

REGULACIÓN DEL TRANSPORTE DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES



Luis Cavalli

Ediciones CIJUSO
(Fundación de Ciencias Jurídicas y Sociales
del Colegio de Abogados
de la Provincia de Buenos Aires)
ISBN 978-987-20376-4-2



**EL SABER NOS
HACE MEJORES**

MAYO 2018

Precisiones

Título de la obra: Regulación del Transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Autor: Luis Cavalli

Editorial: Fundación de Ciencias Jurídicas y Sociales. (CIJUSO) del Colegio Público de Abogados de la Provincia de Buenos Aires.

ISBN 978-987-20376-4-2

Fotos, diseño de tapa: Graciela Loperena

Editado en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina, en mayo del año 2018

Libro en CD. Se editaron 300 ejemplares de entrega gratuita a quienes lo soliciten al correo electrónico: luiscavalli@hotmail.com

Índice

Consideraciones liminares	7
El rol del transporte en el nacimiento y desarrollo de la República Argentina	7
La falsa objetividad de la ciencia económica como legitimación de la ley	10
Federalismo y transporte	12
Jurisdicción y competencia	14
La tarea que viene para la ciencia jurídica	16
Capítulo 1 Fuentes materiales y delimitaciones conceptuales	18
1.1.- Contradicciones ficticias	18
1.2.- Modificaciones jurídicas inocuas	19
1.3.-Transporte, movilidad y servicio público	20
1.3.1.-Transporte	20
1.3.2.-Transporte y movilidad	22
1.3.3.-La noción de Servicio Público	24
Capítulo 2.- La Interjurisdiccionalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires	
2.1.-Interjurisdiccionalidad	26
2.2.-El estudio del sistema de transporte	26
2.3.- El Área Metropolitana de Buenos Aires	27
2.4.-Los modelos conceptuales y planes existentes	28
2.4.1.-Los modelos conceptuales	28
2.4.2.-Los planes restrictivos	29
Capítulo 3.- El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)	
3.1.-Ámbito espacial del AMBA	31
3.2.-Universo de personas que forman parte del sistema de transporte	32
3.3.-Las ciudades en el sistema de transporte del AMBA	33
3.4.-El transporte en números	35
Capítulo 4. Jurisdicción y competencia sobre el transporte en el AMBA	
4.1.-Nacimiento y complejización de la interjurisdiccionalidad	38
4.1.1.- El rol de Buenos Aires en el transporte	39
4.2.-Jurisdicción y competencia sobre el transporte en el AMBA	40
4.2.1.- Jurisdicción Nacional	41

4.2.2.- Jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires	43
4.2.2.1.- Transporte de pasajeros	43
4.2.2.2.- Tránsito	43
4.2.2.3.- Transporte de carga	44
4.2.2.4.- Vialidad	44
4.2.2.5.- Transporte Fluvial de pasajeros	44
4.2.2.6.- Transporte aéreo	44
4.2.2.7.- Transporte colectivo de pasajeros en la Provincia	44
4.2.2.8.- Servicio público. Objetivos del sistema de transporte de pasajeros.	45
4.2.2.8.1.- Caracteres del servicio de transporte público	46
4.2.2.9.- Jurisdicción y competencia	47
4.2.3.- Autonomía municipal y transporte en la Provincia de Buenos Aires	48
4.2.3.1.- Jurisdicción Comunal en la Provincia de Buenos Aires	50
4.2.4.- Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	50
Capítulo 5.- Tránsito	
5.1.- Ley Nacional de Tránsito	53
5.1.2.- Autoridad de Aplicación	54
5.2.-Reglamento del Usuario del Transporte Automotor de Pasajeros y Cargas de Jurisdicción Nacional.	57
5.3.-Adhesión de la Provincia de Buenos Aires	57
Capítulo 6. Vialidad	
6.1.- Vialidad Nacional y la numeración de las rutas	59
6.2.- Sistemas de Gestión de las rutas	59
6.3.- Vialidad de la Provincia de Buenos Aires	60
6.4.- Autopistas	62
Capítulo 7 Transporte automotor de pasajeros	
7.1.- Transporte de Pasajeros por Automotor de Carácter Urbano y Suburbano. El Decreto 656/94	65 65
7.2.- Transporte automotor de pasajeros interjurisdiccional de jurisdicción nacional. Decreto 958/92	66

7.3.-Clasificación	67
7.4.-Reordenamiento del Sistema en el año 2014	72
7.5.- Subsidios	72
7.6.-Agencia Nacional de Seguridad Vial	74
Capítulo 8.- Transporte automotor de carga	
8.1.-Transporte automotor de carga. Normativa nacional	79
Transporte automotor de carga	79
8.2.- Transporte multimodal	82
8.3.- Transporte de carga en la Provincia	84
8.4.-Transporte de carga en la Ciudad Autónoma	86
Capítulo 9.-Transporte ferroviario	
9.1.-La construcción de ferrocarriles	87
9.2.-La Ley General de Ferrocarriles	87
9.3.-Nueva política del Estado	92
9.4.-Situación actual	96
9.5.- Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios	
Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria	97
9.6.-Ferrocarriles de la Provincia	99
Capítulo 10.- Transporte por agua	
10.1.-Ley de Navegación	101
10.2.- Puertos en la ley de navegación	103
10.2.1.-Ley de Puertos	103
10.3.-La gestión provincial de los puertos	106
10.4.- El Puerto de Buenos Aires	106
Capítulo 11.- Transporte aéreo	
11.1.-Transporte aéreo en el AMBA	108
11.2.-Régimen jurídico del transporte aéreo	109
11.2.1.- Aeródromos	112
11.2.2.- Aeronaves	112

11.2.3.-Aeronáutica comercial	112
11.2.4.-Ley aplicable, jurisdicción y competencia	114
Capítulo 12 Derechos del usuario y consumidor en el transporte	
12.1.-Derechos de incidencia colectiva	119
12.2.- Deberes de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte	120
12.3.- Reglamento del Usuario del Transporte Automotor de Pasajeros y Cargas de Jurisdicción Nacional	121
12.4.- Derechos del usuario en el transporte	121
12.5.- Derechos del pasajero en el transporte aéreo	124
12.6.- Gratuidad de viajes para discapacitados	125
Capítulo 13 Protección ambiental	
13.1.-El transporte y la protección ambiental	128
13.2.- La dimensión ambiental en la normativa del transporte	130
13.3.- Impactos del transporte en el ambiente	132
13.4.- Normativa ambiental en el transporte en la Provincia de Buenos Aires	134
Capítulo 14.- Organización de la complejidad interjurisdiccional	
14.1.-La Agencia de Transporte Metropolitano	141
Bibliografía	142

Consideraciones liminares

El rol del transporte en el nacimiento y desarrollo de la República Argentina

Es permisible afirmar al inicio del abordaje de la problemática del transporte en el AMBA, que el nacimiento y desarrollo de la Argentina está altamente influenciado por el comercio y el transporte. El ámbito espacial que es objeto de análisis en esta obra, el Área Metropolitana de Buenos Aires, tiene como una de las principales causas de su constitución fáctica como región, al transporte. Desde el inicio de la conquista y colonización española en América, la Corona española impuso un rígido monopolio comercial que incluía rutas de transporte marítimas y terrestres con trazados determinados de recorrido obligatorio. La causa fundamental de las luchas por la ruptura con España y las luchas civiles que esquemáticamente nuestros historiadores dividen entre unitarios y federales, se deben a la disputa por el libre comercio y el transporte. Libre comercio y libre transporte entre provincias y con el mundo¹.

La alta importancia de la cuestión del transporte se visualiza en los mandatos que contiene la Constitución Nacional referidos a la libertad de navegación de los ríos interiores, la prohibición de aduanas provinciales, el libre tránsito de mercaderías y ganados por todo el territorio, la prohibición de gravámenes al tránsito de mercaderías o la prohibición de imposición de derechos portuarios provinciales, el fomento de la construcción de ferrocarriles, de explorar ríos interiores y realizar canales navegables².

El sistema de transporte ha pasado por etapas cronológicas diferenciadas, comenzando con la centralidad en el transporte fluvial y marítimo característico del descubrimiento y poblamiento de América, la aparición del ferrocarril en el Siglo XIX y el auge, en el Siglo XX del transporte automotor. En el Siglo XXI se visualiza un cambio de paradigma: Se pasa de la priorización del vehículo particular al transporte público, de la planificación de la infraestructura para el vehículo automotor a la del peatón o del ciclista. Del camión al tren de carga. De transportar con vehículos que queman combustibles fósiles a los que se impulsan con energías renovables. El núcleo de las políticas públicas no se

¹ Es indudable la influencia de Inglaterra en esta etapa y la Representación de los Hacendados de Mariano Moreno nos da una idea de la relación entre las ideas librecambistas y el rol de Inglaterra.

² Específicamente artículos constitucionales 4,9, 10, 11, 12, 14, 26, 75 incisos 10,12, 13, 18 y 19.

dejan liberadas a la autoregulación sino que se planifica con centro en la persona humana. Se contempla específicamente la diversidad de género, las discapacidades, la condición etaria, la circunstancia económica y social de la persona humana.

Desde el punto de vista ideológico-institucional podemos poner como marcadores de etapas a las normas coloniales, la Constitución de 1853-60, el interregno de la Constitución Nacional de 1949 y a la ley de Reforma del Estado 23.696 como hechos traumáticos, cortantes, que impactan y cambian las condiciones de desarrollo del transporte y del comercio.

Cada etapa ha dejado retazos en la sucesiva, con la consecuente desarmonía que obstaculiza el normal desarrollo del sistema.

La normativa del transporte permanece en trozos que aparecen formando una especie de *collage*, un cuadro armado con partes distintas de la historia, sin que la modernidad se le haya impuesto. Baste el ejemplo de la vigente Ley General de Ferrocarriles 2873, sancionada en 1891 y mutilada y deformada en sus partes, sin que se haya podido realizar una actualización que sistematice la normativa ferroviaria en un solo cuerpo unificado y coherente. La Ley de Reforma del Estado dio origen a dos decretos que de hecho son los que regulan la actividad ferroviaria: Decreto 1140 y 1141 del año 1991. Los dos decretos están enmarcados en el espíritu y objetivos de su ley madre, la Ley 23.696. La estatización de algunos ferrocarriles que se hizo por la ley 27.132 no modifican en demasía el esquema básico: Ferrocarriles Argentinos S.E. se rige en sus operaciones dentro de las obligaciones que surgen de los contratos de concesión firmados por las empresas cuando eran privadas. El poco cambio en los resultados. sea en calidad de servicio o en indicadores de rentabilidad o económicos, de las empresas cuando eran privadas que cuando el Estado posee las acciones de las empresas, nos enseña que los cambios en la propiedad de las empresas no modifican sustancialmente los resultados finales del servicio.

El transporte por carretera tiene una ley básica, la N°12.346/37 que hoy está desdibujada por la existencia de la ley 23.696, que da origen a decretos

específicos que rigen de hecho la actividad: el Decreto 958/92 de transporte automotor de pasajeros de larga distancia y el Decreto 656/94 para los del Área Metropolitana de Buenos Aires. Ambos decretos dejan algunos servicios fuera del carácter de servicio público que la ley básica de este transporte otorga. El transporte automotor de carga se rige por la ley 24.653/96 que ordena al “Estado Nacional garantizar una amplia competencia y transparencia de mercado” (Artículo 2), estableciendo en sus disposiciones que se deja sin efecto la Ley 12.346. La ley de puertos 24.093/92 contradice al Código Civil y Comercial que establece que los puertos son del dominio público del Estado (art 235), al establecer la figura del puerto de los particulares de uso privado³.

La creación para regular y controlar los servicios privatizados bajo el lema “El que concesiona no controla”,⁴ de los organismos de control independientes del Estado, dirigidos por personal con alta capacidad técnica, como CNRT, ORSNA fueron rápidamente intervenidos y convertidos en apéndices de la administración nacional, frustrando el logro de sus objetivos centrales.

Sancionadas antes de la reforma constitucional del 94, las normas del transporte apenas si incorporan en su articulado, de manera tenue y con baja aplicabilidad, los derechos de incidencia colectiva, como son los derechos de usuario y consumidor, de la competencia, de la no discriminación y los ambientales.

La normativa del transporte está fragmentada, incomunicada por modo, carece de uniformidad de objetivos por la convivencia de reglas que responden a concepciones ideológicas antagónicas. Esta anómala situación, que no es sino reflejo de los acontecimientos históricos por los que ha atravesado nuestro país, también se ve agravada por la invasión de normas que persiguen fines ajenos al transporte pero que lo impactan. Casi como una norma fundacional, la Ley 23.696/89 es el andamio sobre el que se construye el sistema de transporte desde la década del noventa del Siglo XX hasta la actualidad.

La Ley de Reforma del Estado 23.696 y el Decreto 2284/91 de Desregulación no lograron la concreción de los objetivos propuestos. El desmantelamiento del

³ Para un análisis detallado de la normativa del transporte ver: Cavalli Luis. “Derecho del Transporte. Normativa Nacional.” Editorial Fundación CIJUSO. Año 2017

⁴ Ver GORDILLO, Agustín. “Los Entes Reguladores”. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2. Capítulo XV. Gordillo.com

ferrocarril era una de las grandes soluciones económicas previstas. El Decreto 958/92 que hoy regula al transporte terrestre en omnibus de pasajeros de larga distancia se basa en el debilitamiento del subsistema ferroviario: Dice el fundamento del decreto que "... la demanda de servicios de transporte de pasajeros se ha incrementado y se incrementará en el futuro como consecuencia de la reconversión de los servicios ferroviarios y de las ventajas relativas que aquéllos presentan en materia de flexibilidad y diversidad". Donde reconversión significó la desaparición lisa y llana del tren en muchos lugares, fundamentalmente en donde más se los requería para las economías regionales. Se produjo con la desaparición del tren el despoblamiento de ciudades crecidas a la vera de la vía férrea, el aumento de costos de producción, el debilitamiento de las economías regionales, y el consecuente desaliento.

El objetivo de priorizar al transporte automotor por sobre el ferroviario, fue un cambio regresivo, un retroceso respecto de los modernos parámetros internacionales de desarrollo sostenible, al orientar el incremento del uso de un medio de transporte más generador de gases de efecto invernadero, en la etapa en que la humanidad trata de mitigar la alteración negativa del ambiente por efecto del Cambio Climático.

Con lo cual, se adicionó una nueva complejidad donde la acción concreta se anticipa a la sistematización, construyendo el armado del sistema jurídico del transporte en parcelas normativas que no han podido integrarse y sistematizarse.

La falsa objetividad de la ciencia económica como legitimación de la ley

Una de las falacias que se han utilizado en la Argentina para legitimar, justificar y darle autoridad moral y consenso social a una ley, es presentarla a la sociedad como consecuencia de un razonamiento técnico, como el producto de actitudes política y moralmente neutrales. Las normas vigentes de transporte, basadas en la Ley de Reforma del Estado N° 23.696/89 y el Decreto de Desregulación N° 2284/91, son un ejemplo claro de cómo se utiliza el lenguaje de la actitud técnica e instrumental de la ciencia para enmascarar y con ello

eludir el conocimiento y la conciencia de que se hicieron elecciones morales, políticas, culturales, económicas y sociales⁵.

La década del noventa ha sido la más contundente concentración de poder político, que se usó, paradójicamente, para negar lo político. Fue la tecnocracia en su mayor expresión en la historia argentina, con el desprecio implícito por lo político, por lo público y por lo social. La aceptación de “lo técnico” por sobre “lo político” se basó en la concepción despreciativa del término “política” en la Argentina, que suele colarse en los estudios de ciencias sociales y jurídicas y que da origen a su desprestigio. “Esto es política” basta para bajar la categoría de un trabajo que tiene otras pretensiones. Esta definición despreciativa de la política la sintetiza Jorge Luis Borges, al incluirla entre las acciones que los réprobos tienen en el Infierno. Analizando la obra de Swedenborg, cuando refiere cómo viven los que van al Infierno, describe así: “Viven entregados a la política, en el sentido más sudamericano de la palabra; es decir, viven para conspirar, mentir e imponerse”.⁶ La visión de “la política” en sentido despreciativo no es una ficción, que no tiene justificativo, sino que tiene su constatación en la realidad. Puede observarse cuando con pretendido academicismo y objetividad científica se relata y opina desde lo partidario o faccioso. La retórica sirve para disimular la intencionalidad partidaria o ideológica. Existe una frontera que no siempre se visualiza entre el panfleto partidario y/o doctrinario faccioso, con el trabajo de investigación y análisis.

Los impulsores de la normativa de los noventa, para legitimar las leyes que dieron sustento y basamento a las políticas públicas de profunda transformación económica y social, se fundaron en hacer aparecer a los técnicos como ajenos y no comprometidos. Basaron la legitimidad y aceptación de la normativa, en el razonamiento técnico del campo científico, negando cualquier implicancia ética, moral o política.

