previo a resolver sobre la existencia de dicha violación, disponer según el acto de que se trate, todas aquellas medidas de índole preventivo que fueren necesarias”*.

Pese a estar facultada para convocar a audiencias públicas frente a actos de los prestadores del servicio que sean violatorios de la normativa vigente, la CNRT no ha ejercido esta atribución durante el período 2001-2007, según surge de la contestación que dio ese organismo a un pedido de información realizado por esta asociación. Las audiencias públicas son una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, para que los interesados o afectados puedan expresar su opinión sobre asuntos de trascendencia pública que los afectan. A través de las audiencias públicas, los usuarios/as pueden intervenir en la toma de decisiones concretas que repercuten necesariamente en los distintos ámbitos de su vida. Al no usarse esta herramienta de participación, se priva a los usuarios/as de tomar intervención en las actividades de control sobre los servicios públicos de transporte, lo que debilita la calidad democrática de las decisiones del ente. Es que uno de los principios fundamentales de un sistema republicano y democrático es la posibilidad cierta de los ciudadanos de dirigirse a los funcionarios públicos, para ser oídos, toda vez que sus intereses puedan verse afectados.

Si bien está claro que la convocatoria a audiencias públicas no es una obligación de la CNRT, se trata de una herramienta de participación muy valiosa que pese a encontrarse a plena disposición del organismo, es constantemente desaprovechada, lo que va en desmedro de los derechos de los/as usuarios/as a participar del control de los servicios públicos.

- **La CNRT no efectúa un control eficaz sobre el cumplimiento de las normas sobre accesibilidad a los medios de transporte para las personas con discapacidad y fue condenada judicialmente por ese déficit de control.**

Durante el período 2003-2004 la Auditoria General de la Nación emitió 6 resoluciones por las cuales se aprobaron informes de auditoria sobre el sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de Pasajero por Ferrocarril, en las empresas Metrovías S.A., Transportes Ferrovías S.A.C., Transportes Metropolitanos General Roca S.A. (TMR), Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A. (TMB), Transportes Metropolitanos General San Martín S.A. (TMS),

y Trenes de Buenos Aires (TBA). En todos los casos, las auditorias tenían el objeto de verificar el cumplimiento de la **Ley N° 22.431 y Decreto N° 914/97**, constatando el grado de adaptación implementado por las empresas para posibilitar a personas con discapacidad el uso en forma integral del sistema concesionado.

Al respecto, en las auditorias realizadas sobre la gestión de control desarrollada por la CNRT en relación con la accesibilidad de las personas con discapacidad a esos servicios de transporte, se menciona que la CNRT no aplicó sanciones a las empresas por el incumplimiento de la normativa sobre accesibilidad, pese a que en dichas auditorias se reseñan serias infracciones de las empresas concesionarias a las normativa señalada. En su descargo, el organismo argumentó que las demoras en la ejecución de las obras se debían a que la financiación no dependía de las empresas sino del Estado y que los palazos reglamentarios para ejecutarlas eran exiguos. Además, la CNRT sostiene que dentro de los Programas de Emergencia de Obras y Trabajos indispensables para cada una de las empresas concesionarias del servicio público de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires, de acuerdo con los listados de obras y trabajos a ejecutarse durante el transcurso de los años 2003, 2004 y 2005, establecido por Resolución del Ministerio de Producción, no se han incluido obras de accesibilidad para discapacitados.

Frente a la persistente inacción del ente de control y del Estado Nacional para hacer cumplir las normas sobre accesibilidad de las personas con discapacidad a los servicios de transporte, muchas personas se vieron obligadas a acudir a la justicia para obtener el restablecimiento de sus derechos vulnerados.

Así, la Sra. Antonieta Aviani (causa "**Aviani Antonieta c/ CNRT y Otro s/Amparo Ley 16.986**"⁶⁹) interpuso una acción de amparo contra la CNRT y contra la empresa Metrovías por la omisión en que habrían incurrido al no efectivizar su obligación de adecuar todas las estaciones del servicio de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires. Alegó que Metrovías no adecuó las instalaciones en materia de barreras arquitectónicas y la CNRT, teniendo a su cargo el poder de policía, no adoptó las medidas para que la concesionaria cumpla. Con fecha 29 de mayo de 2007, la juez federal interviniente ordenó a Metrovías y al Estado Nacional que en el plazo de 6 meses, provean todo lo necesario para la elaboración y aprobación de los planes de obra pendientes, y exhortó a la CNRT a fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a Metrovías.

En dicho caso la CNRT había argumentado que se realizaron obras de acceso para personas con discapacidad pero que, dada su complejidad, las adecuaciones exigidas por ley no pudieron complementarse en el *exiguo plazo de tres años previsto*. La jueza sostuvo que el decreto de necesidad y urgencia 2075/02 que declaró la emergencia para el sector, no tiene el alcance que los codemandados y el Estado parecían querer otorgarle. Ello porque a la fecha de su entrada en vigencia, las obligaciones específicamente previstas en la ley 22.431 y en los decretos 498/83 (fijando 10 años para su cumplimiento) y la ley 24.314 y decreto 914/97 (fijando 3 años para su cumplimiento) ya estaban incumplidas, por vencimiento de plazos allí previstos. Los tiempos acordados se habían agotado dos veces.

Además, la jueza afirmó que la CNRT omitió cumplir con su deber de fiscalizar los incumplimientos del operador.

El Defensor del Pueblo de la Nación también demandó a las empresas Transportes Metropolitanos S.A.- Gral. Roca, Ferrovías S.A.C., Trenes de Buenos Aires, UGOFE S.A. línea San Martín, y al Estado Nacional y la Secretaría de Transporte, por deficiencias en la prestación de esos servicios en lo referido a las condiciones mínimas

⁶⁹ Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10 , expte,N° 17.974/06.

de seguridad e higiene, para que se las condene a garantizar el normal desenvolvimiento y desplazamiento de las personas con discapacidad en los accesos a los andenes de las estaciones y a las formaciones; y para que el Estado ejecute los controles y acciones necesarias para que las empresas demandadas cumplan con sus obligaciones emergentes del contrato de concesión.

En la causa “**Defensor del Pueblo de la Nación c/UGOFE SA y otro (línea San Martín) s/amparo ley 16.986**” se dictó sentencia de Cámara favorable al Defensor el 24 de agosto de 2006. En ella se confirmó la sentencia de primera instancia por la cual se había condenado a la empresa a que se pongan en ejecución las normas de seguridad y servicios alternativos de transporte. En relación con la accesibilidad a los servicios por los usuarios con discapacidad, se confirmó la decisión de ordenar al Estado Nacional que determine las obras de accesibilidad física necesarias, para ser incluidas en el presupuesto 2007.

A su vez, en relación con el derecho de las personas con discapacidad a viajar gratuitamente en todo el transporte público de pasajeros, derecho reconocido por ley N° 25.635, en una nota del Diario Clarín⁷⁰ se sostuvo que frecuentemente las empresas niegan el acceso a un lugar argumentando que el cupo de una plaza se encuentra cubierto⁷¹. En esa nota se informó que pese a que en Retiro hay dos oficinas de la CNRT que reciben denuncias durante las 24 horas, no se labran las actas correspondientes ante los incumplimientos de las empresas. Al respecto, el asesor de la intervención sostuvo que “*En el primer semestre de 2006 deberíamos haber labrado 5.000 actas. Hicimos 160, porque preferimos que el inspector actúe y el discapacitado pueda viajar*”. Sin la elaboración de actas no hay ningún tipo de sanción para la empresa, y ésta no recibe ningún incentivo para cesar en sus infracciones.

- **Se detectaron importantes debilidades en la actividad de control del servicio público de transporte ferroviario. En particular, no resulta confiable el control realizado por la CNRT sobre el sistema de contrataciones y ejecución de obras de mantenimiento. Asimismo, la Secretaría de Transporte no elaboró el régimen de penalidades previsto para la emergencia ferroviaria, lo que impide la tarea de control de la CNRT. Por último, el nuevo proyecto de ley de reordenamiento ferroviario debilita el sistema de regulación, fiscalización y control de este servicio público.**

(a) Con respecto al control realizado por la CNRT sobre el sistema de contrataciones y ejecución de obras de mantenimiento por parte de las concesionarias, la AGN ha destacado lo siguiente:

- Los análisis de “razonabilidad de precios” que efectúa la CNRT sobre las obras en los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA no se apoyan en procedimientos normados y presentan debilidades que generan incertidumbre sobre su confiabilidad.

El dictamen sobre la razonabilidad emitido por los sectores técnicos del órgano de control, se sustenta en una estimación de precios, que presenta deficiencias. En general, la CNRT reconoce que no cuenta con un procedimiento normalizado, y que “...la estimación de costos, identificación de materiales y equipos, como así también la estimación de

⁷⁰ <http://www.clarin.com/diario/2006/08/04/sociedad/s-03615.htm>

⁷¹ El decreto 118 del Ministerio de Planificación redujo la obligación de las empresas a una plaza por discapacitado y una para su acompañante por servicio. El defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondito, ya pidió a la Justicia la derogación de esta restricción, como también la de las exigencias de la documentación a presentar, que agrega una burocracia innecesaria.

cantidades y mano de obra, no tiene origen en desarrollo alguno de ingeniería de producto o proceso...".

Al respecto, la AGN señala que hay que tener en cuenta que el análisis para establecer la razonabilidad de los precios ofertados no es una tarea extraordinaria o poco habitual, por el contrario se ha convertido en una tarea rutinaria de la Subgerencia de Inversiones. Mediante este procedimiento se han convalidado montos superiores a los 500 millones de pesos, sólo en los años 2003, 2004 y 2005.

La importancia de las sumas puestas en juego y la ausencia de precios máximos determinados en forma previa al concurso de precios, convierte a este procedimiento en un punto crítico del control. En consecuencia, carecer de una metodología normada representa una notable debilidad del Organismo de control⁷².

La Secretaría de Transporte y la CNRT se han apartado del Régimen de Contratación previsto en el Anexo II de la Resolución MP N° 115/02⁷³.

- La CNRT no cuenta con un procedimiento normalizado para el visado de la documentación técnica de las obras a contratar.

La Gerencia de Concesiones Ferroviarias elevó a la Secretaría de la Intervención de la CNRT un Proyecto de Manual de Procedimiento, en que se incluyó el procedimiento para el Visado de la documentación correspondiente a las obras de inversión. Esta nota es de fecha 10/02/03 y aún el proyecto no ha sido aprobado⁷⁴.

La Gerencia de Concesiones Ferroviarias no verificó debidamente los programas de mantenimiento anuales presentados por las empresas. De esta forma, el órgano de control no ha dado cumplimiento a una de las acciones asignadas a la Gerencia de Concesiones Ferroviarias por el Decreto N° 1388/96: "Controlar...la ejecución de los planes de mantenimiento de infraestructura y material rodante". De esa forma, la CNRT desaprovecha un elemento contractual indispensable para evaluar la gestión de conservación desarrollada por el Concesionario y ha convertido la obligación de su presentación en un mero hecho formal⁷⁵.

La CNRT tiene una actitud permisiva con ciertos incumplimientos de los concesionarios, tales como la omisión en la presentación de informes de avance de tareas, de información sobre el material rodante, o programas de mantenimiento. Ello genera que la actividad de control sea ineficiente. En relación con los programas de mantenimiento, la CNRT, según su interpretación restrictiva del contrato, considera que no es su función exigir la presentación ni la aprobación de dichos programas. Fue permisiva con la falta de presentación de los planes y no agotó las instancias contractuales para exigir su cumplimiento⁷⁶.

En la auditoría llevada a cabo para evaluar la gestión de control llevada a cabo respecto de la ex línea ferroviaria de pasajeros General San Martín, cuya explotación se encontraba a cargo de UGOFESA (el período objeto de análisis se extendió desde el inicio de la gestión hasta el 31 de diciembre de 2005); se detectaron serias irregularidades en la participación de la CNRT como órgano de control.

⁷² Auditoría sobre "obras en los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires y subterráneos", aprobada el 10/05/07.

⁷³ Auditoría sobre "obras en los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires y subterráneos", aprobada el 10/05/07.

⁷⁴ Auditoría sobre "obras en los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires y subterráneos", aprobada el 10/05/07.

⁷⁵ Auditoría sobre "mantenimiento, seguridad y verificación del cumplimiento de la Ley N° 22.431 y Decreto N° 914/97 sobre el sistema de protección integral de los discapacitados, respecto del transporte público de pasajeros por ferrocarril", aprobada el 5/11/04.

⁷⁶ Auditoría sobre "mantenimiento, seguridad y verificación del cumplimiento de la Ley N° 22.431 y Decreto N° 914/97 sobre el sistema de protección integral de los Discapacitados, respecto del transporte público de pasajeros por ferrocarril, aprobada el 15/07/04.

En ese aspecto, la AGN señaló que el análisis técnico llevado a cabo por la CNRT con el fin de respaldar su opinión respecto de la razonabilidad de los presupuestos presentados por la UGOFESA, no ofrece garantías de un correcto juicio. Además de extemporaneidad en su intervención, se ha podido observar el consentimiento de precios superiores a los compulsados por sus dependencias, como así también la aplicación de factores de comercialización que prácticamente llegan a duplicar los costos, y de los que no se ofrece adecuado sustento en lo actuado.

Asimismo, en oportunidad de serle requerida su aportación en el proceso de evaluación de una eventual lesividad durante la ejecución del Contrato de Concesión, la CNRT ha aplicado criterios diferentes a aquellos utilizados habitualmente para efectuar el análisis de razonabilidad de los presupuestos presentados por UGOFESA.

Como consecuencia de lo mencionado precedentemente, en caso de aplicarse la pauta seguida en el cálculo de lesividad, los porcentajes de exceso en los presupuestos de las obras presentados por UGOFESA hubieran resultado superiores y por ende menos razonables; y de haberse optado por utilizar el mismo monto empleado para el análisis de razonabilidad, el cómputo de lesividad se hubiera visto sustancialmente incrementado.

(b) En cuanto al impacto de la declaración de la emergencia ferroviaria en el sistema de control de este servicio público y la falta de un régimen de penalidades para aplicar multas a las concesionarias ferroviarias, se verificar la siguiente situación:

La ley 25.561 declaró la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria y 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 Pública⁷⁷. Para celebrar acuerdos, la legislación dispuso que deberían tenerse en cuenta determinados criterios: el impacto de las tarifas renegociadas, la calidad de los servicios y planes de inversión, el interés de los usuarios y accesibilidad de los servicios, la seguridad de los sistemas y la rentabilidad de las empresas⁷⁸. Asimismo, determinó la pesificación de las tarifas, según la equivalencia un peso es igual a un dólar estadounidense y prohibió las cláusulas de reajuste o

⁷⁷ Ley 25.561, Art. 8º: Dispónese que a partir de la sanción de la presente ley, en los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público, comprendidos entre ellos los de obras y servicios públicos, quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio UN PESO (\$ 1) = UN DOLAR ESTADOUNIDENSE (US\$ 1).

⁷⁸ Ley 25.561, Art.9º: Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a renegociar los contratos comprendidos en lo dispuesto en el Artículo 8º de la presente ley. En el caso de los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, deberán tomarse en consideración los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.

indexación⁷⁹. En todos los casos, las empresas del servicio público debían continuar con la prestación en condiciones de continuidad, uniformidad y obligatoriedad⁸⁰.

En octubre de 2002, el Poder Ejecutivo, en ejercicio de las facultades delegadas por la ley 25.561, declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios emergentes de los contratos de concesión en vías de ejecución correspondientes al sistema público de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneos del AMBA⁸¹. En virtud de esta decisión, entre otras, se produjeron las siguientes reformas:

- Se suspendió la aplicación de los incrementos tarifarios establecidos⁸²
- Se suspendieron las obras, trabajos y provisión de bienes correspondientes a los planes de obras de los contratos de concesión de explotación de servicios ferroviarios.⁸³
- Se creó un Programa de Emergencia de Obras y Trabajos Indispensables y de Prestación de Servicios, cuyo financiamiento provendría de aportes presupuestarios.⁸⁴

⁷⁹ Ley 25.561, Art. 10°. Mantiénense derogadas, con efecto a partir del 1° de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios. Esta derogación se aplicará aun a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria, contractual o convencional – inclusive convenios colectivos de trabajo – de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de pesos que corresponda pagar. Quedan derogadas las disposiciones legales y reglamentarias y serán inaplicables las disposiciones contractuales o convencionales que contravinieren lo aquí dispuesto.

⁸⁰ Ley 25.561, Art.10: “ Las disposiciones previstas en los artículos 8° y 9° de la presente ley, en ningún caso autorizarán a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones”.

⁸¹ Decreto 2075/2002, Art. 1°: “Declárase en estado de emergencia por el término de vigencia del presente decreto a la prestación de los servicios emergentes de los contratos de concesión en vías de ejecución correspondientes al sistema público de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del Area Metropolitana de Buenos Aires”.

⁸² Decreto 2075/2002, Art. 2°, que establece lo siguiente: En el marco de la emergencia declarada por el artículo precedente, ratifícase la suspensión de la aplicación de los incrementos tarifarios oportunamente establecidos y a regir a partir del 1° de enero de 2002, en las Addendas a los Contratos de Concesión aprobadas por los Decretos N° 104 de fecha 25 de enero de 2001 y N° 167 de fecha 9 de febrero de 2001. Instrúyese a la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE LA PRODUCCION a efectuar los estudios conducentes a determinar la necesidad de la redeterminación de la estructura tarifaria de los servicios involucrados, en función de las tarifas vigentes para la totalidad de los modos de transporte público de pasajeros en el Area Metropolitana de Buenos Aires, propendiendo a lograr un adecuado equilibrio entre las mismas.

⁸³ Decreto 2075/2002, Art. 4°, que manifiesta lo siguiente: Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación del servicio público, cada concesionario deberá presentar ante la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE LA PRODUCCION, dentro de los DIEZ (10) días corridos de publicado el presente decreto, para su aprobación por la Autoridad de Aplicación, un Programa de Emergencia de Obras y Trabajos Indispensables y de Prestación del Servicio, al que sujetará su funcionamiento durante la vigencia del presente decreto. La Autoridad de Aplicación considerará y en su caso aprobará los Programas de Emergencia presentados en un plazo no mayor de TREINTA (30) días.

El financiamiento y pago de las obras y trabajos indispensables y de la prestación del servicio del Programa de Emergencia provendrá de los aportes presupuestarios, de los fondos recaudados en concepto de ingresos adicionales por tarifa destinados al Fondo de Inversiones constituido a partir de dichos ingresos y de otros aportes estatales.

Los ingresos propios del concesionario seguirán destinados al financiamiento de actividades o aspectos vinculados exclusivamente a la faz operativa de la prestación del servicio.

El financiamiento proveniente del Fideicomiso creado por el Decreto 976 de fecha 31 de julio de 2001, tendrá el destino asignado por la Resolución conjunta N° 61 del MINISTERIO DE ECONOMIA y N° 11 del MINISTERIO DE LA PRODUCCION de fecha 5 de junio de 2002 y se regirá por las condiciones allí establecidas, en especial aquéllas atinentes a la seguridad pública y demás condiciones para acceder y mantener el derecho a la percepción de los bienes fideicomitados.

- El mantenimiento del pago de subsidios creados por el Sistema Ferroviario Integrado (SISFER) y disponer su aplicación prioritaria a garantizar la seguridad pública⁸⁵.

La vigencia del estado de emergencia, conforme a lo establecido en el propio decreto, se mantendrá hasta la conclusión de los procesos de renegociación de los contratos de concesión⁸⁶.

Asimismo, con respecto al proceso de renegociación, existen normas específicas que circunscriben determinados aspectos de la concesión al proceso de renegociación. En este sentido, se dispuso que (i) los concesionarios deben mantener la calidad de los servicios públicos involucrados y velar por la salubridad y seguridad de la población, (ii) que todo reclamo por incumplimientos contractuales que se planteen entre concesionario y concedente, y respecto de los cuales, el concesionario manifieste que dicho incumplimiento se produjo por el impacto económico-financiero, debe ser incluido en el procedimiento de renegociación y formar parte del acuerdo⁸⁷ y (iii) que

⁸⁴ Decreto 2075/2002, Art. 3º, que dispone lo siguiente: Suspéndese, a todos los efectos, a partir del día siguiente al de la publicación del presente decreto, y por su plazo de vigencia, el régimen de silencio positivo previsto en las Addendas a los contratos de concesión aprobadas por los Decretos Nros. 104 de fecha 25 de enero de 2001 y 167 de fecha 9 de febrero de 2001, excepto en lo relativo a las previsiones contenidas en el Anexo 5 A, Punto 2.7. y en el Anexo 6 A, Punto 2.7. de los instrumentos aprobados por los mencionados decretos, respectivamente.

⁸⁵ Decreto 2075/2002, Art. 6, primer párrafo: Instrúyese al MINISTERIO DE LA PRODUCCION a disponer en forma prioritaria el pago de los subsidios de explotación con los fondos contemplados en el Artículo 8º del Decreto N° 652/2002, según lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 4º del presente acto. Art. 4º, último párrafo: El financiamiento proveniente del Fideicomiso creado por el Decreto 976 de fecha 31 de julio de 2001, tendrá el destino asignado por la Resolución conjunta N° 61 del MINISTERIO DE ECONOMIA y N° 11 del MINISTERIO DE LA PRODUCCION de fecha 5 de junio de 2002 y se registrará por las condiciones allí establecidas, en especial aquéllas atinentes a la seguridad pública y demás condiciones para acceder y mantener el derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos.

⁸⁶ Decreto 2075/2002, Art. 13º, que indica lo siguiente: El presente decreto comenzará a regir a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial y mantendrá su vigencia hasta la conclusión de los procedimientos previstos por el Decreto N° 293/2002 para el transporte público ferroviario de personas, de superficie y subterráneo.

⁸⁷ Decreto 1090/2002, Art. 1º: Establécese que todo reclamo por incumplimiento de los contratos contemplados en el artículo 1º del Decreto N° 293/02, entre concesionario y concedente, que se planteen antes del dictado del decreto que refrende los acuerdos de renegociación o las recomendaciones de rescisión, deberá ser incluido en el procedimiento de renegociación y formar parte del acuerdo.

Los concesionarios que efectúen reclamos por incumplimiento contractual, fuera del proceso de renegociación establecido por el Decreto N° 293/ 02, quedarán automáticamente excluidos de dicho proceso.

Decreto 1090/2002, Art. 2º: Los concesionarios deberán mantener la calidad de los servicios públicos involucrados y velar por la salubridad y la seguridad de la población por los hechos, acciones u omisiones derivados del contrato respectivo.