Las normas de transporte que están vigentes en la Argentina se basan en las normas cuasi fundacionales del noventa. Estas leyes niegan que se haya efectuado elección política entre distintas alternativas. Se mostraron al sancionarse como la respuesta técnica objetiva para solucionar los problemas permanentes de la Argentina. Todo a partir de la ciencia económica: la

⁵ Tema que es la base del estudio de Joseph Gusfield “La cultura de los problemas públicos” Siglo XXI. Edición 2014.

⁶ BORGES J.L. “Prólogo de Prólogos”. Alianza Editorial. 1998. Pág 242

capacidad autorreguladora del libre mercado de oferta y demanda, que iba a traer la solución a los problemas económicos y sociales del país. Los números objetivos, la concatenación libre de hechos económicos que acontecen en un mercado sin ser obstaculizados por el Estado⁷ iban a subsanar por sí solos, y de manera definitiva, todos los males económicos nacionales, y por el derrame de riqueza de la “mano invisible” del mercado, los problemas sociales.⁸ Por múltiples causas, la teoría económica basada en supuestos del Siglo XIX y cuya identificación y análisis son ajenas a este trabajo, resultó en la implementación de un modelo real que no alcanzó los objetivos propuestos y terminó de implosionar en diciembre de 2001.

Federalismo y transporte

Una cuestión que es necesario resolver de manera recurrente y que es consustancial con el transporte y con su modesto pero constante impedimento, es el que propone el federalismo. La pregunta central es ¿Cuáles son los mecanismos jurídico-institucionales para que las autonomías provinciales no se conviertan en un obstáculo para el desarrollo del sistema de transporte, sin que, a su vez, la Nación avasalle las jurisdicciones locales?

Alberdi ha explicado⁹ que el nuestro es un sistema mixto entre federal y unitario, donde el transporte cumplía en su momento, y aún lo hace hoy, un rol unificador, de comunicación, de integración de todo el territorio de la República. Es por ello por lo que ha habido a lo largo de nuestra historia una permanente tensión entre la Nación, con su tendencia centralizante, y los poderes provinciales. La peculiaridad de nuestro sistema federal obliga a una constante armonización de las normas que regulan el sistema de transporte.

⁷ La mala administración de algunas empresas estatales y la baja calidad del servicio prestado generó una demanda social de cambio en este período.

⁸ SMITH Adam. “La riqueza de las Naciones”. Smith describe en esta obra la capacidad autorreguladora del libre mercado. Sin embargo, el programa implementado en 1989 fue una implementación local de los diez puntos del Consenso de Washington, elaborados por John Williamson, economista del Instituto Peterson, para el Banco Mundial y el FMI, para solucionar los problemas de las economías en crisis. La Argentina se hallaba en el colapso de su economía con lo que se denominó “hiperinflación”, llegando en mayo de 1989 a tener 78 % mensual de inflación. El Banco Mundial aportó abundante financiamiento para las reformas en Argentina.

⁹ ALBERDI, J.B. Bases. 1854

Sistema federal que también se ha ido modificando en el tiempo. Es relativamente reciente la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con su estatus jurídico institucional particular, más las autonomías municipales que han alcanzado jerarquía constitucional a partir de 1994. Nuevas circunstancias que crean nuevos desafíos.

Hay tantos federalismos como países federales existen, ha dicho con Nicolás Matienzo¹⁰ con acierto, en oportunidad de dictaminar sobre la competencia nacional o provincial sobre los ferrocarriles. El sistema federal, conceptualmente diverso y variado, particular y distinto según el país en donde se aplica, parece destinado a generar un inacabable debate, cuyas consecuencias exceden lo conceptual para concretarse en acciones prácticas. El modelo federal argentino debe su existencia a la imitación de un texto visible, el modelo norteamericano, del cual se replican varios artículos. Sin embargo, el proyecto de constitución que propuso Alberdi y sobre el que trabajaron los constituyentes del 53 fue fundamentado en su obra Bases, donde recorre en su análisis un laberinto inestimable de constituciones americanas, a las cuales fue descartando como modelos a imitar. En esta obra Alberdi criticó la constitución norteamericana, que fue su principal fuente, en la parte referida al proteccionismo económico, de lo cual se deduce que el comercio y el transporte que están incluidos en la nuestra, no pueden referenciarse en aquella.¹¹ “Los Estados Unidos no eran de mejor ejemplo para nosotros en política exterior y en materias económicas...” dice Alberdi.¹² “Todo ha cambiado en esta época: la repetición del sistema que convino en tiempos y países sin analogía con los nuestros sólo serviría para llevarnos al embrutecimiento y a la pobreza”.

El federalismo argentino plantea dificultades a la hora de la regulación, gestión, planificación y control del sistema de transporte.

¹⁰MATIENZO José Nicolás. “Lecciones de derecho constitucional”. UNLP. 1925

¹¹Esto es así pese a que en la Reforma de 1860 Vélez Sársfield, Mitre, Mármol, intentaron hacer una copia directa de la Constitución norteamericana, porque “una mano ignorante (la de Alberdi) la había modificado al imitarla. Para Vélez había que ser “Siervos morales” del “texto sagrado y verdad absoluta” que era la carta norteamericana. Pero en definitiva las modificaciones fueron menores, inesenciales, y no modificaron sino en detalles al texto de la de 1853. En el tema transporte se hizo un agregado al artículo 12, profundizando que las provincias no obstaculizaran con derechos la navegación de los buques.

¹²ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y Puntos de Partida para la Organización de la República Argentina*, 1852 Edición de Francisco Cruz. 1914

El transporte, como parte integrante esencial del comercio fue considerado de manera explícita y prioritaria por los constituyentes del Siglo XIX debido a que el sistema de gobierno federal y el libre comercio interprovincial e internacional fueron los dos principales ejes sobre los que giraron las luchas civiles que concluyeron con la sanción de la constitución en 1853-60. Por ello la Constitución Nacional, como norma jerárquica superior a la que se tienen que subordinar las demás normas, incluyendo las constituciones provinciales, tiene mandatos explícitos sobre el transporte. La Carta Magna estatuye de manera imperativa, asertiva, clara y contundente que es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores; que los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio; que los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio; que es un derecho individual el de navegar y comerciar y el de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; que es libre la navegación de los ríos interiores; que el Congreso Nacional debe fomentar la construcción de ferrocarriles y canales navegables.

Jurisdicción y competencia

En el reparto de competencias entre la Nación y las provincias sobre el transporte, la Constitución Nacional lo ha hecho en algunos casos otorgando competencia exclusiva y excluyente a la Nación, en otros a las provincias y en otros les ha dado a las dos de manera concurrente.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, al estatuir que la ciudad de Buenos Aires tiene un régimen de Gobierno autónomo en el artículo 129, y en el 123 ordenar que las constituciones provinciales deben asegurar la

autonomía municipal, generó dos nuevas jurisdicciones con competencias propias.

El Área Metropolitana de Buenos Aires se encuentra, pues, en la actualidad, bajo la órbita competencial de cuatro administraciones de carácter público que gozan de autonomía, pero que de hecho y de derecho no tienen la misma jerarquía jurídica: la jurisdicción del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la jurisdicción municipal de cada uno de los Partidos de la Provincia que conforman el AMBA.

Las existencias en un mismo territorio de cuatro jurisdicciones dan lugar a distintas competencias sobre el sistema de transporte y a diversas políticas públicas, no siempre integradas ni coordinadas, lo cual resulta desventajoso para el usuario, que en general desconoce el origen de la desarmonía. Esta descoordinación corre tanto para el usuario del transporte que se mueve por diversas razones por el área, como en el transporte de carga y respecto de todos los modos y medios de transporte. Cada habitante del territorio argentino y del AMBA en particular, es usuario del sistema de transporte desde que sale de su casa.¹³

La interjurisdiccionalidad en el transporte del AMBA ha sido un obstáculo para el desarrollo de un sistema de transporte de pasajeros y de carga acorde con un nivel adecuado de calidad de vida de los usuarios. Esto ha sido tenido en cuenta en las políticas públicas de las últimas décadas, llegando en el año 1998 a sancionarse la Ley 25.031, que creaba el Ente de Coordinación del Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM). Esta ley fue incumplida y el Ente nunca llegó a constituirse.

A raíz del fracaso de la ley 25.031 en octubre de 2012 se firma un Convenio entre el Poder Ejecutivo Nacional, el Gobierno de la CABA y el de la Provincia de Buenos Aires. En materia jurídica no pueden ignorarse las fuentes materiales del derecho y menos en una materia como la que tratamos. La metáfora de asimilar la creación del derecho como una fuente de agua es de Savigny¹⁴, quién precisamente se refería a que el derecho tiene el carácter

¹³ La Ley Nacional de Tránsito regula la circulación de los peatones. Arts 5,9, 38, 48, 49 y 64.

¹⁴SAVIGNY, Karl Von. "De la Vocación de nuestro Siglo". Editorial La España Moderna. Madrid. 1988

esencialmente popular, nacional y humano. Pues allí es donde se debe indagar para entenderlo. Los años 2012, 2013 y parte del 2014 fueron años de fuertes enfrentamientos partidarios e internos, entre las tres jurisdicciones. Esto hizo que el convenio tripartito, que tenía plazos de perfeccionamiento, como su obligatoria ratificación por los poderes legislativos de las partes firmantes, se dilatará en el tiempo poniendo en peligro la existencia misma del Organismo creado.

En esta obra se analizan las cuestiones jurídicas e institucionales centrales del sistema de transporte. Para ello se analiza la normativa de cada jurisdicción, el alcance de sus competencias, las dificultades de su aplicación.

Como todo proceso de creación de normas, se hace necesario conocer, a los fines del entendimiento de la contemporaneidad, los antecedentes históricos por los que se llega a la actual situación jurídico-institucional.

La tarea que viene para la ciencia jurídica

El transporte es un factor fundamental para el progreso, para el comercio, para el aumento de la actividad productiva, para la generación de empleo, para equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones, para una buena calidad de vida de las personas¹⁵. La actualización, la sistematización, el ordenamiento, la integración de la normativa del sistema de transporte aparecen como una necesidad.

Acciones todas que resultan difíciles de concretar por la complejidad, por el tiempo que ha transcurrido y porque la inercia trata de imponerse al cambio y a la adecuación a los nuevos tiempos.

La política pública es el camino entre el objetivo abstracto de la ley y su concreción en la realidad. Hoy la legislación del transporte mantiene cierta flexibilidad para que las políticas del Estado la adapten a las necesidades públicas que tratan de satisfacer. Pero el gradual e inexorable avance en el ordenamiento del sistema de transporte y su perfeccionamiento, encontrará, en un breve plazo, al derecho como un *corset*, a la legislación como un obstáculo.

¹⁵ Lo predicado en favor del transporte ferroviario, el transporte por los ríos, la función de los puertos y las aduanas que realiza Alberdi en Bases, mantiene hoy plena vigencia. Debe tenerse en cuenta el mandato constitucional del artículo 75 inciso 19, incorporado en la Reforma del 94.

Prever, planificar, adecuar el derecho a la realidad que se avecina es una tarea que debe emprender ahora la ciencia jurídica.

Capítulo 1

Fuentes materiales y delimitaciones conceptuales

1.1.- Contradicciones ficticias

Cuenta Woody Allen¹⁶ que el Gran Congon es un animal mitológico con cabeza de león y cuerpo de león, pero de otro león distinto. Descrito desde el humor, este ser imaginario nos sirve para representar la normativa del sistema de transporte desde 1989 a la actualidad. Ya que hoy existe una historia imaginaria que divide en dos partes una etapa temporal de la Argentina, alterando las verdaderas características de una década, dándole cualidades distintas a las que tiene en realidad, diciéndose distinta de los diez años precedentes. Una es la llamada por sus apologistas la “década ganada” y la otra conocida con la denominación genérica de “los noventa”. Sin embargo, cuando se examina la normativa en los dos períodos percibe que es la misma que la existente en la década del noventa. Igual que cuando se mira al gran congón: por encima de los relatos que afirman que son dos cosas distintas, solo se ve un león.

Ha quedado instalado en la creencia popular, asumido acríticamente en vastos sectores de la comunidad intelectual y ya formando parte del imaginario colectivo¹⁷, una falsa premisa que ha derivado en erróneas conclusiones: que el período que comprende del año 2003 al 2015 fue una época absolutamente contraria, antitética y opuesta a la década del noventa. Esta construcción ficticia de la realidad constituye un dualismo entre la imaginación y la realidad. El bombardeo mediático y la aceptación de unos y otros ha sido tal, que nos dejó creer por un tiempo que ese relato se bastaba a sí mismo para demostrar

¹⁶ ALLEN Woody. “Sin Plumas” Librería Baldemar. 1975

¹⁷ Para el concepto de *imaginario colectivo* ver MORIN Edgar. “Introducción a una política del hombre” 1965. En <http://www.edgarmorinmultiversidad.org>

que así es. Sin embargo, un estudio un poco más detallado y preciso de la normativa del sistema de transporte, nos obligó a particulares cuidados de los que se suele prescindir en ocasiones más desahogadas.

El cotejo de las disposiciones de las normas vigentes sancionada en los noventa, que con clara intención propedéutica nos ha legado el legislador, dispararon las dudas sobre el presente, por lo que dejamos la complaciente lectura de los análisis de coyuntura, para ir a la investigación jurídica pura, comparando la normativa sancionada en los noventa con la posterior¹⁸. La conclusión es que poco hay para resaltar de distinto, porque las normas son las mismas, con modificaciones mínimas que no alteran la estructura del sistema.

En definitiva, y a pesar de los años transcurridos, los resultados y los supuestos cambios de orientación ideológica de los gobiernos, el sistema de transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires se asienta sobre la normativa general de los noventa.

1.2.- Modificaciones jurídicas inocuas

Las modificaciones jurídicas que se hicieron en los años 2012 a 2015 mantiene la normativa general estructural sobre la que se asienta todo el sistema. Incluso la Ley de “Política de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas”, mal llamada de “estatización de los ferrocarriles”, la Ley 27.132, aunque crea una empresa “Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado”, mantiene la normativa general básica de la Ley de Reforma del Estado y sus normas consecuentes, y a ella se incorpora y adapta. De hecho, mantiene las obligaciones jurídicas establecidas en los contratos de concesión originales, periódicamente prorrogados.

En el año 2012 aparece la importancia del transporte en las agendas de gobierno, con énfasis en los ferrocarriles, cuyas implicancias en el ámbito espacial del objeto de análisis de nuestro trabajo es directa y de alta magnitud: solamente considerando los trenes metropolitanos de Buenos Aires se visualiza la entidad de la cuestión planteada. El ferrocarril traslada en el AMBA cuatrocientos millones de personas por año¹⁹. Lo que era un tema aislado, o

¹⁸ El vigente Decreto 2284/91 es una clara muestra de declaración ideológica incluida en una norma.

¹⁹ Fuente: Estadísticas de CNRT. Página Web. Consultada 25 de marzo de 2018

una respuesta de coyuntura frente al infortunio que costó la vida de 51 personas en el accidente de ferroviario de Once²⁰, hizo emerger el tema general del transporte en las jurisdicciones del AMBA no ya solo como tema del transporte en sí, sino en su integralidad y entorno. Incluyendo en sus prioridades de política pública la incidencia en el ordenamiento urbano.

Por Resolución N° 182 del Ministerio de Transporte, de fecha 14 de julio de 2016, se creó la Comisión Especial de Renegociación de Contratos encargada de llevar adelante los procesos de renegociación de los contratos de Obras y Servicios Públicos dispuestos por el Artículo 9° de la Ley N° 25.561, establecidos en el Decreto N° 367/16 y las renegociaciones en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 3° de la Ley N° 27.132. Todo lo cual nos permite concluir que el Estado Nacional está interviniendo en el año 2018 sobre el sistema instaurado en los noventa y sobre los contratos originales que, con modificaciones parciales mediante adendas, se mantienen vigentes hasta hoy.

La coincidencia de signo partidario en el Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, permitió, a partir de 2015, coordinar acciones, replicar modelos y eliminar en casos puntuales los límites administrativos. Así es que se replican por el AMBA las bicisendas, el sistema de METROBUS, el establecimiento de corredores viales interjurisdiccionales y puntos de trasbordo que implicaron un impacto directo sobre el espacio urbano y la calidad de vida de los habitantes de las ciudades.

1.3.-Transporte, movilidad y servicio público.

1.3.1.-Transporte

La referencia genérica al “transporte” obliga a precisar el concepto a efectos de establecer los alcances de este. Las relaciones entre las palabras y los conceptos en nuestra materia de transporte son múltiples.