Resolución 308/2002, Art. 3º : Los estándares de calidad referidos por el Decreto N° 1090/02 son aquellos previstos en las condiciones estipuladas en los respectivos contratos de concesión, sus modificaciones y addendas vigentes. Dichos estándares constituyen los niveles de calidad exigibles al concesionario.

Resolución 308/2002, Art. 4º : Respecto de los incumplimientos de los contratos que se hubieran detectado con anterioridad al dictado del Decreto N° 1090/02, como aquellos que se verifiquen a partir de ese momento, la Autoridad competente, sea el Órgano de Control o la Autoridad de Aplicación, procederá a sustanciar las actuaciones administrativas conforme a lo previsto en las normas vigentes.

Resolución 308/2002, Art. 5º : Efectuada la intimación o apercibimiento por parte de la Autoridad competente, sea el Órgano de Control o la Autoridad de Aplicación, en aquellos casos en los cuales el concesionario evidenciara o demostrara razonablemente que el incumplimiento imputado se produjo en razón del impacto que sufriera en su desenvolvimiento económico-financiero a partir de las medidas dispuestas por la Ley N° 25.561 y sus normas complementarias, corresponderá que una vez agotada la instancia administrativa, el Órgano de Control o la Autoridad de Aplicación, emita sus conclusiones, poniendo en conocimiento de ello a la COMISION DE RENEGOCIACION DE CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, a efectos de su consideración dentro del proceso de negociación.

en los casos enunciados en el punto anterior, si se determina que corresponde una sanción económica o multa, éste debe ser valuada, pero se suspende su exigibilidad⁸⁸, (iv) que corresponde a la Secretaría de Transporte elaborar un Reglamento General de Penalidades aplicable durante la emergencia⁸⁹.

Sin embargo, desde que se dictó la norma que establece la necesidad de dictar ese reglamento, la Secretaría de Transporte no ha elaborado el cuerpo normativo. Esto ha sido señalado por la AGN, que expresó que **antes posibles incumplimientos, el organismo de control se encuentra impedido de la aplicación de sanciones y con ello pierde el poder coercitivo tendiente a evitarlos. Esto representa una limitación de las facultades de la CNRT que debilita seriamente su gestión**⁹⁰.

Por otro lado, a pesar de las múltiples soluciones que demanda el estado de irregularidad y emergencia de las concesiones ferroviarias, que debe resolverse en el marco del proceso de ánsilis y renegociación de estos contratos, **la UNIREN ha suspendido de hecho el procedimiento, mientras los servicios que las empresas prestan continúan siendo deficitarios y violatorios de los derechos constitucionales de los usuarios**⁹¹.

(c) El proyecto de ley para el reordenamiento ferroviario, que se encuentra en trámite parlamentario en el Congreso Nacional (Exp. 123-PE-2007), no garantiza un sistema de regulación, fiscalización y control robusto y eficaz para ese servicio público; e incluso, debilita el actual régimen.

En el marco de la emergencia ferroviaria y con los antecedentes de las rescisiones contractuales que se produjeron con respecto a los servicios de ferrocarril de las ex – líneas San Martín, General Roca y Belgrano Sur, a cargo de la empresa Transportes

⁸⁸ Resolución 308, 2002, Art. 6°: En el supuesto contemplado en el artículo precedente, si se determinara que corresponde una sanción económica o multa, la misma será valuada por la Autoridad competente, sea el Organismo de Control o la Autoridad de Aplicación, e informada a la COMISION DE RENEGOCIACION DE CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, correspondiendo la suspensión de todo procedimiento de exigibilidad al concesionario a efectos de su inclusión en la negociación contractual. Tratándose de sanciones que impliquen bonificaciones a los usuarios, las mismas proseguirán su trámite normal.

Resolución 308/2002, Art. 7°: En los casos en que el incumplimiento no fuera vinculado por el concesionario al impacto de la emergencia o cuando tal circunstancia no fuera demostrada razonablemente, la Autoridad competente continuará con los actos propios de su poder de policía, eximiéndose a dicha Autoridad, de incluir tal incumplimiento dentro de la renegociación a cargo de la COMISION DE RENEGOCIACION DE CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

⁸⁹ Resolución del Ministerio de la Producción N° 115/2002, Art. 4°: Apruébase el Acta Acuerdo de fecha 6 de diciembre de 2002 suscripta entre la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE LA PRODUCCION y las empresas concesionarias del servicio de transporte ferroviario de pasajeros en el Area Metropolitana de BUENOS AIRES, que forma parte integrante de la presente resolución como Anexo IV.

Encomiéndose a la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE LA PRODUCCION la elaboración del Reglamento General de Penalidades de aplicación a las Concesiones de Explotación de los Servicios Ferroviarios de Pasajeros –de Superficie y Subterráneos– del Area Metropolitana de BUENOS AIRES durante la emergencia declarada por el Decreto N° 2075/2002. Para ello procederá a introducir las adecuaciones necesarias para compatibilizar las penalidades a las condiciones de prestación del servicio y a los planes de obras resultantes de los Programas de Emergencia que se aprueban de conformidad a lo establecido en el Artículo 4° del Decreto N° 2075/ 2002, teniendo especialmente en consideración los criterios de interpretación utilizados para la celebración del Acta Acuerdo a que se hace referencia en el párrafo anterior.

⁹⁰ Auditoria sobre “obras en los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana Buenos Aires y Subterráneos”, aprobada el 10/05/07.

⁹¹ Al respecto ver el trabajo de ACIJ, Abril de 2007, “Informe Público. El Poder Ejecutivo Nacional suspende de hecho el proceso de renegociación de contratos de concesión de ferrocarriles de pasajeros”

Metropolitanos S.A.⁹², el Poder Ejecutivo Nacional decidió enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley de reordenamiento del transporte ferroviario, que se encuentra en trámite parlamentario⁹³.

La ley, que tiene por objeto el reordenamiento ferroviario, conforma un nuevo diseño institucional. En primer lugar, otorga al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (en adelante MINPLAN), las funciones que atañen a la regulación y aplicación del sistema de transporte ferroviario creado. Luego, 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 y 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. Por último, 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 asignadas funciones de regulación y fiscalización de este servicio público.

Diversas organizaciones de la sociedad civil, encabezadas por Poder Ciudadano, con la participación de ACIJ, difundieron un documento que señala algunas debilidades del sistema que se intenta crear y que contiene propuestas normativas que contribuyan a enriquecer- en aspectos vinculados con la transparencia, la participación de los usuarios, el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos- el texto del proyecto de ley⁹⁴.

Las recomendaciones efectuadas por las ONGs se resumen a continuación:

- Establecer coordinación entre la Ley de Reordenamiento Ferroviario (en adelante LRF) y la futura Autoridad Metropolitana del Transporte.
- Analizar las competencias asignadas a cada organismo y prever la existencia de un robusto y eficaz sistema de regulación, fiscalización y control del transporte ferroviario a cargo de un ente autónomo e independiente.
- Considerar que, desde el punto de vista institucional y por sus características, las Sociedades del Estado constituyen un desafío adicional para el uso transparente de los recursos públicos, pues no se les aplican: las previsiones de la Ley de Administración Financiera que regulan la programación de la ejecución del gasto y las leyes de obras públicas y procedimientos administrativos.
- Incorporar en el proyecto de ley un mecanismo de participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de designación de los integrantes del Consejo de Administración de las Sociedades del Estado que se crean.
- Agregar previsiones normativas o lineamientos que sustenten la participación ciudadana.
- Garantizar un mecanismo de información por el cual el Poder Ejecutivo Nacional informe trimestralmente al Congreso sobre la ejecución de los programas de inversiones en infraestructura y mantenimiento y las

⁹² Decretos N° 591/07 y N° 592/07.

⁹³ El proyecto de ley tramita en el expediente 123-PE-2007, recibió media sanción del Honorable Senado de la Nación y posee dictamen favorable de las Comisiones de Transporte y Presupuesto y Hacienda

⁹⁴ Carta con recomendaciones presentada el 06/08/2007 a las Comisiones de Transporte Presupuesto y Hacienda. Adhirieron al documento Poder Ciudadano, ACIJ, FARN, Fundación Metropolitana y la Red de Organizaciones del Conurbano Bonaerense.

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 del presente proyecto de ley.

En particular, con respecto al sistema de fiscalización y control del servicio público de transporte ferroviario, el proyecto de LRF establece que el MINPLAN “encomendará” ambas funciones 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. En este sentido, el proyecto no las asigna como competencias originarias del organismo, lo cual sería recomendable, ya que fortalecería legalmente la autonomía funcional de la CNRT.

Resulta aún más preocupante que el proyecto de ley genere incertidumbre respecto al alcance de las competencias asignadas a la CNRT, puesto que conforme a la letra del art. 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.

➤ Conclusiones

- Cada una de las instancias que componen el sistema de fiscalización y control de la CNRT presenta graves falencias que comprometen seriamente su eficacia:
- Se han detectado deficiencias en la etapa de planificación de las fiscalizaciones, no se utilizan las quejas de los usuarios para su programación, los controles planeados son insuficientes, y en casos en que estaban programados, no fueron cumplidos.
- Las deficiencias señaladas se deben tanto a la insuficiente cantidad de inspectores abocados a las tareas de fiscalización, como a una deficiente utilización de los recursos con que cuenta la Comisión.
- En relación con el sistema de control, se comenten irregularidades en la instrumentación de los controles realizados, en muchos casos no se aplican sanciones frente a violaciones de la normativa vigente, las penalidades carecen de la significatividad necesaria para disuadir a los operadores de nuevos incumplimientos, los procedimientos se dilatan excesivamente, y se han detectado fallas en la utilización de los mecanismos de percepción de las multas impuestas.
- La CNRT no utiliza el mecanismo de audiencia pública frente a actos de prestadores que sean violatorios de la normativa vigente, pese a que la facultad de instrumentar dicha participación de los usuarios está expresamente prevista en el decreto 1388/96.
- Las deficiencias en el control de la CNRT han motivado pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo de la Nación y de la Ciudad de Buenos Aires, por los cuales se exhortó a la CNRT a cumplir adecuadamente con sus funciones.

- La inacción de la CNRT frente a actos de prestadores que son violatorios de la normativa vigente, ha generado que el Poder Judicial deba tomar intervención frente a denuncias de afectados.
- Muchas debilidades en el sistema de control se deben a la omisión de la Secretaría de Transporte de sancionar el régimen de penalidades previsto para la emergencia ferroviaria.