²⁰El 22 de febrero de 2012, el tren 3772, chapa 16 de la Línea Sarmiento colisionó en la plataforma N° 2 contra el parapetillo de contención en la Estación de Once, ocasionando la muerte de 51 pasajeros, más 702 heridos de las 1200 personas que llevaba a bordo.

Rudolf Von Ihering afirmaba que “no hay modo de entender el derecho de un pueblo y una época abstrayéndolo de su fondo viviente, de su correlación de la vida real”.²¹ Esta gran enseñanza no suele ser tenida en cuenta cuando se trasladan de manera mecánica normas de otros países al nuestro, sin respetar nuestra propia realidad, por lo cual terminan fracasando por su débil o nula aplicabilidad. Desde el punto de vista del lenguaje común y habitual del usuario, que en definitiva es el destinatario final de las políticas públicas de transporte, no siempre las mismas palabras tienen igual representación en cada individuo, pues las experiencias subjetivas que dicha palabra significa para cada individuo suelen ser bastante diferentes. La intrusión del lenguaje que hizo el Banco Mundial con sus intromisiones en las políticas públicas en la década del noventa se explicita en una normativa del transporte nacional que no respeta las tradiciones del lenguaje argentino²². No encontramos en dicha normativa la utilización de los términos “transporte colectivo de pasajeros” y sin embargo los usuarios, que son millones, siguen usando el “colectivo”. En cuanto al lenguaje jurídico y legislativo, las jurisdicciones provinciales no siempre se adaptan al nuevo lenguaje nacional, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires.

La Provincia de Buenos Aires regula explícitamente el “transporte colectivo de pasajeros”, que alcanza al transporte por carretera y al fluvial dentro de sus aguas jurisdiccionales. Tampoco adopta los términos nacionales de “transporte por automotor de pasajeros por carretera que se desarrolla en el ámbito de la jurisdicción nacional, que comprende el transporte interjurisdiccional” (ex colectivos de larga distancia) o “servicios de transporte por automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano de Jurisdicción Nacional, que son aquellos que se realicen en la Capital Federal o entre ésta y los partidos que

²¹ VON IHERING, Rudolf, *El Espíritu del derecho Romano*, Editorial Revista de Occidente Argentina, 1947. Pag 32

²² Cada año, el Banco Mundial publica un libro llamado Informe sobre el Desarrollo Mundial. En el año 1994 el informe N° 17 destaca que la propiedad y la gestión públicas conllevan “ineficacias operativas, mantenimiento inadecuado, excesiva dependencia de recursos fiscales, falta de respuesta a las demandas de los usuarios, beneficios limitados para los pobres e insuficiente responsabilidad medioambiental”. Según el Banco Mundial era preciso adoptar tres “acciones generales” para arreglar esta situación: “aplicar principios comerciales”, “promover la competencia entre suministradores del sector privado reglamentado adecuadamente” e “incrementar la participación de los usuarios y otras partes interesadas en la planificación, suministro y control de los servicios de infraestructura”. En la Argentina: privatizar todo el sistema de transporte.

conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires”²³, de la terminología nacional. La Provincia denomina como servicios provinciales a aquellos que son “intercomunales”, respetando su propia idiosincrasia y siendo más precisa en cuanto a la diferenciación con los “comunales”. En la Provincia de Buenos Aires hay comunas que tienen varios centros urbanos, con lo cual, un servicio de transporte colectivo de pasajeros por carretera que uniera esos dos puntos sería interurbano stricto sensu, lo que generaría una confusión de jurisdiccionalidad, que la sabia ley provincial evita.

La misma terminología utiliza la ley provincial de transporte de carga, N° 10.837, clasificando esta norma, de manera coherente y sistémica, el tráfico en: comunal, intercomunal e interjurisdiccional.

1.3.2.-Transporte y movilidad

En las innovaciones terminológicas teóricas ha aparecido el concepto de movilidad. Este término considerado aislado tiene definiciones multívocas y necesita de vincularse con el campo de aplicación para ser utilizado correcta y apropiadamente. En el campo de la sociología, la ecología y la geografía urbana, se entiende como el conjunto de desplazamientos, de personas y mercancías, que se producen en un entorno físico²⁴. Esta terminología llegada desde la sociología y el urbanismo como consecuencia de los problemas sociales de accesibilidad y ambientales urbanos, pretende reemplazar al concepto de “transporte”. Esta incorporación revitaliza el debate desde donde se encarán las soluciones a la calidad de vida de la sociedad, agregando una nueva y beneficiosa mirada, pero sigue siendo una especie dentro del género transporte. La concepción del transporte como sistema alcanza mayores elementos que no quedarían incluidos dentro del campo de la movilidad. Los múltiples sistemas de construcción y mantenimiento de caminos que existen hoy en la Argentina inciden de una manera muy indirecta desde el punto de vista de la movilidad. Un tema central del transporte de las últimas décadas es el debate sobre las concesiones a empresas privadas o gestión pública de los trenes argentinos. Este tema tiene implicancias económicas, culturales, políticas, institucionales que incluyen a la movilidad pero que superan su

²³Decreto 656/94 art 2. B.O. 20 de abril de 1994.

²⁴ IDAE. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, “Guía práctica para la elaboración e implantación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible”. Madrid. 2006.

campo de aplicación conceptual, mientras que sí es alcanzado por el campo del transporte.

Se utiliza el concepto de “transporte” porque se examina nuestra propia realidad, con la terminología técnico-jurídica que es propia de la Argentina, que deviene de su propia génesis histórica, porque está así denominada en la Constitución Nacional, y porque no ha sido alterada por las nuevas disciplinas científicas que arriban a la materia, como la sociología urbana o la geografía humana. Estas ciencias utilizan el término “movilidad”, en un supuesto cambio de paradigma desde el transporte a la movilidad, donde este último término incorporaría criterios sociales y psicosociales, como las motivaciones de los viajes de las personas.

Ello no significa que deba ignorarse la aparición en la teoría y que exista un enfoque particular que se denomina “movilidad”²⁵, más bien vinculado con el transporte de personas. Tal es así que se ha realizado como parte del libro un trabajo de campo partiendo del concepto de “movilidad”. Pero ello no implica el reemplazo de un término por otro.

Las normas jurídicas argentinas se refieren al transporte y a ello se remite esta obra. La centralidad de transporte es la persona humana y es la premisa básica de este libro.

El estudio emprendido en el análisis se refiere al transporte como sistema. El sistema de transporte es el conjunto de vehículos que lo facilitan, la infraestructura que es su soporte, las operaciones y normas jurídicas, que interactúan entre sí y con el entorno, con el objetivo de trasladar, o facilitar el traslado, desde un lugar a otro, personas o cosas²⁶.

Esta concepción lleva a considerar un universo de usuarios que abarca al conjunto de la sociedad que reside y transita por el AMBA. Cuando un individuo se encuentra en la acera es ya usuario del sistema de transporte. Su conducta está regulada por el Estado desde ese mismo momento obligando al que ahora tiene el rol de peatón a transitar por espacios preestablecidos. Al mismo tiempo

²⁵GUTIERREZ Andrea. “Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte”. Revista Bitácora. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2012.

²⁶Se dice *facilitar*, que no es usual ver en otras definiciones, porque una vereda pública no traslada, pero facilita el traslado de las personas en su función de peatón dentro del sistema.

la normativa establece para el Estado, nacional, provincial o municipal, obligaciones respecto de la calidad, la seguridad y la responsabilidad por los daños materiales y morales que sufra la persona como consecuencia de un infortunio vinculado con el sistema de transporte.

El transporte en bicicleta, en automóvil particular, en transporte colectivo, ferroviario, fluvial, aéreo, el desplazamiento peatonal se halla sometido a una detallada regulación²⁷.

1.3.3.-La noción de Servicio Público

Servicio público es la actividad de determinado tipo realizada por la administración pública en forma directa, o indirectamente a través de concesionarios, para satisfacer necesidades de interés colectivo. La importancia de que un determinado tipo de transporte sea considerado servicio público radica en que tiene una regulación estricta del Estado, que exige una cantidad estricta de requisitos a cumplir.

En doctrina no ha habido acuerdo en cuanto a una definición de la esencia del concepto, que abarque todas las posibilidades de la realidad jurídica e institucional²⁸. Un repaso a las múltiples formas que ha tenido lo considerado como servicio público en la historia argentina, nos lleva a concluir que servicio público es lo que el legislador dice que es y qué caracteres tiene.

El Banco Mundial, en sus recomendaciones para la Argentina y en el mundo combate la noción de servicio público para el transporte porque atenta contra el libre mercado, que es el objetivo central de sus políticas.²⁹

La pauta general es que el transporte público de pasajeros, tanto automotor como ferroviario, reviste la calidad de servicio público no domiciliario, y por ello debe satisfacer las necesidades de carácter general en materia de transporte con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios. Por tratarse de un servicio

²⁷Las leyes 24.449 y 26.363 de jurisdicción nacional regulan el tránsito y establecen normas de seguridad vial. Son leyes de adhesión.

²⁸Ver GORDILLO, Agustín. Derecho Administrativo. Botassi, Carlos A. (dir.), Temas de Derecho Administrativo. En honor al Prof. Doctor Agustín Gordillo, La Plata, LEP, 2003, pp. 229-48; Salomoni, Jorge Luis, Teoría general de los servicios públicos, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1999;

²⁹Ver Banco Mundial Informe de Desarrollo Mundial. Año 1994.<http://documentos.bancomundial.org/>

público es al Estado a quien le corresponde velar por su calidad y proteger los derechos de los usuarios, regulando la prestación y ejerciendo sus deberes de control, fiscalización y sanción para evitar incumplimientos.³⁰

El Decreto 958/1992 realiza modificaciones que modifican el carácter de servicio público del transporte automotor de pasajeros de larga distancia, estableciendo otras categorías que no tienen ese carácter y por lo tanto elude las obligaciones hacia el usuario que tal servicio acarrea. El transporte por automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano que se desarrolle en el ámbito de la Jurisdicción Nacional, regulado por el Decreto 656/94 establece, asimismo un servicio que denomina de “oferta libre”, que escapa también el cumplimiento de los requisitos del servicio público.

³⁰ PODER CIUDADANO. “Acceso al Transporte Público. Guía de Trámites y Organismos para el Gran Buenos Aires”. Coordinación: María Batch. Elaboración y redacción: Fanny Pererio Palma / Germán Emanuele. Definición de Andrea Gutiérrez en la Introducción.

Capítulo 2

La Interjurisdiccionalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires

2.1.-Interjurisdiccionalidad

En el estudio llevado a cabo y plasmado en esta obra confluyen tres temas centrales, que se encuentran atravesados por las dimensiones económica, social y ambiental: El transporte, en todos sus modos; un espacio geográfico, que es el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y la concurrencia de competencias de las jurisdicciones del AMBA.

Con el transporte sucede algo muy particular. Por su indisoluble vinculación con el comercio fue un factor clave en el modelo económico y político por lo que lucharon facciones de argentinos con posterioridad a 1810-16 y que fue uno de los pilares sobre los que giró el debate que concluyó con la Constitución de 1853-60. Es notable ver que son varios los artículos constitucionales que se refieren de manera explícita al transporte de personas o cosas, tanto en el ámbito terrestre como acuático.

La Argentina moderna se funda sobre principios sólidos basados en un modelo de país donde el comercio con el mundo y el transporte son factores fundamentales. Sin embargo, con probable origen en las vulnerabilidades del propio modelo creado, se han sancionado durante los dos siglos de existencia del país, una profusa, contradictoria y anárquica normativa sobre transporte, tanto de derecho público como privado.

A pesar de ello en la actualidad el transporte no es analizado en el ámbito académico, universitario ni científico como un derecho integral y uniforme. El transporte está fraccionado en los estudios universitarios de grado, donde se incluye alguna referencia al contrato de transporte, algo en los estudios de derechos del usuario y consumidor. En el moderno derecho administrativo, se encuentra atrapado en el fuerte impacto de la ley de Reforma del Estado y de

Emergencia Económica, por lo que no encuentra todavía un continente para el análisis de la compleja realidad en la que se maneja el Estado Nacional, a veces disfrazado en sociedad anónima, otras con la máscara de sociedad del estado, que en la práctica se rige por la normativa de las sociedades privadas. Así Trenes Argentinos Cargas, es legalmente Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, y sus accionistas son tres sociedades del Estado, Trenes Argentinos Infraestructura, legalmente Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado, Trenes Argentinos Operaciones, legalmente SOFSE, y la Administración General de Puertos (AGP). En sus leyes de creación se explicita que se rigen por el derecho privado, tanto por la Ley de Sociedades Anónimas como por la Ley de Contrato de Trabajo para sus trabajadores.

A pesar de los esfuerzos pragmáticos, de la voluntad de las políticas públicas contemporáneas y de lo mandado en algunas normas, la complejidad que ha adquirido la normativa del transporte en su existencia más que centenaria obstaculizan un concreto saneamiento jurídico institucional.

2.3.- El Área Metropolitana de Buenos Aires

El otro tema central de análisis es el del ámbito espacial: el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El ordenamiento territorial en el área de análisis es consecuencia de nuestra historia desde la Colonia española. La ruptura con España y la consolidación del modelo agroexportador que impulsaba el texto constitucional, erigen al puerto de Buenos Aires como un centro neurálgico del comercio y con ello un punto de fuerza centrípeta para las personas y el crecimiento demográfico.

No sólo los ríos confluyen en Buenos Aires en la Cuenca del Plata sino que los caminos construidos y las vías férreas confluyen desde todos los puntos del país hacia la ciudad puerto: Buenos Aires. De indudable impacto también, debe considerarse el proceso de migración poblacional desde el Interior del país hacia Buenos Aires que se dio en la década del cuarenta y cincuenta del Siglo XIX que configuran el particular, irregular y desordenado ordenamiento territorial y de asentamiento poblacional del área metropolitana de Buenos Aires.

Este ordenamiento territorial devenido de la historia, que por lo acelerado de su proceso y por la falta de planificación, dio como resultado un área poblacional heterogénea, distribuida desde el punto de vista espacial en localizaciones diversas, unas apropiadas y otras no, con la consecuente baja calidad de vida de unos sectores, en detrimento de otros, y sin infraestructura de servicios adecuada.

La visión social y la inclusión de los derechos de incidencia colectiva dan un enfoque nuevo a una problemática antigua. Sucede también que hoy no puede desconocerse la importancia y evolución de los derechos de incidencia colectiva y la trascendencia que adquirieron en la consideración de prácticamente todas las problemáticas humanas, incluidas las que ahora nos ocupan.

La variable ambiental, de la competencia, de la no discriminación, del usuario y consumidor ya está incorporada a las ciencias. Más allá de que estos derechos puedan disolverse en algún momento en todas las demás disciplinas jurídicas, actualmente conservan e impulsan una especie de “vigencia de promoción” de un mundo más ordenado y justo para realizar el pleno desarrollo humano. Con este entendimiento, parece razonable sistematizar las cuestiones de la política y las regulaciones del transporte incluyendo los derechos de incidencia colectiva, máxime si se consideran los objetivos de estos últimos y las consecuencias que la actividad del transporte genera en cualquier modalidad que adopte.

2.4.-Los modelos conceptuales y planes existentes

2.4.1.-Los modelos conceptuales

En las normas vigentes, el legislador de los años noventa plasmó su ideología con claridad, tanto en los considerandos como en los artículos dispositivos³¹. De su claridad se pudieron extraer algunas conclusiones referidas a los modelos conceptuales elaborados y las consecuentes planificaciones que se plasmaron en las normas, hoy vigentes. Esto incluye las omisiones también, y las políticas de no planificación intencionada, respecto del sistema de transporte en el AMBA.

³¹Considerandos y articulado de la Ley 23.696, considerandos y articulado del decreto 2284/91. Considerandos y articulado del Decreto 958/92 y del Decreto 696/94.

Estos modelos pueden ser criticados desde muy diversos aspectos. En primer lugar, por un hecho fundamental: los resultados obtenidos. Como así también la imposibilidad de una planificación estable en el tiempo. Ello se ha debido a la imposibilidad fáctica, consecuencia de la inestabilidad política, o las contradicciones de poder económico, en el período comprendido desde la década del sesenta hasta el noventa.

En la década del noventa, en el marco ideológico de la economización de la realidad, basada en criterios de reducir la realidad al “mercado” y un marcado menosprecio por la política y por la regulación, la planificación suponía la imposición de criterios políticos y no “técnicos”, lo que implicaba un desvalor en el marco axiológico rígido de esquema neoliberal. Por entonces se tenía una fe ciega en los diez puntos del Consenso de Washington. Planificar suponía políticas públicas activas que atentaban contra el libre juego de la oferta y demanda en un mercado libre del transporte.