IV.4. RELACIÓN DEL ORGANISMO CON LA COMUNIDAD

(i) Atención, tramitación y resolución de reclamos

➤ Hallazgos

- El ente carece de un manual de procedimientos aprobado por el Directorio que regule la tramitación de reclamos por parte de los usuarios y de un procedimiento homogéneo para gestionar los distintos tipos de reclamos. Las normas que rigen los procedimientos son dispersas y no gozan de sistematización, en particular en materia de servicio ferroviario. Esta falencia, relativa a la falta de aprobación de los Manuales de Procedimientos elaborados para ceñir la actuación de la Gerencia de Calidad y Prestación de Servicios fue detectada y observada por la AGN, tanto en lo referido al transporte público automotor como ferroviario, en los años 2000, 2003, 2005 y 2006⁹⁵. No obstante, a la actualidad subsiste este defecto que ocasiona que el sistema sea deficiente en materia normativa.
- El sistema normativo que regula la tramitación de denuncias y reclamos de usuarios no prevé plazos máximos de resolución, aspecto que obsta la eficiencia y confiabilidad del sistema.
- Por otra parte, la AGN ha comprobado que los plazos insumidos para la tramitación de reclamos y en especial, para la emisión de dictámenes, derivaciones y cuando se generan actuaciones o expedientes, son excesivos e irrazonables.⁹⁶ A la actualidad, el ente no ha tomado ninguna acción para desvirtuar esta falencia. Ante la consulta sobre este punto, la respuesta del ente ha sido negar la deficiencia comentada.
- El sistema informático que posee la GCPS para el tratamiento de reclamos cuenta con un funcionamiento defectuoso, no resulta confiable puesto que carece de técnicas de seguridad que eviten la manipulación de los datos incorporados o la pérdida de ellos ante una eventual caída del sistema. Esta falencia fue detectada por la AGN desde el año 2001.⁹⁷ Sin embargo, dicha deficiencia subsiste puesto que la Comisión ha manifestado que si bien tiene la intención de actualizar el sistema informático, no posee recursos suficientes para hacerlo.⁹⁸

⁹⁵ Auditoria sobre “verificación de la calidad de servicio del transporte de pasajeros por subterráneos y premetro”, aprobada el 1/06/06, auditoria sobre “controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA”, aprobada el 6/10/05.

⁹⁶ Cfr. Resolución AGN 259/2001, Pág. 3.

⁹⁷ Cfr. Resolución 259/2001, Pág. 5 y 7

⁹⁸ Nota G.C.P.S. N° 2.921/04, del 13/07/2004 emitida por la CNRT en respuesta a nuestro pedido de información pública presentado por ACIJ sobre medidas adoptadas con posterioridad al Informe de Auditoría AGN aprobado por Res. 189/2003 (transporte público automotor) el 11/06/2004, Actu – S01: 23.140/2004. Nota CNRT (I) N° 2293/05, del 19/10/05, emitida en respuesta a nuestro pedido de información pública presentado por ACIJ sobre medidas adoptadas con posterioridad al Informe de

El compendio normativo aplicable distingue dos tipos de presentaciones de usuarios: las denuncias y los reclamos. Para que una denuncia se transforme en un reclamo, el usuario debe presentar elementos probatorios que comprueben la conducta antijurídica y el perjuicio ocasionado. Según se trate de uno u otro caso, las sanciones aplicables a las empresas difieren: en el primer caso, sólo corresponde aplicar multas y en el segundo se deben añadir indemnizaciones a los usuarios perjudicados

El sistema así diseñado genera dos consecuencias reprochables: por un lado, constituye un desincentivo para el usuario que denuncia, que no posee por sus propios medios elementos probatorios suficientes para comprobar la conducta antijurídica. Por otro lado, la ausencia de incentivos en el denunciante y de control ciudadano en el seguimiento de las denuncias interpuestas puede ocasionar la paralización del expediente.

Esta circunstancia fue advertida a partir de un trabajo específico realizado por ACIJ sobre el incumplimiento del régimen de frecuencias diurnas y nocturnas por parte de las empresas de transporte público automotor dentro del radio del AMBA. Efectivamente, los expedientes que contenían denuncias de usuarios o inspecciones de oficio y comprobaban el incumplimiento al régimen, se encontraban paralizados en el procedimiento sancionatorio.

En relación a los reclamos tramitados en primera instancia por las empresas de transporte público automotor y en las concesionarias ferroviarias, el Ente no realiza controles de gestión comercial, ni elabora índices de satisfacción de los usuarios.⁹⁹

Desde el 2004 el Ente elabora encuestas de opinión anuales a los usuarios de los distintos servicios públicos controlados.¹⁰⁰ Si bien el esfuerzo realizado es valorable, las variables podrían ser más exhaustivas y los resultados obtenidos deberían ser publicados y utilizarse como insumos para la planificación de actividades.

- En cuanto al trámite de los sumarios que deciden la imposición de sanciones, su tramitación requiere el cumplimiento de distintos pasos que implican la intervención de distintas Gerencias del Ente (GCPS, Gerencia de Asuntos Legales, Gerencia de Asuntos Contenciosos y la Intervención) y en muchas ocasiones el trámite de estas actuaciones se ve paralizado por la inacción de alguna de estas Gerencias.¹⁰¹

Auditoría AGN aprobado por Res. 177/2000 (transporte público ferroviario) el 09/08/2005, reiterado el 23/09/2005, Actu - S01: 256.443/2005.

⁹⁹ Cfr. Resolución 189/2003, Pág. 14. Resolución 259/2001, Pág. 11.

¹⁰⁰ Nota GCPS N° 1809/07, del 16.07.2007, en respuesta a nuestro pedido de informes del 10.07.2007. Encuestas de opinión a los usuarios sobre (i) sede central de la CNRT, (ii) Terminal de Ómnibus de Retiro, (iii) Transporte Ferroviario del AMBA, (iv) Red de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires y (v) Transporte Interurbano Automotor.

¹⁰¹ Esta ACIJ tomó conocimiento de la forma en que se lleva a cabo el procedimiento sancionatorio a partir de una denuncia efectuada en el año 2004 referida al incumplimiento del régimen de frecuencias diurnas y nocturnas por parte de las empresas de transporte automotor y a la falta de fiscalización de la CNRT. Posteriormente, en el año 2005 la CNRT concedió a ACIJ vista de una serie expedientes iniciados en el año 2004 para aplicar sanciones a las empresas incumplidoras del régimen de frecuencias. Se ha observado que el procedimiento mencionada, desde la orden de inspección de frecuencias hasta el libramiento de la cedula de notificación de la Resolución que impone la multa a la empresa, tiene una duración aproximada de 8 meses. En ningún caso se pudo comprobar el efectivo cumplimiento de las multas impuestas. De la investigación realizada se ha podido comprobar que los plazos insumidos en la tramitación del procedimiento sancionatorio resultan excesivamente prolongados, aún más teniendo en cuenta que cada expediente se refiere a un único incumplimiento de frecuencia por parte de una empresa de transporte, y no realiza un tratamiento unificado de un conjunto de incumplimientos de su parte.

➤ Información estadística

- Los reclamos ingresan al Ente en un gran volumen. Conforme a las estadísticas de la propia Comisión¹⁰², en el 2005 la CNRT recibió 22.895 reclamos de usuarios por transporte automotor urbano de pasajeros en el AMBA. Asimismo, ingresaron 13.442 reclamos por transporte automotor interurbano de pasajeros de jurisdicción nacional. En tanto, se iniciaron 3.821 reclamos por transporte ferroviario. En suma la CNRT recibió durante todo el período 2005, **40.158 reclamos de usuarios**. (Ver Anexo II con información estadística)
- Entre los reclamos de transporte automotor y ferroviario existe una gran diferencia, por reclamos de transporte automotor recibió más de 20.000 presentaciones, mientras que por ferrocarriles sólo 4.000. Esto se explica puesto que en el caso de reclamos ferroviarios, es obligatorio acudir en primera instancia a las empresas concesionarias, mientras que no existe esta obligación para el transporte automotor.
- Merece destacarse la relación existente entre los reclamos presentados ante las empresas y ante el Ente. Las empresas concesionarias de transporte ferroviario recibieron en el año 2003 un total de 22.418 que al Ente ingresaron 3.821 Esta notable brecha marca la dispersión de los reclamos de los usuarios de este servicio público, que no insisten en la instancia del Ente.
- En cuanto al transporte público automotor urbano, los reclamos recibidos por las empresas durante el año 2005 fueron de 21.371; y en el Ente ingresaron 22.895. A las empresas de transporte interurbano llegaron 948 reclamos y 13.442 ingresaron al ente. Esto demuestra que la instancia ante la empresa es meramente formal y en definitiva un trámite más para arribar al Ente, y que incluso muchos de los reclamos que se interponen ante éste no han cumplido con el requisito de la instancia previa ante la empresa.
- Sobre la diferencia existente entre los reclamos ingresados ante las empresas y ante la Comisión, la información estadística proporcionada por el Ente no permite establecer si la dispersión de los reclamos se debe a la satisfacción de los usuarios con respecto a la respuesta brindada por las empresas, dado que el Ente no realiza estudios de este tipo.¹⁰³ Sin embargo, las observaciones de la AGN permiten sostener que no se verifica un alto grado de satisfacción de los usuarios ante estas respuestas, que en su mayoría, son respuestas tipo que sólo conceden la elevación a segunda instancia.¹⁰⁴

¹⁰² Fuente: Estadísticas publicadas en www.cnrt.gov.ar

¹⁰³ La CNRT destacó que a partir del año 2004 se implementó en el ámbito de la Gerencia de Calidad y Prestaciones de Servicios un método de fiscalización de la gestión de los concesionarios ferroviarios en materia de atención de reclamos. Se realizan dos auditorías anuales a cada concesionario, en base a una muestra representativa relativa a un mes determinado. En estas auditorías se analiza el funcionamiento de los 0800 privados y las respuestas brindadas por los concesionarios a los reclamos de los usuarios. Sobre la misma muestra el sector realiza una encuesta telefónica de satisfacción a los usuarios respecto de las respuestas recibidas por el concesionario a su reclamo. Posteriormente, la Comisión envía a los concesionarios los resultados de ambos trabajos conjuntamente con sus recomendaciones que pueden versar sobre el contenido de las respuestas, el respeto de los plazos y otras circunstancias similares. No obstante, hasta la fecha no se han publicado resultados de estos estudios. (Cfm. Nota G.CPS. N° 2.921/04, del 13/07/2004 emitida por la CNRT en respuesta a nuestro pedido de información pública presentado por ACIJ sobre medidas adoptadas con posterioridad al Informe de Auditoría AGN aprobado por Res. 189/2003 (transporte público automotor) el 11/06/2004, Actu – S01: 23.140/2004.

¹⁰⁴ Cfr. Resolución AGN 177/2000, Pág. 19.

➤ Conclusiones

- El tratamiento del gran volumen de reclamos recibidos en el Ente requiere el insumo de importantes recursos materiales y humanos para desplegar esa actividad eficientemente. Pese a esto los recursos materiales dispuestos en la CNRT para tratar los reclamos son insuficientes.
- No posee un área especializada de atención de usuarios (a diferencia de otros organismos de control).
- El espacio dispuesto para la atención de usuarios en la sede central de la calle Maipú 88 de la Ciudad de Buenos Aires coincide con la recepción del organismo y la atiende una sola persona. Este espacio no permite una atención adecuada de los usuarios que asisten allí.
- Las áreas intervinientes en la tramitación de reclamos (GCPS, GAL y GAC) no sólo se encargan de temas relativos a usuarios sino que deben ejercer otras funciones. Esto impide que el tratamiento de reclamos tenga carácter prioritario.
- Los recursos informáticos utilizados son deficientes y no permiten sostener la confiabilidad de los datos ingresados.
- La CNRT no realiza controles de gestión robustos sobre la atención comercial de las empresas concesionarias del servicio público ferroviario y automotor, en especial, sobre el tratamiento de reclamos. Tampoco evalúa el grado de satisfacción de los usuarios. Todo ello a pesar de verificar que se pierden gran cantidad de reclamos entre la instancia de la empresa y la del Ente.

(ii) Acceso a la información pública y participación ciudadana

➤ Hallazgos

- En relación a la implementación del Reglamento VII del Decreto 1172/2003, sobre “Acceso a la Información Pública”, la CNRT no ha emitido normas ni procedimientos internos para dar respuesta a los pedidos de información pública. No existe una gerencia especializada para hacerse cargo de esta actividad, tampoco se ha designado funcionarios responsables frente a la ciudadanía.
- En cuanto al cumplimiento del reglamento mencionado precedentemente, como detallaremos a continuación, se detectan demoras excesivas en los tiempos de respuesta, casos de respuestas parciales e inexactas y hasta evasivas.

Al respecto, en varias ocasiones y con motivo de la presentación de pedidos de información pública por parte de ACIJ, la CNRT ha emitido diferentes notas en las cuales exterioriza la imposibilidad de implementar y cumplir eficientemente con el derecho de acceso a la información pública.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Nota CNRT (I) N° 1876/05, emitida el 7.09.2005, en la cual se manifestó que “Concretamente, no deben confundirse los roles de administradores y administrados, ni los parámetros a los cuales unos y otros deben sujetarse para poder llevar a cabo un efectivo cumplimiento de sus funciones sociales sin invadir jurisdicciones que les han sido otorgadas como privativas en miras a un interés superior. N consecuencia y encuadrados en la prioridad que marca el cumplimiento de nuestras responsabilidades específicas, comunicámosle que se atenderán los requerimientos en la medida que no se altere o perturbe el desenvolvimiento operativo de esta Comisión Nacional”. Posteriormente, Nota CNRT (I) N° 2896/06,

Finalmente, las autoridades de la Comisión decidieron dar a conocer esta situación a la autoridad de aplicación del decreto 1172/2003, es decir, a la Subsecretaría para la Reforma y Fortalecimiento Institucional. En concreto, la Comisión solicitó directivas, colaboración técnica y capacitación.¹⁰⁶

En su respuesta, la Subsecretaría manifestó al Interventor del organismo que no estaba habilitada para dispensar a los sujetos obligados de cumplir con alguna de las obligaciones contenidas en el Reglamento, menos aún la de entregar información requerida a los particulares. Del mismo modo, destacó que las carencias propias de cada entidad deben superarse desde el presupuesto del cumplimiento efectivo de la norma, adoptando soluciones de transición hasta tanto sean sorteadas las limitantes que garantizan un ejercicio eficaz del derecho.¹⁰⁷

- En promedio la respuesta a un pedido de información pública por parte de la CNRT insume 50 días hábiles, cuando el plazo reglamentario es de 10 días. De un total de doce pedidos de información, en dos oportunidades se tuvieron que iniciar acciones de amparo por mora para reclamar su respuesta. A su vez, en seis ocasiones el trámite requirió la presentación de pedidos reiteratorios. En todos los casos, fue necesario realizar numerosos llamados telefónicos y hasta reuniones personales con funcionarios de la Gerencia de Asuntos Jurídicos del ente de control. (ver Anexo I que contiene el cuadro comparativo de los informes).

Reglamento de Acceso a la Información Pública	Responde	Tiempo Promedio de Respuesta	Necesidad de gestiones para su obtención
Se aplica	Si (83%)	50 días	Si

- Los diversos organismos estatales con competencia funcional en esta materia reciben asiduas denuncias de particulares por el incumplimiento del régimen de acceso a la información pública. En la Subsecretaría mencionada previamente, tramitó una denuncia presentada por esta ACIJ y en la Oficina Anticorrupción tramitan cuatro denuncias iniciadas por diversas organizaciones de la sociedad civil.

- Con respecto al Reglamento VIII de “Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos” –que proporciona a los usuarios la valiosa oportunidad de acceder a la información que se discute en los órganos de gobierno de los entes de control–, como consecuencia de la Intervención unipersonal de la CNRT, no es posible

emitida el 10.11.2006, donde se expresó que “... el organismo se encuentra imposibilitado de responder en tiempo y forma a los informes solicitados ya que por su magnitud y heterogeneidad se deberían preparar específicamente respuestas para esa Asociación lo que redundaría en perjuicio de las demás responsabilidad que esta Comisión no puede desatender”.

¹⁰⁶ Nota CNRT (I) 2862/06, emitida el 6.11.2006, en la cual se diagnosticó la siguiente situación: “... el organismo a mi cargo es requerido con continuos pedidos de informes por parte de asociaciones civiles y centros de atención al consumidor que por su magnitud... ocasionan demoras excesivas de tiempo por parte de las áreas que deben elaborarlos sumado a lo cuál en muchas ocasiones se piden periodos que abarcan hasta cinco años hacia atrás para ser incluidos en los mencionados informes [...] Por estos motivos le solicitamos que como organismo de contralor esa Subsecretaría nos brinde las directivas a seguir como así también la colaboración técnica y de capacitación apropiada para poder encarar respuestas oportunas tanto a los pedidos actuales o pendientes de respuesta como asimismo ante nuevos requerimientos y además acotar los alcances que de acuerdo al decreto ya la realidad del organismo sea factible atender.”

¹⁰⁷ Nota SRIyFDN N° 67/2007, del 15/06/2007, emitida en respuesta a la consulta de la CNRT.

la aplicación y utilización de este instituto ya que no posee Directorio que pueda reunirse.

- Acerca del Reglamento III y IV sobre “Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del PEN”, la CNRT no posee ningún tipo de registro propio ni un link al Registro Único. Solo se encontró en su página Web, un *link* al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios pudiendo recién desde el cual puede accederse al sitio de la Subsecretaría.
- Asimismo, pudo observarse que en el Registro Único se encuentran solamente las reuniones mantenidas por su Interventor, Ing. Pedro Ochoa Romero, registrando 117 audiencias desde el 1º de noviembre de 2004.
- En relación a la implementación del instituto de “Audiencias Públicas”, receptado en los Reglamentos I y II del decreto 1172/2003, la CNRT no poseía, con anterioridad al decreto, normativa interna sobre la materia ni la han dictado, luego de éste, con el fin de reglamentar esta herramienta en su interior.
- En cuanto a la utilización de este instituto, en el ámbito de la CNRT, no existe ningún antecedente de realización de una audiencia pública, ni antes ni después del dictado del decreto estudiado.
- En relación al Reglamento V de “Elaboración Participativa de Normas”, la CNRT tampoco poseía, con anterioridad al decreto 11172/2006, normativa interna sobre la materia ni la han dictado, luego de éste, con el fin de reglamentar esta herramienta en su interior.
- En cuanto a la utilización de este instituto, en el ámbito de la CNRT, no existe ningún antecedente de elaboración participativa de normas, ni antes ni después del dictado del decreto estudiado.
- El cuadro que continúa sintetiza la evaluación sobre el grado de implementación y cumplimiento de los reglamentos del decreto estudiado, con excepción del reglamento de acceso a la información:

Reglamento Decreto 1172/2003	Audiencias Públicas	Registro de Gestión de Intereses	Elaboración Participativa de Normas	Reuniones Abiertas de Directorio
CNRT	No registra antecedentes	Implementado	No registra antecedentes	No aplicable (Intervención)

- La Constitución Nacional establece la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control (art. 42). A pesar de la expresa disposición constitucional, en la CNRT no se garantiza ningún mecanismo de participación de usuarios. Por esta razón, diversas organizaciones han presentado en varias oportunidades sus pedidos para que crear un canal de participación, pero todas estas propuestas fueron desoídas por las autoridades¹⁰⁸. En otros entes de control, esta

¹⁰⁸ La última presentación fue suscripta por ACIJ, Consumidores Libres, Unión de Usuarios y Consumidores, LIDECO, Consumidores Argentinos, PADEC, Consumidores Activos y fue realizada el

participación se cumplió con la conformación de Comisiones de Usuarios, en las que intervienen las asociaciones registradas, cuya función es asesorar y trabajar temas de interés de los usuarios (es el caso del ENRE y del ENARGAS).

- La página web de la CNRT (www.cnrt.gov.ar) no resulta funcional para los usuarios, no contiene información completa, relevante y actualizada sobre transporte público y sobre el organismo de control (por ejemplo, sobre presupuesto y ejecución) y no se encuentran cargadas la totalidad de las normas dictadas por la Comisión.
- Las campañas de difusión pública del ente se centran, eminentemente, en la distribución de folletos a los usuarios en las terminales de micros y estaciones de trenes y en la colocación de calcomanías en las unidades de transporte. Además, se diseñó un Juego de Educación Vial con el que se visitaron escuelas primarias para concienciar a los niños y niñas sobre los derechos y deberes de los usuarios y aspectos de seguridad.¹⁰⁹

De acuerdo a los resultados que arrojaron las encuestas de opinión realizadas por la Gerencia de Calidad de la CNRT, el nivel de desconocimiento que los usuarios tienen sobre la existencia y funciones del organismo es generalizado. Así, en la encuesta referida al transporte ferroviario, el 64,8 % de los usuarios ignoraba la existencia de la Comisión. En la encuesta que relevó la opinión sobre la Terminal de Ómnibus de Retiro, surgió que el 60% de los encuestados no conocían al ente; el mismo porcentaje se obtuvo de la encuesta que analizó el transporte automotor interurbano.¹¹⁰

➤ Conclusiones

- **La CNRT comenzó a aplicar los reglamentos del Decreto 1172/2003 con un bajo rendimiento en lo que respecta al acceso a la información pública y a la publicidad de la gestión de intereses. En cambio, tiene nulo desarrollo con relación a los institutos de audiencias públicas, elaboración participada de normas y reuniones abiertas de directorio. La implementación de estas disposiciones es esencial para el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y participación ciudadana.**
- **En el mismo orden de ideas, no se cumple el derecho de participación de las asociaciones de usuarios en el organismo de control, ya que hasta el momento no se habilitó ningún mecanismo, a pesar de los múltiples pedidos de estas organizaciones.**
- **Como puede observarse, las campañas gráficas que realiza la CNRT no son adecuadas para aumentar el nivel de conocimiento sobre su existencia y funciones entre los usuarios. Para ello sería fundamental la realización de campañas a través de medios masivos de comunicación, o bien, la práctica de otro tipo de acciones de comunicación dirigidas a generar una deliberación pública sobre la problemática del transporte.**

22.05.2007 (Exp-S01: 176.589/2007). A la fecha de publicación de este informe, estas asociaciones no recibieron respuesta de la CNRT.

¹⁰⁹ Nota GCPS N° 1809/07, del 16.07.2007, en respuesta a nuestro pedido de informes del 10.07.2007.

¹¹⁰ Nota GCPS N° 1809/07, del 16.07.2007, en respuesta a nuestro pedido de informes del 10.07.2007. Encuestas de opinión a los usuarios sobre (i) sede central de la CNRT, (ii) Terminal de Ómnibus de Retiro, (iii) Transporte Ferroviario del AMBA, (iv) Red de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires y (v) Transporte Interurbano Automotor.

IV.4. ASPECTOS ECONÓMICOS

➤ Hallazgos

- La CNRT se financia con recursos propios provenientes de la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte Automotor y a través del cobro de derechos, aranceles y multas. Para el período 2001-2003 los ingresos percibidos por el organismo fueron menos de lo estimado en la ley de presupuesto (crisis y principios de recuperación económica). Por el contrario, se puede apreciar, finalizado el ejercicio, una subestimación para los años 2004-2006 (ver cuadro 2, anexo III)

La Secretaría de Transporte sólo aumentó un 15% la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte en 2002¹¹¹, manteniendo los mismos montos hasta la actualidad. Si se tiene en cuenta que la participación de ésta en el ingreso total de la CNRT fue, en promedio, del 55% para todo el período 2001-2006 (ver graf. 1, anexo III), se llega a la conclusión de que **el ente carece de flexibilidad a la hora de fijar su política presupuestaria.** No es el caso de otros organismos similares como, por ejemplo, el ENARGAS quien fija su política de financiamiento también a través de las resoluciones sobre sus tasas.