2.4.2.-Los planes restrictivos

Los planes de transporte nacionales, provinciales y locales que afectaban el AMBA y las políticas públicas implementadas hasta el año 2015, han sido excesivamente restrictivos, tanto en lo conceptual como en lo espacial y temporal.

Conceptualmente esos planes han fracasado por privilegiar en demasía los aspectos económicos del transporte y por ser elaborados desde el interés propio. Esta práctica estuvo implícita tanto en las políticas públicas estatales como cuando se influyó desde las corporaciones empresariales o las usinas ideológicas neoliberales³². Hasta el año 2012 en los pocos centros donde se debatía el transporte se hacía desde el interés corporativo y no se ponía el centro en la persona humana, ni en la sociedad a la que está destinado el transporte. Se analizó desde y para lo económico, desde y para el interés particular³³. No se articuló con los derechos del usuario y consumidor, no se incorporó la dimensión ambiental, no se atendieron las reales diferencias de las

³²La denominación “neoliberal” no implica una carga de valor para quienes impulsaron esta política, por ello por comodidad conceptual se usa el término. Asimismo “los noventa” delimitan un período histórico con características muy marcadas en la Argentina que permite su identificación plena.

³³Sobre el concepto de *interés propio* véase Smith Adam. “The Wealth of Nations” y David Hume. Ética.

personas frente al transporte de pasajeros, no se atendieron los objetivos superiores de la Constitución Nacional.

A su vez, se implementaron políticas públicas y privadas por modo de transporte sin consideración de los otros modos, como si hubiera que competir y no integrar. Espacialmente, los planes han fracasado porque cada jurisdicción del AMBA y cada subsistema de transporte no tuvieron en cuenta las repercusiones indirectas de las acciones de los proyectos por modo que realiza en otros ámbitos, regiones económicas y ambientales. Se desconoció el fin constitucional de igualar el desarrollo de las distintas provincias y regiones. Como se proyectó en función de la “demanda” se acrecentó el círculo vicioso de privilegiar las zonas más densamente pobladas y los centros productivos tradicionales y los puntos de comercialización. Hasta hace poco el sistema de transporte iba en un camino de acciones inversas a las impulsadas por los forjadores de la Argentina moderna, que con la construcción de ferrocarriles y caminos generaban la demanda y unían al extenso territorio argentino. La asimetría de desarrollo humano dentro del AMBA muestra que el crecimiento demográfico producto de las políticas de transporte centralizantes pauperizan y deterioran la calidad de vida de sus habitantes.

Capítulo 3

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)

3.1.-Ámbito espacial del AMBA

El área espacial que se analiza en este libro es la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Para la determinación de los partidos de la Provincia de Buenos Aires que comprende el área se ha tomado la delimitada por la Ley N° 25.031, que creaba un ente interjurisdiccional para el transporte del AMBA, que, a su vez, coincide con el Convenio Tripartito entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 3 de octubre de 2012, que crea la Agencia de Transporte Metropolitano.

El área metropolitana de Buenos Aires, comprende, entonces, el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Lobos, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Punta Indio, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate.

Se ha elegido la denominación Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) porque la palabra área es la más adecuada en tanto representa una medida de extensión de una superficie sin otra connotación. Esto porque también se designa esta área como Gran Buenos Aires, que parece referirse a una ciudad y sus alrededores, y que organismos oficiales como el INDEC delimita con 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires, lo que si bien puede responder a las características históricas de su formación y al aspecto físico, la distancia jurídico institucional entre los partidos de la Provincia de Buenos Aires y el carácter de Ciudad Autónoma, de la Ciudad de Buenos Aires, rompe esta consideración.

La denominación de Conurbano Bonaerense, o de Aglomerado del Gran Buenos Aires (AGBA), excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Decreto 656/947 llama al ámbito espacial objeto de análisis como Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). La denominación nos parece incorrecta ya que a partir de la Reforma Constitucional de 1994 la palabra Región ha adquirido un nuevo valor institucional y este mismo Decreto no puede crear por sí mismo una región.

El primer intento de crear una región fue el Decreto/ley 70/489 de la Provincia de Buenos Aires, donde se denomina oficialmente como Gran Buenos Aires al área urbana y rural de catorce partidos circundantes a la Ciudad de Buenos Aires.

La consideración de la Ciudad de Buenos Aires y los cuarenta y tres partidos de la Provincia de Buenos Aires que se ha tomado como ámbito espacial para la investigación se debe a que conforma un espacio con continuidad e integración territorial y física absoluta. Desde el punto de vista de la materia objeto de análisis, el encuadre en este marco espacial hace emerger con más claridad la unicidad e integralidad del sistema de transporte dentro de su contorno.

A los fines estadísticos el INDEC toma 24 partidos del Gran Buenos Aires. Esta delimitación excluye los partidos de La Plata, Ensenada y Berisso. Más trece partidos aledaños a lo que el organismo llama Gran Buenos Aires. Tomando los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, realizado por el INDEC, la población que habita la CABA y el Gran Buenos Aires sería de trece millones de personas.

Sumando los partidos que el INDEC no considera en el Gran Buenos Aires, pero que nosotros los tomamos como Área Metropolitana de Buenos Aires, la población que habita el ámbito espacial de estudio es de 14.819.137 de personas.³⁴

3.2.-Universo de personas que forman parte del sistema de transporte

³⁴Elaboración propia con fuente en datos del INDEC. El INDEC no toma desde el año 2003 ningún dato del área metropolitana delimitada en lo que nosotros denominamos AMBA sino de Región Metropolitana, que abarca 24 municipios.

De estos casi quince millones de personas ¿Cuáles son usuarios del sistema de transporte?

- Toda persona con capacidad de moverse es sujeto del transporte: peatón, ciclista, usuario transporte público, conductor o acompañante de vehículo particular, dador de transporte de carga.
- Todo habitante del AMBA que se mueva es sujeto-parte del transporte y de su infraestructura.
- Toda persona desde niño a anciano necesita moverse con lo cual el impacto en su vida es diario.
- La calidad de vida respecto de la movilidad depende de la edad, salud, género, ingreso económico, ubicación geográfica dentro del AMBA. No todos somos iguales ante el transporte.

El Trabajo es la mayor motivación de los traslados de personas en el AMBA. El traslado a la escuela es la segunda mayor causa de desplazamientos en la mayoría de las ciudades, por lo que los niños y los jóvenes son considerados muy “móviles” y obligados a desplazarse. Las condiciones de su viaje no pueden ser resuelto por el “mercado”, sino que debe regularse con especial énfasis.

El tema de los portadores de discapacidad abarca las dificultades de desarrollar todos los papeles en el tránsito. Dichas personas viven la suma de los problemas y las dificultades de las demás personas, así como los de su propia discapacidad. La raíz del problema reside tanto en la existencia de limitaciones físicas como mentales de esas personas a las que se suman los límites políticos vinculados al hecho de no tener sus necesidades reconocidas en un sistema de transporte que debe ser resuelto por el “mercado”. Entre los temas de movilidad que mayormente afectan a los discapacitados, una de los más contundentes es la necesidad de igualar sus condiciones, que el mercado no puede resolver porque no es rentable. El Estado debe ser quién iguale a los discapacitados con los demás usuarios.

3.3.-Las ciudades en el sistema de transporte del AMBA

El AMBA tiene un ordenamiento de su ambiente construido que ha sido modelado a través de la historia, a partir de la concepción ideológica de los constituyentes del 53-60, que la incluyeron en nuestra Ley Fundamental. Esta construcción histórica concluyó en un mapa donde las líneas férreas, caminos, y rutas aéreas confluyen desde los distintos puntos del país hacia un centro único, que es la Ciudad de Buenos Aires. El proceso de industrialización de mediados del Siglo XX concentró aún más a la población en los centros urbanos, siendo Buenos Aires y el Gran Buenos Aires el área geográfica que más recibió la migración interna.

Como consecuencia de estos factores, la Argentina posee un diseño de ubicación espacial de las ciudades y sus habitantes, que le dan una particularidad, que debe estar presente en cualquier análisis que se haga del sistema de transporte.

- □ Mientras que el promedio global de urbanitas es de alrededor del sesenta por ciento en relación con los habitantes rurales, en la actualidad en la Argentina el 91% de población vive en ciudades.
- □ Este alto porcentaje tiene otra peculiaridad, que es su ubicación territorial, ya que el 60% de los argentinos se concentra en la pampa húmeda.
- □ Para hacer más complejo el análisis, quince millones de personas habitan en el Área Metropolitana de Buenos Aires.
- □ En el Área Metropolitana de Buenos Aires un alto porcentaje de los usuarios del transporte público, el 77% de los habitantes, no cuentan con la alternativa del transporte particular en automóvil. Este dato es un indicador de que una importante cantidad de argentinos están obligados a desplazarse en transporte público, cualquiera sea la calidad de este, la cercanía o lejanía del acceso, el costo y las veces que tenga que hacer trasbordo.
- □ Los resultados del INTRUPUBA³⁵ muestra que el 81 % de los pasajeros del transporte público de pasajeros, tren, colectivo y subte, corresponde a los niveles sociales bajo superior, medio inferior y medio

³⁵Programa de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas "Investigación de Transporte Urbano de Buenos Aires INTRUPUBA". Año 2007. Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina

típico, correspondiendo al ferrocarril la concentración del nivel social más bajo y al subte el más alto.

- Cuando se hace referencia al ámbito demográfico queremos describir a qué personas, cantidad y calidad de estas, utiliza el sistema de transporte en el AMBA. Esto adquiere relevancia porque si bien el transporte no es considerado una necesidad básica, cualquier sociedad que quiere progresar hacia una mejor calidad de vida debe estructurarse a través del trabajo productivo para lo cual es necesario desplazarse. Como no todos los habitantes poseen vehículo para el desplazamiento individual, una gran proporción de los habitantes necesita del transporte público de pasajeros para concurrir a sus lugares de trabajo, por lo que el trasladarse en transporte público de pasajeros para ellos no es una elección sino una necesidad.

3.4.-El transporte en números

A los efectos de constatar con datos cuantitativos concretos del análisis y a las conclusiones a las que se arriba en esta obra, se realizó un estudio de la movilidad de las personas dentro del espacio objeto de análisis. Se pudo verificar que la movilidad entre límites jurisdiccionales, que genera el traslado entre CABA y la Provincia, es realizada por millones de personas y que estas lo hacen de manera obligatoria por cuestiones de trabajo o estudio. El trabajo de campo puso el acento en las “necesidades de las personas” e incorporando el análisis de las redes de servicios, la distribución de los usos de suelo y las dinámicas económica, social y territorial que, en definitiva, son las que marcan la función y fundamento del transporte.

El concepto de movilidad refiere a la suma de los desplazamientos en un territorio determinado que realiza la población de forma recurrente, por motivos de trabajo, educación, compras, visitas sociales, etc.; cualquiera sea su duración, distancia del desplazamiento, medios usados, causas y consecuencias. Puede ser entendido como un principio de organización de la sociedad, que reúne elementos muy diferentes relacionados con su entorno.

La movilidad cotidiana se vincula con aquellos desplazamientos diarios y repetitivos entre el domicilio y el lugar de trabajo o estudio, que inciden en la organización y distribución de las actividades en el espacio.

La movilidad no se define sólo por la unión de puntos en el espacio urbano, sino que corresponde a un fenómeno social, determinado por relaciones sociales, necesidades, actividades y modos de vida. Ese es el sentido con el que se han de abordar las cuestiones atinentes a la movilidad en la comparación que se propone aquí.

En el año 2017 realizamos un trabajo de campo donde validamos y actualizamos los resultados de la última encuesta ENMODO³⁶, realizada en el Área Metropolitana de Buenos Aires, que arrojan este resultado:

Dentro del motivo “trabajo”, la mayor movilidad de las personas se da dentro del área a la que pertenece el hogar. Muchos centros urbanos del conurbano bonaerense se han constituido como zonas que atraen viajes por concentrar fuentes laborales de manera que se han constituido centros periféricos como sub centralidades metropolitanas con tejido comercial dominante.

A pesar de este fenómeno, para el primer cordón del conurbano la cantidad de viajes con destino en la Capital Federal sigue siendo significativa lo que evidencia que, en términos de centralidad, la ciudad mantiene su estructura de nodo central. Los habitantes del segundo cordón del conurbano resuelven sus viajes por trabajo mayormente en su área de pertenencia, y luego en el primer cordón del conurbano. Como ya se ha mencionado, esta situación puede reflejar en algún punto la autonomía del conurbano bonaerense en la oferta de empleo, aunque también podría ser un indicio de la precarización laboral y de la imposibilidad de realizar viajes con mayores distancias al centro metropolitano.

Para el motivo “estudio” se repite el patrón de los viajes por motivo “trabajo”. El motivo “otros” también evidencia el patrón de movilidad intrazonal, sin embargo, denota la centralidad de la Ciudad de Buenos Aires: aún existen viajes por circunstancias por las cuales es imprescindible realizar viajes al distrito central.

La conclusión esencial es que los datos analizados refuerzan una de las premisas del trabajo que es que se mantiene la Ciudad Autónoma como nodo

³⁶Programa de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas “Encuesta de Origen / Destino (EOD) a bordo 2014: Proyecto BRT Corredor RN3 La Matanza - C.A.B.A”. Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina.

central de la red de transporte del AMBA. Con lo cual la interjurisdiccionalidad sigue siendo un aspecto nuclear que resolver entre la Nación, la Provincia y la Ciudad Autónoma a efectos de una mejor coordinación para el mejoramiento del sistema de transporte.

Capítulo 4

Jurisdicción y competencia sobre el transporte en el AMBA

4.1.-Nacimiento y complejización de la interjurisdiccionalidad

Para entender la intrincada trama de jurisdicciones, competencias, normas jurídicas, organismos institucionales, poder de policía, autoridades de aplicación de las diferentes normas aplicables en el AMBA, hay que considerar los factores históricos determinantes de esta complejidad.

Buenos Aires fue un Estado separado del resto de las provincias a la sazón unidas en la Confederación Argentina, desde el año 1852 a 1861, habiéndose dado una constitución propia, sancionada en 1854. Utilizando las ventajas de su aduana mantuvo relaciones diplomáticas y comerciales con el resto del mundo, con beneficio exclusivo para sus arcas y en desmedro del resto del interior provincial.

Su ciudad más importante, la Ciudad de Buenos Aires, sede del puerto y de la Aduana fuente de su poderío, fue convertida en Capital Federal en el año 1880, lo que significó un desmembramiento territorial trascendental. Transformada la Ciudad de Buenos Aires en territorio nacional, el grueso del transporte ferroviario atravesaría sus límites y con ello quedaría bajo la jurisdicción nacional³⁷. Como sobre la base de la red ferroviaria se construyeron los caminos con posterioridad, lo mismo sucedió con la vialidad y el transporte caminero.

³⁷Ello a pesar de que la Ley de Federalización de la Ciudad de Buenos Aires 1029 establecía en el Art. 4° que “La Provincia mantendrá igualmente la administración y propiedad de sus ferro-carriles y telégrafos, aunque empiece su arranque en el Municipio de la Ciudad, conservando asimismo la propiedad de los demás bienes que tuviese en él”.

Una nueva conversión institucional viene a agregar una mayor complejidad al sistema de transporte. En 1995 la ciudad de Buenos Aires se transforma en Ciudad Autónoma, con una constitución propia, lo cual implica jurisdicción y competencias en el ámbito espacial de su territorio, distinto pero concurrente con las de la Nación.

Sancionada la Constitución Nacional en 1853 por todas las provincias, menos Buenos Aires, esta plasmó su segregación dictando su propia constitución en 1854. En su artículo 1 proclamó que Buenos Aires es un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no la delegue expresamente en un Gobierno federal.

El 10 de noviembre de 1859, Buenos Aires tras ser derrotada por las fuerzas de Urquiza, selló la paz en el Pacto de San José de Flores, que significó la unión nacional, comprometiéndose a aceptar y jurar la constitución de 1853. Se le permitió, no obstante, discutirla y proponer las reformas que juzgue convenientes, las que a su vez, serían revisadas por un Congreso Constituyente nacional, que sucedió en 1860³⁸.

4.1.1.- El rol de Buenos Aires en el transporte

Buenos Aires tuvo un rol decisivo en la construcción de la red ferroviaria argentina. En 1857 se inauguró la primera línea férrea, que, financiada por Buenos Aires, pertenecía a un grupo de particulares que conformaban la Sociedad Camino de Hierro del Ferrocarril Oeste. Unía la estación Del Parque, ubicada donde actualmente se emplaza el Teatro Colón, en la Ciudad de Buenos Aires, y la estación Floresta. Este ramal marcó el inicio del Ferrocarril Oeste de Buenos Aires, antecesor de lo que hoy es la Línea Domingo Faustino Sarmiento.

Lo que actualmente es la Línea General Roca también fue concesionada por la segregada Buenos Aires en 1862, constituyéndose la empresa Gran ferrocarril al Sud, que alcanzó en 1864 la Ciudad de Chascomús.

³⁸Ver: "Nueva Historia de la Nación Argentina" (Academia Nacional de la Historia/Editorial Planeta, 1999) y CAVALLI Luis. "Historia de la Conquista en el Río de la Plata. Ediciones CID. 1991

El 20 de setiembre de 1880 se declara Capital de la República al Municipio de la Ciudad de Buenos Aires. Esta circunstancia hizo que se cree un límite administrativo entre el Territorio Nacional de la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires.

En esta etapa donde se realizó la mayor parte de la construcción de los ferrocarriles, hubo un profundo debate acerca de la pertenencia nacional o provincial de los ferrocarriles, que se zanjó en 1891 con la sanción de la Ley 2873. Esta ley, aún vigente, divide a los ferrocarriles en:

- □ Nacionales: que son los de propiedad de la Nación, los que fueren garantidos, subvencionados o autorizados por ella, los que ligen la Capital o un Territorio Federal con una o más provinciales o territorios; y los que comuniquen una provincia con otra o un punto cualquiera del territorio de la Nación con un estado extranjero.
- □ Provinciales: los construidos o autorizados por las provincias dentro de los límites de su territorio respectivo.

La existencia de la Capital Federal a partir de 1880, punto de llegada de las principales líneas férreas, construidas para unir las economías del Interior con el puerto de salida hacia los puertos de ultramar, separada de la provincia de Buenos Aires, hizo que la mayoría de las líneas ferroviarias resultaran interjurisdiccionales. Con lo cual la mayoría de los trenes quedaron bajo la órbita jurisdiccional y competencial de la Nación³⁹.

Desde 1995 existe un límite jurisdiccional entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, que agrega una jurisdicción más a la ya compleja trama de concurrencia de competencias y obstáculos jurisdiccionales, que entorpecen la constitución de un coherente y armónico sistema de transporte en el área Metropolitana de Buenos Aires y en la aplicación de normas en todo el territorio provincial.

4.2.-Jurisdicción y competencia sobre el transporte en el AMBA

El Área Metropolitana de Buenos Aires se encuentra bajo la órbita competencial de cuatro administraciones de carácter público que gozan de

³⁹SCALABRINI ORTIZ, Raúl. "Historia de los Ferrocarriles Argentinos". Bs As. Editorial Devenir. 1958

autonomía, pero que de hecho y de derecho no tienen la misma jerarquía jurídica: la jurisdicción del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de cada uno de los Partidos de la Provincia que conforman el AMBA.

Las jurisdicciones dan lugar a distintas competencias sobre el transporte público y a diversas políticas públicas, no siempre integradas, lo cual resulta desventajoso para el usuario, que en general desconoce el origen de la desarmonía. Esta descoordinación corre tanto para el usuario del transporte público que se mueve por diversas razones por el área como en el transporte de carga. En este último caso los cambios producidos en la década del noventa profundizaron las distancias entre jurisdicciones por la política descentralizadora y privatizadora seguida, de manera tal que se agregaron nuevos espacios públicos y privados con nuevas normas y más requisitos para los usuarios.

4.2.1.- Jurisdicción Nacional

Los servicios de transporte ferroviario de pasajeros de superficie que operan en el AMBA están bajo la órbita de competencia del Estado Nacional, siendo autoridad de aplicación de la normativa específica el Ministerio del Interior y Transporte, creado por Decreto 874 y 875 del año 2012. Regula la actividad la Ley General de Ferrocarriles N° 2.873 de 1891 y su Decreto reglamentario Decreto 90325/1936 y respecto de las concesiones, la llamada Ley Mitre N°5315/1907, desdibujadas todas en la actualidad por la Ley de Reforma del Estado 23.696 y el Decreto 1141/91. En el año 2008 se sancionó la Ley 26.352 que otorga amplias competencias al Ministerio de Planificación, en la actualidad al Ministerio del Interior y Transporte, para el reordenamiento de la actividad ferroviaria. En el año 2015 se sanciona la Ley 27.132 por la cual se crea Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado, que aúna las distintas empresas con que actuaba el Estado en materia ferroviaria.

Los Servicios de Transporte Subterráneo de Buenos Aires y Premetro, que estaban bajo jurisdicción del Estado Nacional, regidos por contratos de concesión y actas acuerdo entre los partes aprobados por los Decretos Nacionales 2608/93, 1527/94 y 393/99, con adhesión de la Ciudad por Ley 373

del 11 de mayo de 2000, fueron transferidos a la CABA, por Acta Acuerdo suscripta el 3 de enero de 2012.

El marco normativo general del transporte automotor de pasajeros y de carga está dado por la ley 12.346 y el Decreto 27911/1939, sobre los que se fueron realizando modificaciones parciales. Esta norma establece que la explotación de los servicios públicos de transporte automotor por caminos, por toda persona o sociedad que se proponga efectuar mediante retribución el transporte de pasajeros, encomiendas o cargas por cuenta de terceros en o entre los territorios nacionales, o entre éstos y las provincias, o entre las provincias, o entre ellas o la Capital Federal, deberá obtener previamente el permiso de la Comisión Nacional de Coordinación de Transportes (hoy la Secretaría de Transporte).

También ordena que las provincias y municipalidades podrán reglamentar el tráfico de pasajeros, encomiendas o cargas en servicios locales cuyos puntos terminales estén situados dentro de su territorio, cualesquiera que sean los caminos que utilice, pero esas reglamentaciones no podrán afectar los transportes interprovinciales regidos por la esta ley y sus disposiciones reglamentarias.

En ningún caso las empresas de transporte por camino quedarán sujetas a más de una jurisdicción, salvo el derecho que corresponde a las municipalidades para fijar recorridos y reglamentar el tráfico dentro de la zona urbana del municipio.

El transporte automotor colectivo de pasajeros se encuentra bajo la jurisdicción nacional en el caso de los que circulan en la Ciudad de Buenos Aires y aquellos que ingresan a ella desde la provincia de Buenos Aires, designadas con los números 1 a 199.

El Decreto 656/94 establece el marco normativo para el otorgamiento de permisos de explotación, crea el Registro Nacional del Transporte de Pasajeros por Automotor de Carácter Urbano y Suburbano, establece las características obligatorias del material rodante y las modalidades de los servicios. El ámbito de aplicación de esta norma comprende toda prestación de servicios de

transporte por automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano que se desarrolle en el ámbito de la Jurisdicción Nacional.

Se consideran servicios de transporte por automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano de Jurisdicción Nacional todos aquellos que se realicen en la Capital Federal o entre ésta y los partidos que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires, así como los interprovinciales de carácter urbano y suburbano en el resto del país.

Mediante el Decreto 958 del año 1992 se regula el transporte por automotor de pasajeros por carretera que se desarrolle en el ámbito de la jurisdicción nacional, que comprende el transporte interjurisdiccional: a) Entre las Provincias y la Capital Federal; b) Entre Provincias; c) En los Puertos y aeropuertos nacionales, entre ellos, o entre cualquiera de ellos y la Capital Federal o las Provincias.

Queda excluida de la aplicación de este Decreto el transporte de personas que se desarrolle exclusivamente en la Región Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, que, como hemos analizado ut supra, se rige por el Decreto 656 del año 1994.

Mediante el Resolución N° 669 24 del MI y T del año 2014 se crea el Programa de Reordenamiento del Sistema de Transporte Automotor de Pasajeros por Carretera de Carácter Interjurisdiccional. Por esta norma cesaron de manera automática los permisos de explotación, reordenándolos la Autoridad de Aplicación de acuerdo con nuevos criterios y eliminando aquellos de carácter precario existentes.

4.2.2.- Jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires

El transporte bajo la órbita jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires se rige por el siguiente conjunto de normas, que lo regulan discriminando al transporte colectivo de pasajeros, que contiene al que se realiza por carretera y por los ríos bonaerenses; al tránsito de personas y vehículos y la seguridad vial, donde la Provincia adhiere a la normativa nacional; al transporte de carga, donde se siguen los lineamientos nacionales de excluirlo del servicio público; a los

puertos; a la vialidad, tanto provincial como municipal; al transporte ferroviario donde se visualiza la decadencia provincial en este medio; al régimen municipal.

4.2.2.1.- Transporte de pasajeros

El transporte de pasajeros está regulado por una Ley Orgánica, identificada como Decreto-ley 16.378 del 11 de septiembre de 1957, sancionada por el Gobierno de facto de la autodenominada Revolución Libertadora, con la modificación realizada por la Ley 7.396 del 18 de junio de 1968. La ley está reglamentada por el Decreto 6.864 del año 1958.

4.2.2.2.- Tránsito

La Ley 13.927 estatuye el "Código de tránsito de la Provincia de Buenos Aires" con su reglamentación por Decreto 532/09. Por esta Ley la Provincia adhiere a las Leyes nacionales de Tránsito Nros. 24.449 y 26.363.-

4.2.3.- Transporte de carga

Para el Transporte de Carga la provincia sancionó la Ley 10.837 "Régimen Legal del Transporte de Cargas de la Pcia. de Bs. As.", con su Decreto reglamentario N° 4460/91. Esta ley sigue el objetivo de la normativa nacional originada en la Reforma del Estado y la Desregulación, estableciendo la libertad de circulación y la eliminación de esta actividad como servicio público.

Respecto de la red de carreteras la Provincia para la seguridad y rapidez del tránsito sancionó la Ley 6312, detallando los requisitos y previsiones esenciales.

4.2.2.4.- Vialidad

La Ley 7.943 y modificatorias, regula la vialidad provincial. La Dirección de Vialidad ejecuta obras en los caminos provinciales y los nacionales cuando así le convenga. En los municipales puede construir las mediante consorcios con los Municipios. (Art 7).

4.2.2.5.- Transporte Fluvial de pasajeros

Los servicios de transporte fluvial de pasajeros que se ejecuten en aguas jurisdiccionales de la Provincia de Buenos Aires se rigen por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros, Decreto-Ley nº 16.378/57. La reglamentación está contenida en el Decreto 2608/89.

4.2.2.6.- Transporte aéreo

En el marco de la Convención de Aviación Civil Internacional de Chicago 1944 y sus Anexos Técnicos, del Código Aeronáutico Argentino -Ley 17.285- Ley 19.030, Ley 13.041 y demás normas complementarias, la Dirección Provincial de Aeronavegación Oficial y Planificación Aeroportuaria supervisar y organiza la infraestructura y el desarrollo de la aeronáutica provincial y la prestación de los servicios aéreos.

Transporte automotor terrestre de pasajeros en la Provincia

La Provincia de Buenos Aires tiene jurisdicción sobre las líneas de colectivos que transitan por dos o más municipios, sin que ingresen a la CABA, que se designan con los números 200 a 499. Los municipios tienen jurisdicción sobre las líneas de transporte urbano de pasajeros que circulan dentro los límites de sus partidos, que se designan con los números 500 en adelante.

El transporte colectivo de pasajeros es un servicio público de la Provincia y su organización y prestación se regirán por la ley orgánica del transporte de pasajeros N° 16.378/57 con las modificaciones de las Leyes 7396, 7459, 7794, 8707, 10456, 12502 y 14080. Esta norma se aplica a los servicios que intercomunican o afectan dos o más partidos, debiendo establecerse sus puntos terminales en pueblos, ciudades, estaciones y combinaciones o parajes habilitados.

La norma autoriza que los servicios intercomunales puedan realizar tráfico dentro de los partidos que sirvan con arreglo a los términos de su autorización, pero, para el establecimiento de nuevos servicios de línea, deberá considerar la situación de los preexistentes de jurisdicción provincial, nacional y comunal.

Las municipalidades deben dar vista a la dirección de los servicios y tarifas cuyo establecimiento o modificación se promueva, pudiendo ésta formular observaciones cuando ellos afecten servicios provinciales y sin perjuicio de los

acuerdos interjurisdiccionales de coordinación general o parcial que en el futuro se celebren.

El transporte colectivo de pasajeros en la Provincia está regido por una norma general, el Decreto-Ley 16.378 del año 1957, con las modificaciones sucesivas que le han realizado las leyes 7396, 7459, 7794, 8707, 10456, 12502, 14080 y 14601. La ley fue reglamentada por el Decreto 6864 del año 1958.

4.2.2.8.- Servicio público. Objetivos del sistema de transporte de pasajeros

Hemos definido que el servicio público es la actividad de determinado tipo realizada por la administración pública en forma directa, o indirectamente a través de concesionarios, para satisfacer necesidades de interés colectivo. La importancia de que un determinado tipo de transporte sea considerado servicio público radica en que tiene una regulación estricta del Estado, que exige una cantidad estricta de requisitos a cumplir.

En doctrina no ha habido acuerdo en cuanto a una definición de la esencia del concepto, que abarque todas las posibilidades de la realidad jurídica e institucional. Un repaso a las múltiples formas que ha tenido lo considerado como servicio público en la historia argentina, nos lleva a concluir que servicio público es lo que el legislador dice que es y qué caracteres tiene.

El principio general establecido es que el transporte colectivo de pasajeros es un servicio público de la Provincia. Esta definición dada por el artículo 1 del Decreto Ley 16378/57 deja claramente establecida la regla general, de la que surgirán las excepciones, que también deben ser establecidas por el Estado provincial. Los caracteres que tiene que tener el servicio público según lo especifica el legislador son: asegurar su economía, continuidad y eficiencia. Para ello la política, planificación y ejercicio del transporte debe propender a organizar en la Provincia un sistema de transporte público de pasajeros, integrado por sistemas regionales racionalmente coordinados y combinados con los servicios de jurisdicción nacional y comunal.

La política pública incorpora dentro de los objetivos del sistema de transporte el mejor servicio de:

- la vinculación interior,
- las comunicaciones rurales,
- las actividades económicas,
- el turismo,
- el correo
- la unidad y defensa nacional.

4.2.2.8.1.- Caracteres del servicio de transporte público

Los servicios de transporte público deben prestarse en forma regular y continua con arreglo a las condiciones que la reglamentación establezca para las distintas categorías y las combinaciones y horarios aprobados para cada empresa.

No deben paralizarse por conflictos laborales, debiendo éstos someterse a la autoridad competente y continuarse normalmente los servicios durante las tratativas.

Las interrupciones y desviaciones por causas climáticas o viales y su cese deben ser telegráficamente comunicadas.

No pueden practicarse en los servicios fraccionamientos no autorizados, y todo pasajero tendrá derecho a continuar en el mismo coche su viaje hasta el término de cada línea, salvo las expresamente previstas.

En los casos de interrupción o demora considerable del viaje por desperfecto, lluvia o cualquier otra causa, será obligación de las empresas:

- a) Facilitar medios y pasajes para llegar a destino utilizando cualquier otro servicio público de pasajeros, debiendo hacerlo en primera clase cuando sea por ferrocarril.
- b) Efectuar su traslado hasta la estación más próxima integrando el importe del pasaje por el valor del trayecto a completar.
- c) Correr con su alojamiento si debieran pernoctar en alguna localidad intermedia.

4.2.2.9.- Jurisdicción y competencia

Los servicios que están bajo la exclusiva fiscalización y competencia de la Provincia son los intercomunales de transporte colectivo. En la terminología jurídico-institucional de la Provincia, Municipalidad, comuna y partido se utilizan de manera indistinta para definir la unidad político-administrativa en que se divide la Provincia. La jurisdicción provincial recae sobre los transportes de pasajeros que realicen entre municipios, entre los partidos o comunas en que se divide la Provincia, no así entre ciudades o urbes. La utilización de servicio interurbano no aplica correctamente en la normativa provincial y constituiría una confusión aplicarlo. Los municipios están conformados por distintos centros urbanos y el servicio que los una sin salir del municipio sería municipal. Aun siendo interurbano. Lo urbano se utiliza para diferenciar de lo rural, conceptos que ya se utilizan desde la sanción del Código Rural de la Provincia. Este cuerpo normativo que establece que en su artículo 31 que “Todos los caminos de la Provincia son públicos, salvo que comiencen y terminen dentro de una misma heredad”.

Dentro de las zonas urbanas son aplicables las normas municipales de policía circulatoria, previo acuerdo con la Provincia y en ningún caso pueden desviar, dificultar, disminuir o regрavar en forma directa o indirecta su recorrido, combinaciones y lugares de parada y acceso y, en general, el costo y duración del transporte.

4.2.3.- Autonomía municipal y transporte en la Provincia de Buenos Aires

La Constitución de la Provincia siguió las líneas directrices fundamentales de la Constitución Nacional. Sin embargo, no replicó una de las incorporaciones importantes que sí hizo la Carta Magna nacional: la autonomía municipal.

En el artículo 191 se deja claramente establecido que es la Legislatura quién “deslinda las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...”

El régimen municipal, establecido en Capítulo Único de la Constitución ordena que “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada

uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad...”.