Además, como se mencionó anteriormente, **la CNRT registra un bajo índice de percepción de multas impuestas**, lo que restringe aún más la posibilidad de ajustar su presupuesto a las necesidades del organismo.

- Si se compara la política presupuestaria del ente con la de otros organismos¹¹² (ver cuadro 3, anexo III) se llega a la conclusión de que:
 - **La CNRT dispone de una cantidad significativamente menor de recursos.** Esto llama la atención principalmente porque controla más servicios y empresas.
 - **Si se compara el presupuesto de 2001 con el de este año se puede observar que la CNRT fue el organismo en que menos aumentó.** Esto también resulta alarmante por las mismas razones que se dieron arriba y por la menor capacidad relativa que ha tenido para ajustar sus recursos al incremento de precios que ha venido sufriendo la economía.

Desde este punto de vista, la principal repercusión sería la falta de personal calificado para controlar a las empresas prestadoras del servicio público. Al respecto, se puede mencionar que **buena parte de su dotación es contratada, contribuyendo a la precariedad de la situación laboral de sus empleados. Por ejemplo, para 2007, de una dotación total de 260 personas sólo un 53% pertenece a planta permanente y el restante 47% está contratado transitoriamente.**

- El único programa incluido en el presupuesto es el N° 37 de Fiscalización, Regulación y Control del Servicio de Transporte Terrestre. Éste representa el 80% del

¹¹¹ El monto mínimo pasó de \$409,5 a \$472,5 y el máximo de \$870,9 a \$1.005.

¹¹² La comparación se realiza con el ENARGAS y el ENRE porque, al igual que la CNRT, son organismos descentralizados, autónomos y con autarquía financiera dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversiones y Servicios.

total estimado en promedio para el período analizado. Le siguen los Gastos Figurativos¹¹³ con un 14% de participación y el resto para Aplicaciones Financieras¹¹⁴.

El promedio de ejecución para el período 2001-2006 del programa es del 80%, dejando un monto de subejecución, acumulado en esos seis años, de unos 16 millones de pesos (ver cuadro 4, anexo III).

El inciso con mayor participación en el crédito vigente es el 1 (Gastos en Personal). Este representa el 76% (en promedio para los mismos años) de los fondos devengados por el organismo para fiscalización, regulación y control del servicio de transporte terrestre, seguido por los servicios no personales, que reúnen aproximadamente un 15% de dicho monto.

Por último, resulta llamativo, según se detalla en la página de Ejecución Presupuestaria Nacional del MECON y dado que la jurisdicción de la CNRT es nacional, que el presupuesto de gastos para el único programa del ente regulador está asignado en su totalidad a Capital Federal. Esto está fundamentado en el hecho de que no hay información pública sobre los recursos destinados a las delegaciones regionales ni sobre los criterios escogidos para su distribución.

- Resulta importante destacar que desde la creación de la CNRT, la Auditoría General de la Nación no ha realizado auditorías contables sobre el ente. La última auditoría de ese tipo corresponde a los estados contables de la fusión de la CNTA y CNTF al 31/12/1996, y fue aprobada el 8 de mayo de 2000.

Las auditorías contables son importantes porque tienen por objeto establecer la razonabilidad de la política financiera de una entidad y contribuyen al control ciudadano sobre los destinos de los fondos públicos.

➤ Conclusiones

- **La condición económica de la CNRT es de extrema debilidad, puesto que, en primer lugar, carece de capacidad jurídica para desarrollar su propia política presupuestaria, lo que afecta su autonomía e independencia. Además, el incremento en los recursos, dispuesto por la Secretaría política, es insuficiente para asegurar el buen funcionamiento del organismo y es considerablemente inferior al aumento detectado en entes de similares características.**
- **La ejecución de los recursos por parte de la CNRT debería realizarse con mayor planificación, equidad y transparencia.**

IV.5. RECEPTIVIDAD E IMPACTO DE LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR AUTORIDADES GUBERNAMENTALES Y POR LA SOCIEDAD CIVIL

➤ Hallazgos

¹¹³ Contribuciones de la administración central, de organismos descentralizados y de entidades de seguridad social destinados a integrar el financiamiento de la administración central, organismos descentralizados y entidades de seguridad social cuyas erogaciones figuran también en el Presupuesto General de la Administración Central. No incluye las contribuciones a organismos, empresas o entidades cuyos presupuestos no son parte integrante del Presupuesto General de la Administración Nacional.

¹¹⁴ Las aplicaciones financieras se constituyen por el incremento de los activos financieros y la disminución de los pasivos públicos.

- **El notable y copioso trabajo realizado por la Auditoría General de la Nación respecto de la actividad de fiscalización y control de la CNRT no tuvo el impacto ni la receptividad adecuada en el organismo, aún cuando la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y el Honorable Congreso Nacional recurrentemente solicitaron informes y adopción de medidas.**

La AGN, al realizar controles regulares sobre los organismos auditados, frecuentemente evalúa si las recomendaciones efectuadas en anteriores auditorias fueron cumplidas o no por el organismo en cuestión. En relación con el seguimiento que reciben las recomendaciones formuladas a la CNRT, la Auditoria General de la Nación se ha pronunciado en reiteradas oportunidades, señalando deficiencias en el seguimiento de recomendaciones formuladas en auditorías.

Durante el período que va de diciembre de 2003 a mayo de 2007 se aprobaron 15 informes de auditoria realizados sobre diversos aspectos de funcionamiento de la CNRT. Seis de dichas auditorias están referidas al mantenimiento, seguridad y verificación del cumplimiento de la Ley N° 22431 y Decreto 914/97 sobre el sistema de protección integral de los discapacitados, respecto del transporte público de pasajeros por ferrocarril.

Una de las auditorias verifica los controles ejercidos en la concesión de la Estación Terminal de Ómnibus de Retiro, otra se refiere a los controles realizados por la CNRT con relación a la calidad del servicio del transporte ferroviario de pasajeros del AMBA, otra a la verificación de la calidad del servicio de transporte de pasajeros por subterráneos y premetro, otra verifica los controles ejercidos por la Comisión respecto de las diversas modalidades del servicio de oferta libre, en otra se verifican las medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros, y otra está referida a los controles ejercidos respecto de los incumplimientos de la empresa América Latina Logística Central. También se registra una auditoria con relación a las obras en los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires y Subterráneos, y una auditoria sobre la ex Línea Gral. S. Martín.

Por último, una auditoria se consagró exclusivamente a verificar el grado de regularización, enmienda o subsanación de las deficiencias que originaran las observaciones y recomendaciones vertidas en oportunidad de realizar una auditoria referida a la concesión del corredor ferroviario Rosario- Bahía Blanca.

En dicho informe se concluyó que recomendaciones formuladas en el informe anterior habían sido implementadas en forma parcial. En cuanto al seguimiento de recomendaciones, la AGN concluyó que, en general, las deficiencias señaladas en el informe anterior, y que daban cuenta de incumplimientos significativos, se habían agravado con el desarrollo de la concesión, y el grado de implementación de recomendaciones tendientes a mejorar el control ha sido bajo.

A su vez, en la auditoria realizada sobre los controles ejercidos por la Comisión respecto de las diversas modalidades del servicio de oferta libre, aprobada el 5/6/06, la AGN sostuvo que "la C.N.R.T. no toma debida cuenta de las recomendaciones realizadas oportunamente por esta Auditoría General de la Nación, ni promueve - en todos los casos- las acciones correctivas necesarias a fin de subsanar las deficiencias detectadas".

También en la auditoria realizada sobre medidas de seguridad en el servicio público de transporte automotor de pasajeros, aprobada el 10/05/07, se realizó una evaluación sobre el seguimiento que recibieron las observaciones oportunamente formuladas en la auditoria Resolución AGN N° 63/03, encontrándose numerosas deficiencias que aún no se habían subsanado. De 12 recomendaciones formuladas por

la AGN, 6 no se habían subsanado, y una de ellas no había sido subsanada en forma completa.

- **El Congreso de la Nación emitió cantidad de resoluciones referidas al mal funcionamiento de la CNRT, en las que solicitó la adopción de medidas para adecuar su gestión a los parámetros legales.**

Como señalamos precedentemente, entre el 2004 y el 2007, el Congreso aprobó nueve actos normativos (resoluciones y comunicaciones) –la mayoría de éstos originados en la consideración parlamentaria de los informes de auditoría aprobados por la Auditoría General de la Nación con relación a la gestión de la CNRT en diversos aspectos operativos–, en los cuales se solicitaron informes y se requirió la adopción de medidas para fortalecer el sistema de control del transporte público.

Particularmente ilustrativo de la preocupación manifestada por el Congreso debido a las serias deficiencias detectadas en la labor de la CNRT, resulta lo señalado en los fundamentos del proyecto de Resolución dictado para que el PEN instruya medidas para adecuar el funcionamiento de la CNRT a sus funciones legales (Exp. 55-S-2005).

Allí se señaló que *“Los antecedentes que se desprenden de las distintas actuaciones revisadas en el presente informe ilustran sobre graves incumplimientos de las tareas puestas a cargo de los órganos de control auditados. Estos incumplimientos se traducen en distintos perjuicios, hay daño sobre el interés público general cuando se descuidan aspectos que hacen a la infraestructura básica sobre las que se asienta la actividad en el territorio de la Nación, daño sobre los ciudadanos que utilizan los servicios cuando se desatienden las condiciones en las que los mismos se prestan y se ignoran o se tratan con incuria sus quejas y reclamaciones y daño hacendal directo cuando no se reclama el cumplimiento de condiciones contractuales o se omite la percepción de multas.*

A los daños señalados se agrega uno de naturaleza sustantiva, cual es el producto de la desmoralización de los ciudadanos emergente de la generación de un clima de impotencia y desesperanza en lo tocante a lograr un funcionamiento adecuado de resortes materiales básicos que hacen a la actividad de los ciudadanos. Sin embargo, como puede verse a través de las actuaciones precedentemente referenciadas a los problemas señalados en las auditorías respecto de la gestión de los resortes de control, se suman los defectos en la corrección y, más allá de ello, en el suministro de las debidas explicaciones. Defectos estos últimos que no sólo caracterizan a la comunicación al público sino que alcanzan a la tramitación de expresos y puntuales requerimientos del Poder Legislativo”.

- **En temas específicos relativos al transporte público, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y el Defensor del Pueblo de la Nación han destacado el deficiente funcionamiento de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.**

El Defensor del Pueblo de la Nación ha sancionado Resoluciones por las cuales exhortó a la CNRT a cumplir con su labor de control.

El 15 de mayo de 2006, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires resolvió diversas actuaciones en las que se planteaban diversas quejas por demoras en la frecuencia del servicio y excesivos ruidos en el servicio de transporte subterráneo de pasajeros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En su Resolución, el Defensor del Pueblo resolvió *“exhortar al señor interventor de la CNRT: a) que intime a la empresa Metrovías S.A. a efectuar las mejoras técnicas pertinentes a fin de evitar que los ruidos generados por el servicio de transporte subterráneo sean perjudiciales para los pasajeros, no superando los niveles máximos recomendados por la OMS*

(78 decibeles), b) que imponga medidas tendientes a evitar el congestionamiento de pasajeros en las horas pico" (Resolución N° 1409/06).