A las municipalidades se les atribuyen las siguientes funciones, que involucran al transporte: tener a su cargo el ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública.

La Ley Orgánica Municipal, en el artículo 25 en la enumeración que hace de las competencias de los municipios, suprime la vialidad municipal. Dice el artículo mencionado: “las ordenanzas deben responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales”.

La Ley 7.943 y modificatorias, que regula la vialidad provincial, establece tres clases de caminos:

- a) Nacionales: que comprenderán los que actualmente integran la red nacional y a los que se resuelva incluir en adelante.
- b) Provinciales: que comprenderán una red primaria troncal o de coparticipación federal, y una secundaria que complementará a la anterior, de acuerdo con lo que disponga la Dirección de Vialidad, la que hará la discriminación correspondiente.
- c) Municipales: los no comprendidos en la denominación anterior.

La competencia principal en materia de transporte es el ejercicio del poder de policía, cuando haya sido convenido con la Provincia.

Que funciones tiene en concreto un municipio:

- Construye las calles y aceras. (competencia originaria)
- Ordena la circulación vehicular y peatonal y coloca la señalética, para lo cual tiene facultades de limitar el dominio privado. (Colocación de señales, como nombre y sentido de circulación de las calles) en paredes de casas particulares. Delegado por Ley 8912 y ordenanza de planeamiento urbano.

- Construye y gestiona las terminales de ómnibus. Ídem anterior, pero con autorización previa de la Agencia Provincial de Transporte y organismos de fiscalización del ordenamiento territorial y protección Ambiental (OPDS, ADA).
- Habilita los transportes escolares. Delegación de la Ley Orgánica de Transporte.
- Habilita Táxis y remises. Delegación de la Ley Orgánica del Transporte.
- Otorga licencias para conducir. Ley 24.449 y 26.363.
- Ejerce el poder de policía de las leyes de tránsito y seguridad vial.
- Prevención, concientización y educación vial.

Una interpretación sistémica del plexo normativo provincial nos permite concluir que en la materia vinculada con el sistema de transporte los municipios tienen competencia originaria, derivada de la Constitución Provincial, en la vialidad municipal y en el control del transporte en cuanto esté vinculado con la salubridad, lo que usualmente se denomina bromatología. El resto de las competencias las tienen por delegación de las leyes de la Legislatura bonaerense o convenios con la Provincia.

4.2.3.1.-Jurisdicción Comunal en la Provincia de Buenos Aires

El transporte colectivo de pasajeros que se realiza dentro de los límites territoriales de cada partido de la provincia de Buenos Aires, es un servicio público de la municipalidad correspondiente y su organización y prestación se regirá por las disposiciones de la Ley 7466/69.

La norma establece que la política, planificación y ejercicio del transporte propenderá a organizar en todos los municipios de la Provincia, una red de transporte de pasajeros, integrada por sistemas regionales racionalmente coordinados y combinados con servicios de jurisdicción nacional y provincial, asegurando su economía, continuidad y eficiencia, mediante una homogénea planificación que procure la mejor atención de la vinculación interior, las comunicaciones urbanas y rurales, las actividades socio-económicas, el turismo, el correo, la unidad y defensa nacionales.

4.2.4.-Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma ha encarado un Plan de tránsito y transporte articulado con la dimensión ambiental que lo distingue del resto del territorio nacional. Su normativa, dado su relativamente reciente cambio de estatus jurídico institucional de Municipalidad a Ciudad Autónoma, está regulada mayormente por las normas nacionales.

En cuanto a normas territoriales específicas se ha sancionado la Ley 2148 Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en armonía e integración con la Ley Nacional 24.449.

La Ley 2.586 crea el Sistema de Transporte Público de Bicicleta (TPB) como un sistema de transporte urbano compuesto por varias estaciones de distribución/estacionamiento de unidades de bicicletas ubicadas en lugares estratégicos de la Ciudad, dispuestas para su alquiler, con el fin de ser utilizadas para transportarse dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo, tiene regulada la circulación de camiones de carga, a través de la Ley 216/99, autorizándose por una Red de Tránsito Pesado habilitada a tal fin.

Mediante la Ley 2992/2008 se implementa un sistema de tránsito rápido, diferenciado y en red para el transporte público masivo por automotor de pasajeros denominado Metrobus de Buenos Aires (MBA) y conocido mundialmente como BRT-Bus Rapid Transit o Metrobus, en todo el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que forma parte del Sistema Integrado de Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adoptando alternativas tecnológicas apropiadas que permitan atender el interés público, armonizando los requerimientos de movilidad de la población con la protección del medio ambiente y el incremento de la productividad, en un todo de acuerdo con las políticas adoptadas en materia de ocupación y uso del suelo, las diversas tipologías del sistema vial y los niveles y características de la demanda.

Por el Decreto 1195/2008 se crea la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) de Transporte Masivo de Buses Rápidos, que lleva adelante el Plan de Transporte Masivo de Buses Rápidos (TMBR).

Los Servicios de Transporte Subterráneo de Buenos Aires y Premetro, que estaban bajo jurisdicción del Estado Nacional, regidos por contratos de

concesión y actas acuerdo entre las partes aprobadas por los Decretos Nacionales 2608/93, 1527/94 y 393/99, con adhesión de la Ciudad por Ley 373 del 11 de mayo de 2000, fueron transferidos a la CABA, por Acta Acuerdo suscripta el 3 de enero de 2012.

Capítulo 5

Tránsito

5.1.- Ley Nacional de Tránsito

El uso de la vía pública, la circulación de personas y vehículos, con la excepcionalidad dada por las competencias nacionales, es de jurisdicción provincial. Sin embargo, a efectos de unificar en todo el territorio la normativa que regula el tránsito la Nación sancionó una ley de adhesión, invitando a

adherir a las provincias. Tanto la Ciudad Autónoma como la Provincia adhirieron.

Es en el año 1994 cuando se sanciona la ley 24.449, denominada Ley Nacional de Tránsito. La norma está destinada a regular el uso de la vía pública, estableciendo que sus normas son de aplicación a la circulación de personas, animales y vehículos terrestres en la vía pública, y a las actividades vinculadas con el transporte, los vehículos, las personas, las concesiones viales, la estructura vial y el medio ambiente, en cuanto fueren con causa del tránsito. Quedaron excluidos de la ley los ferrocarriles, estableciendo que será ámbito de aplicación la jurisdicción federal.

La Ley es reglamentada por el Decreto 32 del año 2018, que se adecua a los avances tecnológicos y productivos y que generaron la necesidad de actualización del compendio reglamentario.

Fueron subsanados los vacíos normativos a efectos de dejar establecidos criterios de seguridad a los que deben sujetarse los nuevos modelos de vehículos a incorporar en la vía pública, por lo que se crearon nuevas categorías que reflejan las especificidades de cada uno de ellos.

Autoridad de Aplicación

La Ley ordena que son autoridades de aplicación y comprobación de las normas contenidas en la ley los organismos nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que determinen las respectivas jurisdicciones que adhieran a ésta, ya que se trata, como señalamos, de una ley de adhesión.

La Provincia de Buenos Aires adhiere a esta Ley mediante la Ley provincial 13.927, reglamentándola por Decreto 532 del año 2009.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona la Ley 2148 del año 2006, que aprueba el Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires declara su plena integración y participación en el Sistema Nacional de Seguridad Vial aprobado en el Decreto Nacional N° 779/95 (B.O. N° 28.281), reglamentario de la Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial N° 24.449 (B.O. N° 28.080).

Las funciones de prevención y control del tránsito en las rutas nacionales y otros espacios del dominio público nacional se le asignan a Gendarmería Nacional. La Nación, a través de Gendarmería Nacional y las provincias, suscribirán con los alcances determinados por el artículo 2º del decreto 516/07 y por el artículo 2º del decreto 779/95, los respectivos convenios destinados a coordinar la acción de dicha fuerza exclusivamente sobre las rutas nacionales, excluidos los corredores y rutas o caminos de jurisdicción provincial, salvo autorización expresa de las provincias para realizar actuaciones sobre esos espacios.

La autoridad correspondiente puede disponer por vía de excepción, exigencias distintas a las de la ley y su reglamentación, cuando así lo impongan fundadamente, específicas circunstancias locales. Puede dictar también normas exclusivas, siempre que sean accesorias a las de esta ley y se refieran al tránsito y estacionamiento urbano, al ordenamiento de la circulación de vehículos de transporte, de tracción a sangre y a otros aspectos fijados legalmente.

Adhesión de la Provincia de Buenos Aires

La Provincia adhirió a la ley nacional de tránsito nacional 24.449 y a la 26.363 de seguridad vial, mediante la sanción de la Ley 13.927, a las que se le fueron haciendo modificaciones mediante las leyes 14.246, 14.331 y 14.393.

Autoridad de Aplicación

Las autoridades de aplicación y comprobación de la ley provincial, son la Policía de Seguridad Vial en el ámbito de su competencia y las Policías de Seguridad de la Provincia en los casos de flagrancia.

En los casos en que se le requiera su colaboración: la Dirección de Vialidad, la Dirección Provincial del Transporte, el Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno y las Municipalidades.

El Ministerio de Salud, a través de la dependencia que designe, puede intervenir en los casos de control de conducción bajo los efectos de alcoholemia y/o estupefacientes. (Art 2)

Competencia

En lo referente a las funciones de prevención y control de tránsito en las rutas nacionales y otros espacios del dominio público nacional sometidos a jurisdicción provincial, la Provincia de Buenos Aires, puede celebrar convenios de colaboración con Gendarmería Nacional, la Agencia Nacional de Seguridad Vial y/o cualquier otro organismo nacional, no pudiendo interferir los mismos en la competencia provincial en esa materia, en virtud de tratarse de una facultad no delegada al Gobierno Federal.

La Provincia de Buenos Aires se incorpora por esta ley al Consejo Federal de Seguridad Vial creado por Ley Nacional 24.449, convalidando la creación del Tránsito y seguridad vial Registro Unico de Infractores de Tránsito (RUIT), y obligando a las Autoridades de Comprobación, comunicar las actas de comprobación o infracción de sus ámbitos de actuación al Registro Único de Infractores de Tránsito, quien eleva la información obtenida al Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito (RENAT) dependiente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

Los órganos de juzgamiento, entendiéndose por ellos a la Justicia de Faltas Municipal y la Justicia Administrativa de Infracciones de Tránsito Provincial, deben comunicar al RUIT las sanciones firmes y las declaraciones de rebeldía, en los procedimientos tramitados.

Concesionarias de peaje Provinciales

En el ámbito de sus servicios, las concesionarias de Peaje provinciales, deben poner en conocimiento de la autoridad de comprobación, en forma inmediata y previo a que el vehículo retome la marcha, sobre aquellos que no se hallan en las condiciones establecidas por la presente ley, del que deben dejar constancia.

La autoridad de comprobación procede a la retención preventiva del vehículo hasta que las condiciones del mismo sean las óptimas para la circulación; en caso de que no se pueda realizar el arreglo en el lugar, se puede retirar el mismo con un vehículo de auxilio.

Asimismo, deben realizar inspecciones periódicas de alambrados y cercos a fin de evitar la presencia de animales sueltos.

Verificación técnica vehicular

Todos los vehículos automotores, tractores, carretones, acoplados y semiacoplados destinados a circular por la vía pública están sujetos a una revisión técnica, a fin de determinar el estado de funcionamiento de las piezas y sistemas que hacen a la seguridad activa y pasiva y a la emisión de contaminantes. Las piezas y sistemas que examinar, la periodicidad de revisión, el procedimiento a emplear, el criterio de evaluación de resultados y el lugar donde se efectúen, los costos y/o aranceles a abonar serán establecidos por la reglamentación. La autoridad competente implementará la realización de controles técnicos mensuales obligatorios en forma rápida y aleatoria, a la vera de la vía pública, sobre emisión de contaminantes y principales componentes de seguridad del vehículo, frenos, luces reglamentarias, estado de las ruedas, paragolpes, cinturones de seguridad y cabezales, extintores de incendio, balizas; estados de los asientos e higiene en el caso de los vehículos de transporte de personas. (Art 16)

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires los talleres de reparación deben contar con la debida habilitación de autoridad competente.

Vehículos de tracción a sangre

El tránsito de tropilla de animales o arreos de hacienda por las vías públicas de tierra deberá efectuarse entre el borde derecho de la banquina y los alambrados de las fincas lindantes, siempre guardados por personal idóneo o arrieros, los que deben tomar las medidas necesarias para que los animales que conduzcan no invadan o transiten sobre la calzada o abovedado. En caso de lluvia no se permitirá el tránsito de animales en los caminos abovedados hasta tres días después de haber cesado la precipitación.

Los vehículos de tracción a sangre de carácter histórico, folklórico, otros similares, y aquellos que son utilizados con fines laborales, pueden transitar por vías públicas pavimentadas con carácter excepcional y previa autorización emitida por autoridad municipal o policial según circunstancias que serán determinadas por la reglamentación.

Queda prohibido dejar atado animales a los árboles o aparatos que los resguarde o cualquier columna o poste, enclavados en las vías públicas urbanas. En las zonas rurales pueden atarse de forma tal que no invadan las calzadas ni las banquetas.

En zonas rurales los animales de tiro no marcharán a mayor velocidad que la de su trote normal. En los cruces, curvas, pasos a nivel y puentes lo harán al paso acostumbrado de los mismos.

En zonas rurales los jinetes deben transitar como máximo al galope moderado de sus cabalgaduras.

Control de Infracciones

Para el control de velocidad y otras infracciones establecidas en la Ley en zonas urbanas o rurales, se implementará el uso de instrumentos cinemómetros y otros equipos o sistemas automáticos o semiautomáticos o manuales, fotográficos o no, fijos o móviles, cuya información no pueda ser alterada manualmente.

Todo instrumento o sistema que utilizar en tal sentido, deberá ser homologado por los organismos nacionales o provinciales con competencia en el área, conforme lo determine la reglamentación. El Registro Único de Infractores de Tránsito será quien autorice el uso de todos estos dispositivos en jurisdicción provincial y municipal.

No pueden privatizarse ni concesionarse, las acciones vinculadas al contralor directo de las infracciones, las cuales quedan a cargo exclusivamente de las autoridades establecidas en la presente Ley.

Las personas que utilicen los mismos o labren infracciones con dichos equipos, deben ser funcionarios públicos.

La Autoridad de Aplicación, con pleno poder fiscal para el sistema de control de velocidades, aplicación de sanciones y recupero de créditos derivados de esta Ley u otras leyes fiscales dictadas en consecuencia, será el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, que puede delegar en otras autoridades provinciales de constatación la operación de los equipos móviles.

Capítulo 6

Vialidad

6.1.- Vialidad Nacional y la numeración de las rutas

En 3 de septiembre de 1935 la Dirección Nacional de Vialidad aprobó su esquema de numeración de rutas nacionales, que ubicó, siguiendo el esquema

ferroviario, como centro a la Capital Federal. Desde allí, con un sistema radial, se asignaron números a las rutas, girando en el sentido de las agujas del reloj y dando el número 1 al camino que une la Capital Federal con la Capital de la Provincia de Buenos Aires, hoy Autopista Buenos Aires-La Plata, operada por AUBASA.

A partir del número 15 y hasta el 31 se numeraron los grandes itinerarios que corran de este a oeste, comenzando por el más septentrional de ellos.

A partir del número 32 y hasta el 40 se numeraron los grandes itinerarios que corran de norte a sur, comenzando por el más oriental de ellos.

A partir del 41 y hasta el 50 se dejaron para futuras ampliaciones.

Se emplearon los números 51 hasta el 300 para los restantes caminos de la Red Nacional.

6.2.- Sistemas de Gestión de las rutas

Concesión por peaje

Las rutas más transitadas de la Argentina se dividen en tres grupos:

Corredores Viales cuya longitud es de 8.877 km, la Red de Acceso a Buenos Aires con una longitud de 236 km y la Red de Acceso a Córdoba cuya longitud es de 270 km, totalizando 9.383 km.

Concesión con financiamiento privado

Esta modalidad fue implantada a partir de 1995 y consiste en contratos por diez años pagados por la Dirección Nacional de Vialidad. El usuario no paga peaje.

Contratos de recuperación y mantenimiento (C.RE.MA)

Estos contratos se realizan por cinco años, en los que la empresa que gana la licitación tiene un plazo de un año para mejorar la transitabilidad (ésta es la etapa de recuperación), mientras que en los cuatro años siguientes debe realizar las obras necesarias para mantener la ruta en el mismo estado que estaba al final del primer año (etapa de mantenimiento).

Transferencia de funciones operativas

Consiste en que la Dirección Provincial de Vialidad de la provincia en la que se encuentre la ruta ejecute las obras de mantenimiento. Como el ente provincial actúa como un contratista de la DNV, ésta le debe pagar por los servicios realizados. La provincia a su vez puede optar por el mantenimiento por administración, a través de su Dirección Provincial de Vialidad, transferir el

mantenimiento a uno o varios municipios, o celebrar contratos con empresas privadas.

Algunos tramos cercanos a la frontera son mantenidos por la Gendarmería Nacional Argentina, bajo este mismo esquema

Mantenimiento por administración

Con esta modalidad, el personal propio de la repartición es la que realiza las tareas de conservación de la ruta

6.3.- Vialidad de la Provincia de Buenos Aires

La vialidad de la Provincia está regulada en el Decreto Ley 7943/72, texto que fue actualizado con las modificaciones introducidas por los Decretos-Leyes 8756/77, 8869/77, 8988/78, 9426/79 y las Leyes 8243, 10396, 10532, 10618, 10696, 10857.

La vialidad está cargo de la Dirección de Vialidad de la provincia de Buenos Aires que es una entidad autárquica de derecho público con capacidad para actuar, privada y públicamente.

La Dirección de Vialidad tiene a su cargo todo lo referente a la vialidad provincial y a la celebración y aplicación de convenios sobre vialidad con reparticiones de otras jurisdicciones, quedando facultada para celebrar toda clase de contrato que se relacione con su finalidad.

La ley de vialidad clasifica a los caminos dentro del territorio de la Provincia en:

- a) Nacionales: que comprenderán los que actualmente integran la red nacional y a los que se resuelva incluir en adelante.
- b) Provinciales: que comprenderán una red primaria troncal o de coparticipación federal, y una secundaria que complementará a la anterior, de acuerdo a lo que disponga la Dirección de Vialidad, la que hará la discriminación correspondiente.
- c) Municipales: los no comprendidos en la denominación anterior.

La ley establece que la Dirección de Vialidad ejecutará obras en los caminos provinciales y los nacionales cuando así le convenga. En los municipales puede construir las mediante consorcios con los Municipios, pudiéndose afectar el porcentaje, sobre el total de recursos, que establezca anualmente la Ley de Presupuesto. Las obras a que se refiere el párrafo anterior, tendrán prioridad en el desarrollo de los planes de la Dirección.

Por la ley se declara de utilidad pública: a) Los terrenos, servidumbres y materiales indispensables para la construcción de obras autorizadas por esta ley y previstas en los planes de trabajos aprobados. Entiéndese por materiales indispensables los yacimientos naturales no explotados de tierra, arena, piedra y todos los demás técnica y económicamente necesarios para la construcción, mejoramiento y conservación de caminos y demás obras previstas en esta ley. b) Los terrenos necesarios para dar al sistema de caminos provinciales un ancho mayor que el específicamente requerido con la finalidad de promover al desarrollo adecuado de los terrenos adyacentes y contribuir a la financiación de las rutas. Esta facultad queda supeditada para cada obra a la aprobación del Poder Ejecutivo.

La Dirección de Vialidad queda facultada para celebrar arreglos directos con los propietarios, para la adquisición de aquellos terrenos y materiales que se consideren necesarios y para la constitución de servidumbre. En caso que estas tratativas resulten negativas y se deba promover el pertinente juicio de expropiación, el mismo se tramitará por la Fiscalía de Estado.

La Dirección de Vialidad ejerce poder de policía sobre los trabajos realizados y que se realicen en los caminos públicos de la red provincial.

Podrá requerir el auxilio de la fuerza pública para impedir la prosecución o mandar remover o destruir las instalaciones ejecutadas en violación a lo dispuesto por este artículo siendo obligatoria su prestación por la Repartición Policial. Todo trabajo, instalación o construcción en zona de camino de la red provincial requiere expresa autorización de la Dirección de Vialidad.

6.4.- Autopistas

6.4.1.-AUBASA

Autopistas de Buenos Aires S.A. (AUBASA) es una sociedad que se constituyó mediante Decreto No 409 dictado el 27 de junio de 2013 por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires en el marco del Plan Integral Vial que viene llevando adelante el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires con el fin de incrementar las condiciones de seguridad vial. La sociedad fue inscripta en la Dirección Provincial de Personas jurídicas el 5 de julio de 2013, bajo la matrícula No 115.493.

Su objeto social consiste en la construcción, conservación y explotación de rutas y autopistas bajo el régimen de concesión mediante el cobro de tarifas o peaje en la Provincia de Buenos Aires.

Las acciones de la sociedad corresponden en un noventa y tres por ciento (93%) del capital social a la Provincia de Buenos Aires, cuya titularidad detenta la Secretaría de Servicios Públicos (Acciones Clase A), y en un siete por ciento (7%) que será destinado a los empleados que adhieren al Programa de Propiedad Accionaria del Personal, representados por la respectiva organización sindical (Clase B).

El 11 de julio de 2013, en virtud de la Resolución No 278 del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, AUBASA, asumió efectivamente la operación, mejora y mantenimiento de la Autopista Buenos Aires – La Plata.

Finalmente, el 4 de diciembre de 2013, previa aprobación por el Decreto No 909/13, se suscribió el Contrato por el cual las Provincia de Buenos Aires otorgó por el plazo de treinta (30) años en concesión a AUBASA la construcción, conservación y explotación mediante el cobro de tarifas o peajes de la Autopista Buenos Aires – La Plata, estableciéndose en el plexo contractual de los derechos y obligaciones que fueron asumidos por cada una de las partes.

La ampliación de la empresa continuó con el decreto 855 del 27 de julio de 2016 que dispuso otorgar a AUBASA, por 27 años, la concesión de obra para la operación, conservación, mejora, mantenimiento y explotación mediante el cobro de tarifas o peaje de la Autovía Ruta Provincial N° 6.

De esta forma sumó a su concesión esta Autovía que rodea el Gran Buenos Aires, conformando un cordón que se extiende desde la localidad de Ángel Etcheverry hasta Zárate y une los puertos de La Plata con los de Zárate-Campana, integrando la llamada Ruta del Mercosur.

Finalmente, el 25 de noviembre de 2016 fue promulgado el decreto 1495/16 que establece que AUBASA asuma la operación, mantenimiento y explotación del denominado Sistema Vial integrado del Atlántico, integrado por las rutas 2,

11, 36, 56, 63 y 74 y estará encargada de garantizar el servicio y velar por el resguardo de los usuarios⁴⁰.

6.4.2.- Acceso Oeste

El Acceso Oeste comienza en el intercambiador con la Av. General Paz (km. 13) y se extiende hasta Luján (km. 63,15) sobre la Ruta Nacional N° 7.

Incluye el primer tramo de la Ruta Nacional N° 5 que se desprende del Acceso Oeste a la altura del Km 62 aproximadamente, extendiéndose en una longitud de 5.5 Km.

La concesión total comprende una longitud de alrededor de 55 km y ha sido otorgada a la Empresa Grupo Concesionario del Oeste SA (Autopista del Oeste) hasta el 31 de diciembre de 2018.

6.4.3.- Acceso Norte

El Acceso Norte tiene una longitud total de 120 km, está compuesto por la Av. General Paz (Km 12) de 24,4 km. de longitud, el Acceso Norte que incluye la Panamericana (Ruta Nacional N° 9) y los ramales a Tigre y a Pilar (Ruta Nacional N° 8).

La Panamericana comienza en intercambiador con la Av. General Paz.

El Ramal a Tigre se desprende del tronco de la Panamericana aproximadamente en el Km 20 y el Ramal a Pilar a la altura del Km 32 extendiéndose hasta el Km 57. El Ramal a Campana se extiende hasta el Km 72.9 en la zona de ingreso al Puerto de Campana.

Está concesionada a la empresa Autopistas del Sol SA hasta el 31 de diciembre del año 2020.A

6.4.4.- Acceso Ricchieri

El Acceso Riccheri, está compuesto por la Autopista Riccheri y la Autopista Ezeiza - Cañuelas.

Comienza en el intercambiador con la Av. General Paz (km 14) y se extiende hasta el Aeropuerto Ministro Pistarini (km 29,27).

⁴⁰ Fuente: Página web oficial AUBASA. Consultada 23/03/2018

La Autopista Ezeiza - Cañuelas comienza en el intercambiador con la Autopista Riccheri (km 27,39) y continúa hasta la rotonda de Cañuelas (km. 63,48).

Está operada por Corredores Viales S.A. una sociedad del Estado Nacional, creada por el decreto 794/2017, donde el 51 % de las acciones corresponden al Ministerio de Transporte y el 49 restante a la Dirección Nacional de Vialidad. La empresa tiene por objeto la construcción, mejora, reparación, promoción, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración, explotación, y prestación de servicios al usuario en el Acceso Riccheri a la Ciudad de Buenos Aires y los corredores viales que el Estado Nacional le asigne. Su objeto social asimismo comprende la realización de las actividades y actos jurídicos relativos a la explotación de las "Áreas de servicio", explotaciones complementarias y explotaciones accesorias y toda otra actividad vinculada con su objeto social.

6.5.-AUSA Autopistas Urbanas Sociedad Anónima. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Autopistas Urbanas (AUSA) tiene a su cargo la construcción, ampliación, explotación y administración de la Red de Autopistas y Vías Interconectadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La longitud total de la red que administra es de 58,7 km, de los cuales 41,6 km pertenecen a seis autopistas y los 17,10 km. a las vías interconectadas.

AUSA es una sociedad anónima cuyo accionista principal es el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Está regulada por la Ley N° 3060, sancionada en 2009. De acuerdo a lo mandado por esta norma, se destina hasta un 40% del dinero recaudado al mantenimiento de autopistas de la Ciudad; un 5% es utilizado para el fondo permanente de la ampliación de subtes; y el porcentaje restante se invierte en obras públicas encomendadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La traza vial comprende las autopistas: 25 de Mayo (AU1), Perito Moreno y Arturo Illia, Dellepiane, 9 de Julio Sur, Presidente Héctor J. Cámpora (AU7) y las avenidas Cantilo y Lugones, de acceso gratuito.

Capítulo 7

Transporte automotor de pasajeros

7.1.- Transporte de Pasajeros por Automotor de Carácter Urbano y Suburbano. El Decreto 656/94

Por el Decreto 656/94 se establece el marco normativo para el otorgamiento de permisos de explotación y un Registro Nacional, para el Transporte de Pasajeros por Automotor de Carácter Urbano y Suburbano.

La norma considera servicios de transporte por automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano de Jurisdicción Nacional todos aquellos que se realicen en la Capital Federal o entre ésta y los partidos que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires, así como los interprovinciales de carácter urbano y suburbano en el resto del país.

A los fines del decreto la Región Metropolitana de Buenos Aires comprende la Capital Federal y los siguientes partidos de la Provincia de Buenos Aires: Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Morón, Merlo, 3 de Febrero, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Lanus, Avellaneda, Almirante Brown, Quilmes, Florencio Varela, Berazategui, Zárate, Campana, Escobar, Pilar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Brandsen, San Vicente, Berisso, Ensenada, Moreno, Cañuelas, Luján, General Las Heras, Mercedes, Lobos, Exaltación de la Cruz y aquellos que en el futuro deban ser incluidos como consecuencia del desarrollo urbano de la Región.

Exclusiones

Quedan excluidos de los alcances del presente decreto los servicios de taxímetros, los vehículos de servicios fúnebres, las ambulancias y los servicios que prestan los vehículos de alquiler destinados al transporte de no más de cinco personas, según la modificación realizada por el Decreto 427/2017.

Clasificación de los servicios

Los servicios de transporte automotor se clasifican en:

- a) Servicios Públicos.
- b) Servicios de Oferta Libre.

Constituyen servicios públicos de transporte de pasajeros urbano o suburbano, todos aquellos que tengan por objeto satisfacer con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios, las necesidades comunitarias de carácter general en materia de transporte.

La Autoridad de Aplicación dictará la normativa necesaria para la implementación y ejecución de los servicios, especialmente en los aspectos vinculados con el otorgamiento de los permisos de explotación, la determinación de los recorridos, frecuencias, horarios, parque móvil y su fiscalización y control. Asimismo, determinará las pautas tarifarias a aplicar, que permitan obtener al conjunto de los permisionarios una rentabilidad promedio razonable.

Los servicios de transporte automotor de pasajeros urbano y suburbano no comprendidos en los alcances del presente decreto, constituyen servicios de oferta libre de transporte automotor de pasajeros en el ámbito urbano y suburbano. Estas prestaciones deberán adecuarse al régimen normativo específico que dicte la Autoridad de Aplicación.

7.2.- Transporte automotor de pasajeros interjurisdiccional de jurisdicción nacional. Decreto 958/92

El decreto 958/92 regula de manera integral y excluyente al transporte automotor de pasajeros, y tiene el objetivo explícito, manifestado en los considerandos, de profundizar el proceso de desregulación de la economía argentina, tendiente a eliminar aquellas trabas que obstaculizan la expansión económica, limitan las inversiones y generan una inadecuada asignación de recursos. Manifiestan sus impulsores que el Gobierno Nacional, en el año 1991 ha encarado un amplio programa de transformación del sistema nacional de transporte, tendiente a racionalizar la oferta de servicios, expandir las inversiones y disminuir los costos, en la perspectiva de contribuir al incremento de la competitividad de la economía y al mejoramiento de la calidad de los servicios. Para ello resultaba oportuno, adaptar el régimen del transporte terrestre de pasajeros a los principios de apertura y competencia que ha implementado el Gobierno Nacional en otros sectores del transporte con el

objeto de asegurar la armonización de las modalidades de funcionamiento de los distintos componentes del sistema de transporte.

La norma se aplica al transporte por automotor de pasajeros por carretera que se desarrolle en el ámbito de la jurisdicción nacional, que comprende el transporte interjurisdiccional:

- a) Entre las Provincias y la Capital Federal;
- b) Entre Provincias;
- c) En los Puertos y aeropuertos nacionales, entre ellos, o entre cualquiera de ellos y la Capital Federal o las Provincias.

Quedó excluida de la aplicación del decreto el transporte de personas que se desarrolla exclusivamente en la Región Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo con las delimitaciones que establezca la autoridad de aplicación. Actualmente se encuentra regulada por el Decreto 656 del año 94 y sus modificatorias.

Cabe la aclaración que el impacto del transporte regulado por el Decreto 958 es muy importante en el AMBA ya que los ómnibus que ingresen y se detengan en la Ciudad de Buenos Aires deben hacerlo en Terminal de Ómnibus de Retiro, ubicada en un extremo de la Ciudad.

7.3.-Clasificación

El transporte automotor es clasificado por el decreto 958 de la siguiente manera:

- a) Servicios públicos.
- b) Servicios de tráfico libre.
- c) Servicios ejecutivos.
- d) Servicios de transporte para el turismo.

7.3.1.- Servicio Público de transporte automotor de pasajeros

La explotación del servicio público de transporte automotor de pasajeros será adjudicada a través de un permiso previo cuya vigencia tendrá plazo de 10 años.

La adjudicación de un permiso bajo el régimen de servicio público implica para el permisionario la obligatoriedad de prestar los servicios en las condiciones establecidas por la autoridad de aplicación y le permitirá asimismo acceder en libertad de condiciones a la explotación de cualquier servicio de tráfico libre de jurisdicción federal.

La autoridad de Aplicación otorga los permisos de explotación de servicios públicos, previa substanciación del procedimiento de licitación pública, sobre la base de los requisitos que se establezcan en los respectivos Pliegos de Condiciones Generales y Particulares. La mencionada Autoridad podrá adjudicar servicios a todos los postulantes presentados al proceso licitatorio previa constatación del cumplimiento de todos los requisitos que se desprenden del Pliego de Condiciones Generales, siempre que el número de aquéllos no resulte excesivo para cubrir la necesidad de transporte en la nueva línea establecida.

Dicha autoridad debe promover al menos una vez por año, el procedimiento de licitación pública a que se hace mención en el presente artículo.

Otorgado el permiso son obligaciones del permisionario:

- a) Dar cumplimiento a todas las obligaciones que se deriven del permiso, y en virtud de ello prestar el servicio bajo las pautas de continuidad, regularidad, generalidad, uniformidad en igualdad de condiciones y obligatoriedad.
- b) Respetar el valor tarifario máximo establecido.
- c) Contratar los seguros que amparen los riesgos vinculados con la prestación del servicio, con los usuarios y con terceros transportados y no transportados.
- d) Presentar ante la autoridad de aplicación la información estadística que se requiera.

7.3.2.- Servicio de Tráfico Libre

Los transportistas de servicios públicos pueden desarrollar servicios de tráfico libre en cualquier recorrido de jurisdicción nacional, previa comunicación a la autoridad de aplicación, con un plazo no menor a los 30 días corridos antes de la iniciación de los nuevos servicios.