En los considerandos de dicha resolución, el Defensor afirmó que "los mecanismos de control implementados por la Secretaría de Transporte de la Nación, a través de la CNRT, no resultan suficientes por lo que corresponde su fortalecimiento".

El 6/10/06, la Defensoría del Pueblo dictó resolución como consecuencia de diversas actuaciones ante el iniciados en las que se denunciaban diversas irregularidades que se producen en el sistema de transporte público de pasajeros en relación con los derechos que la legislación vigente acuerda a las personas con discapacidad. En los considerandos de su Resolución, sostuvo que "la permanente referencia a actitudes de indiferencia hacia las necesidades especiales de los usuarios con discapacidad, que la mayoría de las veces implican riesgos o situaciones de violencia hacia el usuario con discapacidad, normalmente se traducen en trámites administrativos burocráticos, que escasamente llegan a definir concretamente algún tipo de responsabilidad. El exceso en la exigencia de cumplimentar requisitos ante la CNRT desalienta la prosecución de los trámites de denuncia, atento al esfuerzo que ello significa para el reclamante con movilidad reducida".

El 18 de octubre de 2006, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires resolvió una actuación iniciada por la inexistencia de pasos peatonales sobre las vías del ferrocarril, en el tramo que corre entre las estaciones Lugano e Illía, y un hecho ocurrido en el lugar en el que perdió la vida un menor de edad. En la Resolución N° 3299/06, se decidió "recomendar al señor Interoventor de la CNRT que arbitre las medidas pertinentes a efectos de: a) informar si se ha prestado informar si se ha prestado la conformidad técnica del proyecto, al que hace referencia la cláusula primera del convenio suscripto por el Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 25 de septiembre de 2006, remitiendo, en su caso, copia fiel de la misma y fecha de notificación al departamento ejecutivo referenciado; b) intimar a la empresa "Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A." a cumplir los compromisos asumidos y proceder a: I) instalar -de modo urgente- dos casetas con personal de vigilancia las 24 horas del día, así como la señalización y alarmas sonoras comprometidas, a fin de garantizar la seguridad de la población que diariamente cruza las vías a través de senderos "no autorizados" hasta tanto se construyan los puentes peatonales que ejecutará el Ejecutivo metropolitano, II) efectuar la instalación de un cerco de alambre a ambos lados de las vías del ferrocarril General Belgrano Sur S.A. en las inmediaciones del puente peatonal a construirse, dentro del plazo de 15 días establecido en el compromiso asumido el día 25 de septiembre de 2006 y que fuera comunicado al Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas para que por su intermedio se informe a los vecinos de la Villa 20 (Lugano), de esta Ciudad".

A su vez, de conformidad con lo que surge de los informes anuales del Defensor del Pueblo de la Nación realizados durante el período 2002-2005, entre las principales quejas planteadas por los usuarios al Defensor del Pueblo se mencionaron reclamos por la deficiente prestación de los diversos servicios de transporte, y reclamos por la falta de control de la CNRT ante las deficiencias detectadas. En el Informe Anual correspondiente al año 2003 se señaló que varias empresas persistieron en la actitud de desconocer el derechos que permite a las personas con discapacidad viajar gratuitamente a centros de educación y/o rehabilitación; pese a lo cual la CNRT permite, mediante trámites burocráticos, que las mismas continúen negando, diariamente, el acceso al transporte a miles de personas con discapacidad.

Por último, de acuerdo a lo señalado en el Informe Anual del Defensor del Pueblo de la Nación, correspondiente al año 2005, "en esta Comisión se concentraron las funciones de múltiples organismos (la ex Comisión Nacional de Transporte Automotor y la Ex Comisión Nacional de Transporte Ferroviario) con diferentes competencias, con sus propias modalidades y problemáticas. Como consecuencia de esta concentración

de funciones se observó una alarmante laxitud de los controles, incumplimientos no registrados, sanciones no efectivizadas, y la desprotección total de los intereses de los usuarios y del patrimonio nacional”.

- **Algunas de las actividades del organismo analizadas en este informe ya fueron observados por ACIJ en el 2005, en el marco del Programa denominado “Acceso Ciudadano a los Entes de Control”. A pesar de la magnitud del estudio y de las recomendaciones presentadas, la CNRT no inició un diálogo institucional formal.**

En este sentido, respecto del conjunto de informes y recomendaciones denominado “Los Entes de Control y la Ciudadanía”, que fueron distribuidos en diciembre de 2005, el Interventor de la CNRT expresó lo siguiente: “... [E]sta Intervención interpreta que los derechos de los usuarios de los servicios públicos que presta el Estado Nacional, se encuentran contemplados por la normativa legal vigente y representados pro las diferentes asociaciones legalmente constituidas dentro del marco regulatorio de la ley 24.240 de Defensa del Consumidor, por lo que de concretarse la creación de otra/s instancia/s de participación ciudadana, redundaría en tareas y funciones que se vienen desarrollando, y que llegado el caso, hasta podría obstaculizar la normalidad en que deben desarrollar su labor los entes reguladores en pos del cumplimiento de sus obligaciones”¹¹⁵

- **Las asociaciones de usuarios expresaron que en varias ocasiones solicitaron la apertura de una Comisión de Usuarios o la implementación de otro mecanismo que garantice su participación en el organismo. No obstante, estas solicitudes no fueron tomadas seriamente por los sucesivos Interventores de la CNRT.**

- **La Fiscalía de Investigaciones Administrativas condujo varias actuaciones referidas a la defectuosa gestión de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.**

Entre otros aspectos, las investigaciones estuvieron destinadas a observar la actuación del organismo en diversos aspectos, tales como: el régimen sancionatorio, la tramitación de expedientes judiciales, sistema de control empleado en servicios de oferta libre y de cumplimiento de las normas sobre protección del discapacitado. En ocasiones, dichas investigaciones dieron lugar a instrucciones penales.

V. RECOMENDACIONES GENERALES

Es creciente la preocupación institucional sobre el sistema de regulación, fiscalización y control del transporte público. Los recurrentes informes de la AGN, los pedidos de informes y resoluciones emitidos en el Congreso Nacional, las sentencias judiciales y las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo de la Nación constituyen un ejemplo. A ello se suman las investigaciones y actividades de incidencia desplegadas por las organizaciones de la sociedad civil. En su mayoría, estos estudios indagan sobre el funcionamiento de la CNRT y presentan observaciones y recomendaciones para mejorar su rendimiento.

Con el panorama existente, la reestructuración se presenta como la más viable de las alternativas posibles para readecuar el funcionamiento de la Comisión a sus obligaciones legales. Una política pública de reestructuración debería contemplar, al menos, el diseño e implementación de un plan estratégico, debería prever la

¹¹⁵ Cf. Nota CNRT (I) N° 207/06, del 20/01/2006

responsabilidad política y administrativa en el desarrollo de la actividad de reestructuración y, fundamentalmente, debería asegurar el cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales de los usuarios/as del servicio público de transporte automotor y ferroviario.

Además, teniendo en cuenta la movilización social que generó la problemática del transporte, en el desarrollo del proceso de reestructuración, es preciso que se instrumente un canal formal de participación directa de los usuarios/as (audiencia pública, elaboración participada de normas, mesa de diálogo, etc.) para que exista la oportunidad de expresar todas las opiniones y perspectivas existentes en el entramado social y presentar propuestas de la sociedad civil. Del mismo modo, resulta esencial que se garantice un amplio acceso a la información pública.

ANEXO I

RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

TEMA	Presentado	Respuesta	Utilización de prórroga	Reiteración	Acción judicial	Tiempo insumido en responder
Información sobre la integración de los directorios de la CNRT (Exp-S01:383407/2006)	11/10/2006	06/11/2006	NO	SI - 6/11/2006		18 días
Información sobre informes de gestión anuales 2001 a 2005 (Exp-S01:394095/2006)	19/10/2006	09/11/2006	NO			15 días
Información sobre multas a empresas de corta distancia por emisión de gases tóxicos (Exp-S01: 410.706/2006)	30/10/2006	9/11/2006	NO			8 días
Información sobre el operativo de fiscalización en la Terminal de Ómnibus (Exp-S01: 410.716/2006)	30/10/2006	6/12/2006	NO			27 días
Información sobre multas impuestas por incumplimiento del régimen de descanso a conductores (Exp-S01: 512.006/2006)	30/10/2006	22/03/2007	NO	SI - 19/12/2006		97 días
Información sobre elaboración de índices de siniestralidad (Exp-S01: 418.933/2006)	02/11/2006	6/12/2006	NO	SI - 4/12/2006		24 días
Información sobre inspectores y transporte interjurisdiccional (Exp S01: 424.413/2006)	06/11/2006	22/03/2007	NO	SI - 4/12/2006	SI - Exp 45.274/06 (JuzAdmContAdmFed N° 3, Sec N° 6)	97 días
Información sobre medidas adoptadas con posterioridad a la auditoría de AGN N° 78/2006 (Exp-S01: 461.870/2006)	20/11/2006	21/03/2007	NO	SI - 21/03/07		65 días

Información sobre la integración de los directorios de la CNRT (Exp-S01: 383407/2006)	29/11/2006 11/10/2006	06/11/2006	NO NO	SI - 6/11/2006		134 días 18 días
Información sobre medidas adoptadas con posterioridad a la auditoría de AGN N° 63/2003 (Exp-S01: 484.168/2006)						
Integración de información sobre informes de gestión 2001 a 2003 (Exp-S01: 394,095/2006)	04/12/2006		NO		SI - Exp. 12.310/07 (JuzAdmContAdmFed N° 3, Sec N° 6)	139 días
Información sobre plan de reestructuración del organismo (Exp-S01: 96.078/2007)	0712/2006	12/04/2007	NO	SI - 21/03/2007		89 días
Información sobre medidas adoptadas luego de la comunicación parlamentaria (Exp-S01: 96.060/2006)	21/03/2007	28/03/2007	NO			7 días
En total se realizó el seguimiento de doce (12) pedidos de informes	Los pedidos fueron realizados entre octubre 06 y marzo 07	Las respuestas fueron emitidas entre noviembre 06 y abril 07	No se comunicó ninguna prórroga	Se hicieron seis (6) reiteraciones	Se presentaron dos (2) amparos por mora. Permanecen dos (2) pedidos sin respuesta	En promedio la respuesta de la CNRT insumió 50 días por pedido

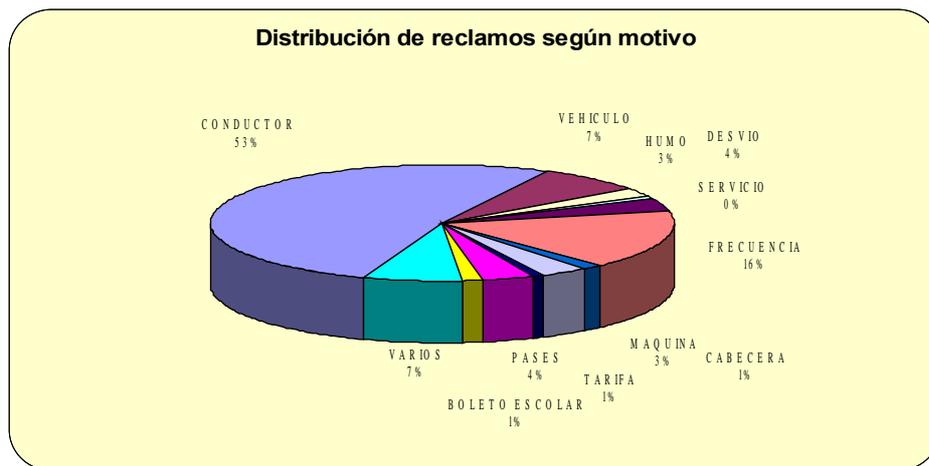
ANEXO II

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE RECLAMOS DE USUARIOS

Reclamos por transporte automotor del AMBA

Recibidos en la CNRT

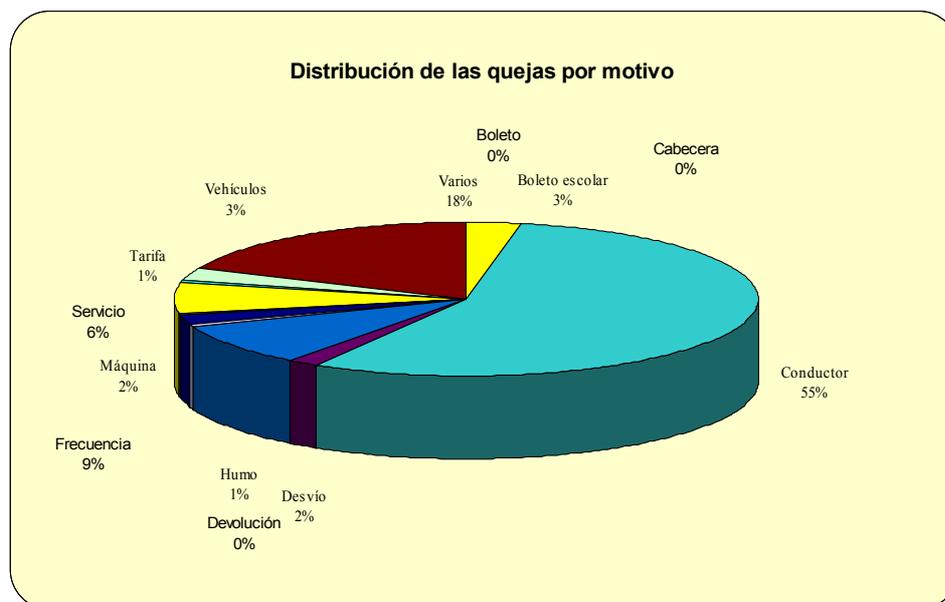
Cantidad de reclamos 2005: 22.985



Fuente: CNRT (www.cnrt.gov.ar)

Recibidos en las empresas de transporte

Cantidad de reclamos: 21.371



Fuente: CNRT (www.cnrt.gov.ar)

Reclamos por transporte automotor interurbano

Recibidos en la CNRT

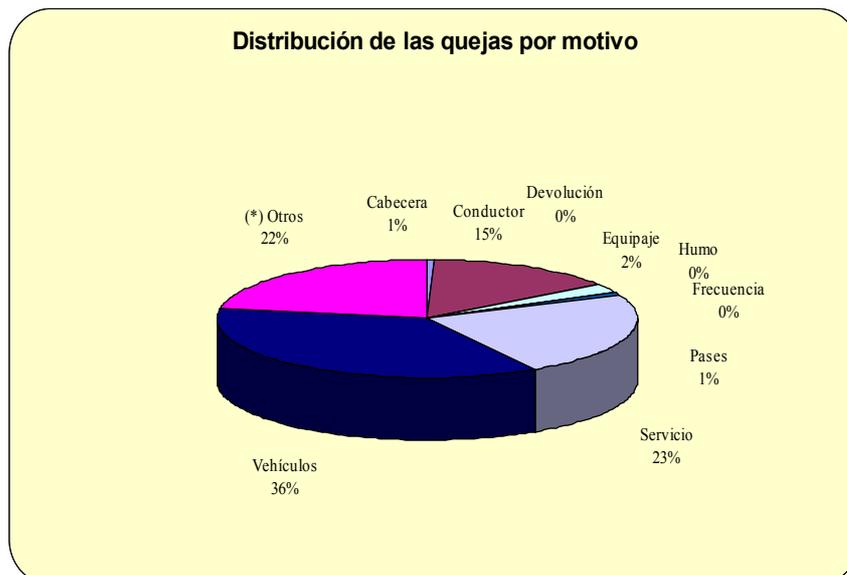
Cantidad de reclamos 2005: 13.442



Fuente: CNRT (www.cnrt.gov.ar)

Recibidos en las empresas de transporte

Cantidad de reclamos: 948

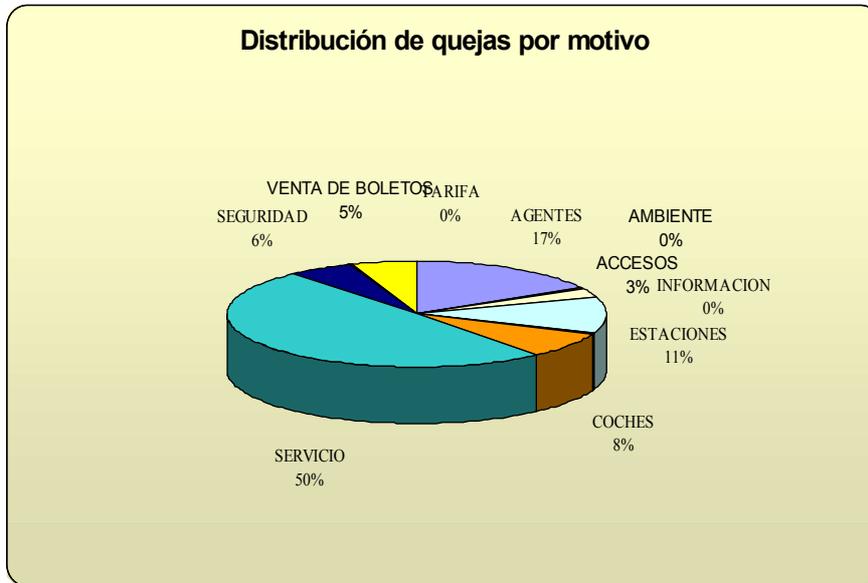


Fuente: CNRT (www.cnrt.gov.ar)

Reclamos por transporte ferroviario

Recibidos en la CNRT

Cantidad de reclamos 2005: 3.821



Fuente: CNRT (www.cnrt.gov.ar)

Recibidos en las empresas de transporte

Cantidad de reclamos: 22.418



Fuente: CNRT (www.cnrt.gov.ar)

ANEXO III
ANÁLISIS ECONÓMICO Y FINANCIERO

Cuadro 1. Recursos y Gastos

Año	Recursos	Gastos	
	Presupuesto Original	Servicios Económicos	Gastos Figurativos
2001	14.509.107	12.022.000	1.685.107
2002	14.888.000	9.880.378	2.634.000
2003	15.291.522	10.493.557	2.654.345
2004	12.239.000	10.200.322	2.038.678
2005	12.300.000	10.972.000	557.000
2006	17.716.000	13.839.507	3.057.000
2007	22.789.021	19.731.606	3.057.000

Fuente: Leyes de presupuesto (ONP)

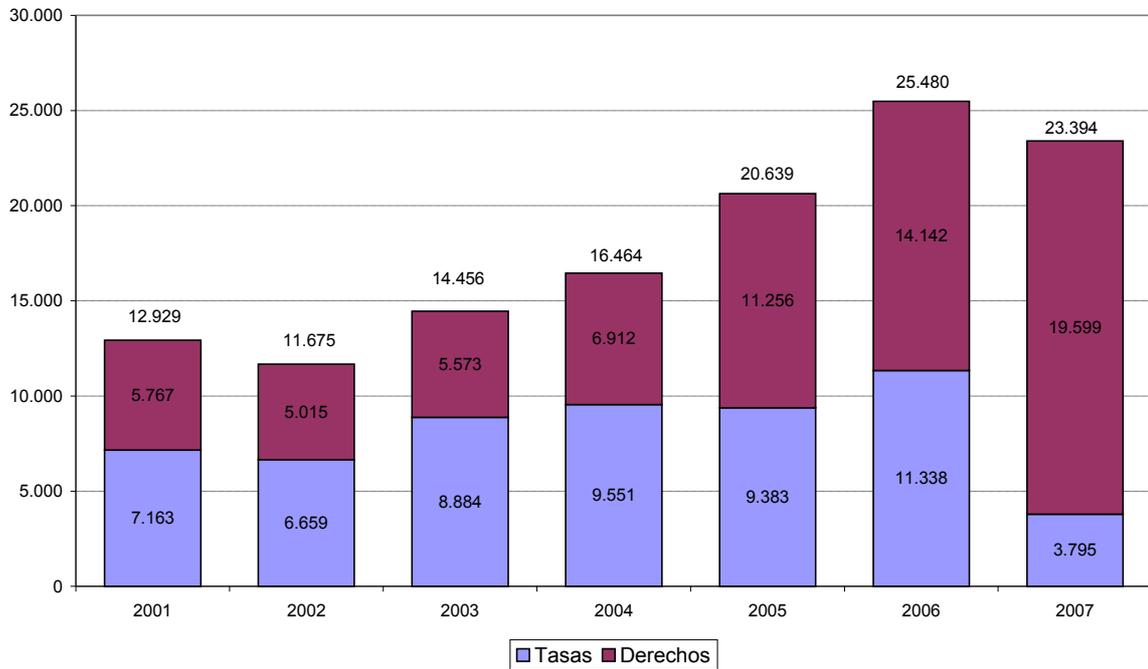
Cuadro 2. Ingresos percibidos y estimados

Año	Ingresos percibidos	Presupuesto original	Diferencia
2001	12.929.000	14.509.107	-1.580.107
2002	11.675.000	14.888.000	-3.213.000
2003	14.456.000	15.291.522	-835.522
2004	16.464.000	12.239.000	4.225.000
2005	20.639.000	12.300.000	8.339.000
2006	25.480.000	17.716.000	7.764.000

Fuente: ONP y Ejecución Presupuestaria Nacional (MECON)

Gráfico 1

Ingresos Percibidos CNRT
(miles de pesos)



Fuente: Ejecución Presupuestaria Nacional (MECON)

Nota: para 2007 los datos son del 3 de septiembre

Cuadro 3. Análisis comparativo de los entes reguladores

Características		Organismo		
		ENRE	ENARGAS	CNRT
Número de empresas controladas por el ente		79	80	235
Número de servicios controlados por el ente		3 (Generación, Transporte y Distribución)	3 (Transporte, Distribución y Comercialización)	5 (Transporte Automotor Urbano, Transporte Automotor Interurbano, Transporte Ferroviario, Transporte Automotor de Cargas, Transporte Ferroviario de Cargas)
Presupuesto	2001	21.500.000	25.000.000	14.509.107
	2007	40.549.000	69.072.390	22.789.021
	Variación 2001-2007	+89%	+176%	+57%

Fuente: OFN

Cuadro 4. Ejecución Programa 37 (miles de pesos)

Año	Crédito Vigente	Devengado	Diferencia	Ejecución
2001	10.197	8.597	-1.600	84%
2002	9.880	6.780	-3.100	75%
2003	10.248	7.854	-2.394	83%
2004	10.200	7.902	-2.298	83%
2005	12.125	8.393	-3.732	76%
2006	14.982	11.948	-3.034	80%
2007	19.732	10.852	...	55%

Fuente: Ejecución Presupuestaria Nacional

Nota: para 2007 los datos son del 16 de septiembre