La comunicación realizada en la forma y el tiempo establecidos surte los efectos de una autorización automática respecto de lo comunicado, no pudiendo el transportista modificar las condiciones de la prestación sin comunicación previa. Los datos de los servicios se inscribirán en el Registro respectivo con la fecha de recepción de la comunicación, así como toda modificación que informen los transportistas.

En dicha comunicación, el transportista debe informar sobre los servicios que decida prestar, y en particular:

a) Orígenes y destinos a vincular y recorridos a realizar, especificando las paradas y el tráfico de intermedias que se pretende efectuar.

b) Frecuencias, horarios y tarifas.

c) Tipo de vehículo con el que desarrollará sus prestaciones, especificando la cantidad de asientos y las comodidades o servicios que se presten a bordo. Dicho vehículo deberá integrar la flota habilitada de la empresa de que se trate.

Estas especificaciones, que deberán también hacerse conocer al público, tienen la finalidad esencial de brindar información a los usuarios para que éstos tengan posibilidades reales de comparar las calidades y tarifas de los distintos servicios y prestadores.

Los servicios de tráfico libre pueden referirse a prestaciones estacionales, o con frecuencias que aumenten o disminuyan según la variación de las tendencias del mercado durante diferentes períodos del año; para lo cual los transportistas deberán comunicar expresamente el plan de transporte referido a dichas prestaciones, quedando excluido del alcance del deber de continuidad.

Las empresas de transporte público y ejecutivo podrán realizar viajes especiales u ocasionales, sin que sea necesario un permiso especial al efecto. Periódicamente deberán comunicar a la autoridad de aplicación los viajes de este carácter que se hayan realizado.

Los viajes especiales u ocasionales no estarán sujetos a limitaciones de kilometraje o de duración mínima o máxima.

Cuando los viajes especiales deban cumplirse entre cabeceras que cuentan con servicios públicos o de tráfico libre, o que pueden vincularse mediante la combinación de estos servicios, no será obligatorio realizar el transporte mediante los servicios ya existentes.

En la Ciudad de Buenos Aires, los servicios públicos y los servicios de tráfico libre deberán ser iniciados y/o concluidos en la Estación Terminal de Buenos Aires. (Retiro)

7.3.3.-Transporte para turismo

Para realizar servicios de transporte para el turismo en todo el territorio de la Nación se requerirá la habilitación previa de la autoridad de aplicación del presente.

Las empresas de transporte para el turismo pueden establecer libremente los recorridos, tarifas, modalidades y las duraciones máximas o mínimas de los servicios que presten.

El decreto establece las modalidades a través de las cuales pueden desarrollarse los servicios para el turismo, las cuales son:

a) Receptivo: comprende el traslado realizado entre el punto de arribo o partida de los pasajeros por otros medios y los lugares de hospedaje.

b) Circuito cerrado: comprende el transporte de pasajeros en un vehículo que permanece a disposición exclusiva de éstos, durante todo el transcurso del viaje desde la salida y hasta el arribo al punto de origen. El contingente puede incrementarse durante el transcurso del servicio en la medida en que el mismo tenga en su totalidad un igual punto de destino. A su retorno, el contingente puede disminuir por descenso de personas que lo integran. Las (2) últimas circunstancias deben estar expresamente previstas antes de iniciar el viaje.

c) Multimodal: Comprende la utilización por parte del contingente, de diversos modos de transporte, ya sea ferroviario, automotor, aéreo o acuático, tanto para iniciar, continuar, como para finalizar el viaje, excluidos aquellos

meramente auxiliares. El vehículo automotor podrá permanecer a disposición del contingente en el lugar donde fue dejado, recogerlo en otro diferente o ser utilizado por otro contingente que participe de esta modalidad.

d) Lanzadera: Es aquella que tiene lugar cuando la unidad que transporta el contingente, luego de arribar a su punto de destino, regresa vacío o con otro contingente que haya sido transportado por la empresa responsable del vehículo y contratado el servicio con igual agente de viajes, institución o ente.

e) Rotativo: Es aquella en la cual las unidades tienen un recorrido predeterminado, vinculando zonas de interés turístico, donde podrán permanecer los pasajeros interrumpiendo el viaje por un lapso que no excederá la duración total del circuito, pudiendo trasladarlos parcial o integralmente a lo largo del recorrido.

Clasificación servicios transporte automotor para el turismo

Los servicios de transporte por automotor para el turismo se clasifican, de acuerdo con el decreto 958/92 en:

a) Receptivo: es el realizado en la forma establecida en el inciso a) del artículo anterior.

b) Excursión: es aquel que, previendo el regreso del contingente al punto de partida, realiza el traslado del mismo a las visitas y paseos incluidos como complemento en la programación turística.

c) Gran Turismo: es el realizado para atender a programaciones turísticas.

d) Exclusivo: es el realizado por instituciones o entes de diversa índole para el traslado de sus integrantes o beneficiarios ya sea con vehículos propios o contratados.

7.4.-Reordenamiento del Sistema en el año 2014

En consideración de que el transporte público interurbano de pasajeros por el modo automotor constituye un servicio esencial para la comunidad, cuya prestación el Estado Nacional debe asegurar en forma general, continua, regular, obligatoria y uniforme, en igualdad de condiciones para todos los usuarios, por la resolución MI y T N°669 del año 2014 se manda un

reordenamiento del sistema creado por el Decreto N°958/92. La Resolución establece que cesarán en su vigencia a partir del día 1° de agosto de 2014 los permisos para la explotación de los servicios de transporte automotor de pasajeros por carretera de carácter interjurisdiccional, concedidos en virtud de las prescripciones del Decreto N° 958 de 16 de junio de 1992 y modificatorios.

7.5.- Subsidios

Los subsidios al transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas se basan en las siguientes normas:

En el año 2002, luego de la crisis económico-institucional de finales del año 2001 y principios del 2002, se firma el Decreto N° 652 que estableció el régimen de compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas, denominado Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU).

En el año 2006 el Decreto N° 678 estableció el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) al SISTAU, destinado a compensar los incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano que presten servicios dentro del ámbito geográfico determinado por el artículo 2° de la Ley N° 25.03.

En el año 2013 la Resolución N° 37 del ex Ministerio del Interior y Transporte aprobó la “Metodología de cálculo de costos de explotación del transporte urbano y suburbano de pasajeros por automotor de pasajeros de jurisdicción nacional de la Región Metropolitana de Buenos Aires normas concordantes y complementarias”.

Entre los años 2012 a 2017 se fueron sucediendo distintas normas que establecieron porcentajes de distribución: Resolución N° 962 de fecha 18 de diciembre de 2012, modificado por el artículo 7° de la Resolución N° 37 de fecha 13 de febrero de 2013, el artículo 4° de la Resolución N° 843 de fecha 13 de agosto de 2013, el artículo 7° de la Resolución N° 367 de fecha 6 de mayo de 2014, el artículo 7° de la Resolución N° 1482 de fecha 19 de noviembre de 2014, el artículo 5° de la Resolución N° 225 de fecha 10 de marzo de 2015, todas ellas del ex Ministerio del Interior y Transporte, y por el artículo 1° de la Resolución N° 396 de fecha 26 de octubre de 2016 y el artículo 2° de la

Resolución N° 505 de fecha 14 de julio de 2017, ambas del Ministerio de Transporte, se establecieron los porcentajes de distribución aplicables a los parámetros básicos a los efectos del cálculo de las compensaciones tarifarias con destino a las empresas comprendidas en los artículos 1° y 6° del Decreto N° 678/06.

La Resolución N° 39/14 del ex Ministerio del Interior y Transporte dispuso que la información que brinde el Sistema único de Boleto Electrónico (S.U.B.E.) relativa a los kilómetros recorridos por las unidades vehiculares, recolectada por el módulo de posicionamiento global (GPS: siglas en inglés de Global Positioning System) que forma parte de dicho sistema, se utilizará con la finalidad de ajustar las compensaciones tarifarias al real nivel de prestación de los servicios de cada operador, como así también para la asignación de los cupos del régimen de Gasoil a Precio Diferencial.

Esta norma fue modificada por el artículo 1° de la Resolución N° 403/14 y el artículo 7° de la Resolución N° 225/15 ambas del ex MlyT, y por el artículo 4° de la Resolución N° 396 de fecha 26 de octubre de 2016 del Ministerio de Transporte, se estableció que los montos por compensaciones tarifarias con destino a los prestadores de los servicios de transporte público por automotor que operan en el ámbito geográfico delimitado por el artículo 2° de la Ley N° 25.031, previstos en los artículos 1° y 6° del Decreto N° 678 de fecha 30 de mayo de 2006, se calcularán tomando como base, la información sobre kilómetros proveniente del S.U.B.E. correspondiente al segundo mes anterior al de las compensaciones a distribuir.

Validación

Para validar el kilometraje que cada permisionaria ha recorrido durante un período determinado se procede mensualmente a confrontar su kilometraje de referencia vigente con el kilometraje que la misma ha recorrido en igual período con doce meses de anterioridad, aplicando para ello un Factor de Corrección de Kilómetros S.U.B.E. (FCKS), cuya construcción actualmente se lleva a cabo mediante la obtención del producto de la multiplicación de dos coeficientes, denominados “cuatrimestral” (CCU) y “de corrección” (CCO).

El primero de tales coeficientes se encontraría conformado por el cociente entre el promedio de los kilómetros recorridos arrojados por el módulo G.P.S.

del (S.U.B.E.) informados para cada línea en un determinado agrupamiento tarifario, relativos al último cuatrimestre disponible; y los kilómetros computados a través de idéntico sistema considerados como referencia para el cálculo de los costos e ingresos medios de los servicios del transporte de pasajeros urbanos y suburbanos de la RMBA, realizados en virtud de la prestación de ese mismo servicio, durante el mismo período cuatrimestral, con doce meses de anterioridad.

El coeficiente “de corrección” (CCO), sería el cociente entre el promedio de los kilómetros recorridos durante los últimos doce meses por cada Línea, en un determinado Agrupamiento Tarifario, según los datos informados por el módulo G.P.S. del (S.U.B.E.); y el kilometraje considerado como referencia para el cálculo de los p costos e ingresos medios de los servicios del transporte de pasajeros urbanos y suburbanos de la RMBA para ese período de liquidación, realizados en virtud de la prestación de ese mismo servicio.

En septiembre de 2017 se perfecciona el sistema mediante la Resolución 937-E/2017 del Ministerio de Transporte.

7.6.- Agencia Nacional de Seguridad Vial

En Abril del año 2008, mediante la Ley 26.363, se creó la Agencia Nacional de Seguridad Vial, organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio del Interior y Transporte, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y del privado, la que tendrá como misión la reducción de la tasa de siniestralidad en el territorio nacional, mediante la promoción, coordinación, control y seguimiento de las políticas de seguridad vial, nacionales e internacionales.

La Agencia Nacional de Seguridad Vial tiene su domicilio en la Capital de la República y puede constituir delegaciones en el interior del país que dependerán en forma directa de la misma. Es la autoridad de aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacionales previstas en la normativa vigente en la materia.

Sus funciones son:

- a) Coordinar, impulsar y fiscalizar la implementación de las políticas y medidas estratégicas para el desarrollo de un tránsito seguro en todo el territorio nacional;
- b) Propiciar la actualización de la normativa en materia de seguridad vial;
- c) Proponer modificaciones tendientes a la armonización de la normativa vigente en las distintas jurisdicciones del país;
- d) Evaluar permanentemente la efectividad de las normas técnicas y legales;
- e) Crear y establecer las características y procedimientos de otorgamiento, emisión e impresión de la licencia de conducir nacional;
- f) Autorizar a los organismos competentes en materia de emisión de licencias de conducir de cada jurisdicción provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a otorgar la Licencia Nacional de Conducir, certificando y homologando, en su caso, los centros de emisión y/o impresión de estas;
- g) Colaborará con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y el Consejo de Seguridad Interior, para coordinar las tareas y desempeño de las fuerzas policiales y de seguridad, tanto federales como de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en materia de fiscalización y control del tránsito y de la seguridad vial;
- h) Diseñar el sistema de puntos aplicable a la Licencia Nacional de Conducir, conforme a los principios generales y las pautas de procedimiento establecidos en la presente ley y su reglamentación;
- i) Coordinar el funcionamiento de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Vial y representar, con la Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial, al Estado nacional en el Consejo Federal de Seguridad Vial;
- j) Entender en el Registro de las Licencias Nacionales de Conducir;
- k) Entender en el Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito;
- l) Entender en el Registro Nacional de Estadísticas en Seguridad Vial;

m) Crear un modelo único de acta de infracción, disponiendo los procedimientos de emisión, entrega, carga y digitalización así como el seguimiento de las mismas hasta el efectivo juzgamiento, condena, absolución o pago voluntario;

n) Coordinar con las autoridades competentes de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la puesta en funcionamiento del sistema de revisión técnica obligatoria para todos los vehículos;

ñ) Autorizar la colocación en caminos, rutas y autopistas de jurisdicción nacional de sistemas automáticos y semiautomáticos de control de infracciones y el uso manual de estos sistemas por las autoridades de constatación; siendo la máxima autoridad en la materia, sin perjuicio de la coordinación de las pautas de seguridad, homologaciones y verificaciones de los mismos con los demás organismos nacionales competentes en la materia y de conformidad con las Leyes 19.511 y 25.650;

o) Coordinar el Sistema de Control de Tránsito en Estaciones de Peajes de Rutas

Concesionadas conforme lo determine la reglamentación, para lo cual las empresas concesionarias deberán facilitar la infraestructura necesaria para su efectivización;

p) Participar en la regulación, implementación y fiscalización del Sistema de Monitoreo Satelital de vehículos afectados al transporte automotor de pasajeros y cargas de carácter interjurisdiccional, con los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Vial;

q) Coordinar la emisión de los informes del Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito, como requisito para gestionar la Licencia Nacional de Conducir, la transferencia de vehículos, con los organismos que otorguen la referida documentación;

r) Coordinar con los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Vial y los organismos nacionales con competencia en la materia, la formulación de un sistema de control de jornada y descanso laboral, su implementación y fiscalización. Tendrá por objeto registrar por medios comprobables el

cumplimiento de la jornada laboral, de las horas de efectiva conducción y del descanso mínimo previsto por la reglamentación por parte de los conductores de vehículos de transporte automotor de pasajeros y cargas de carácter interjurisdiccional;

s) Elaborar, coordinar, supervisar y ejecutar un programa anual de control efectivo del tránsito para el eficaz cumplimiento de la presente ley, encontrándose facultada a consultar, requerir la asistencia, colaboración y opinión de organismos relacionados con la materia. El mismo deberá ser informado anualmente al Honorable Congreso de la Nación, tanto de su contenido como de los resultados obtenidos en su ejecución;

t) Diseñar e implementar un Sistema de Auditoría Nacional de Seguridad Vial;

u) Realizar y fomentar la investigación de siniestros de tránsito, planificando las políticas estratégicas para la adopción de las medidas preventivas pertinentes y promoviendo la implementación de las mismas, por intermedio del Observatorio Permanente en Seguridad Vial, a crearse conforme el artículo 18 de la presente ley;

v) Realizar recomendaciones a los distintos organismos vinculados a la problemática de la seguridad vial en materia de seguridad de los vehículos, infraestructura, señalización vial y cualquier otra que establezca la reglamentación;

w) Organizar y dictar cursos y seminarios de capacitación a técnicos y funcionarios nacionales, provinciales y locales cuyo desempeño se vincule o pueda vincularse con la seguridad vial;

x) Elaborar campañas de concientización en seguridad vial y coordinar la colaboración, con los organismos y jurisdicciones nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y locales competentes en la materia, en la elaboración de campañas de educación vial destinadas a la prevención de siniestros viales;

y) Suscribir convenios de colaboración con universidades, organismos, instituciones y cualquier otra entidad, nacional y/o internacional, a los efectos de realizar programas de investigación y capacitación de personal en materia

de seguridad vial; y fomentar la creación de carreras vinculadas a la materia de la presente ley.

Capítulo 8

Transporte automotor de carga

8.1.-Transporte automotor de cargas. Normativa nacional

El Transporte automotor de cargas es regulado por la Ley Nacional 24.653/96. La norma se propone como objetivo obtener un sistema de transporte automotor de cargas que proporcione un servicio eficiente, seguro y económico, con la capacidad necesaria para satisfacer la demanda y que opere con precios libres. Para alcanzar estos resultados el sector dispone, según publica la norma, de condiciones y reglas similares a las del resto de la economía, con plena libertad de contratación y tráfico, a cuyo efecto cualquier persona puede prestar servicios de transporte de cargas, con sólo ajustarse a esta ley.

El transporte de carga por carretera es el traslado de bienes de un lugar a otro en un vehículo, por la vía pública y se convierte en servicio de transporte de carga cuando dicho traslado se realiza con un fin económico directo (producción, guarda o comercialización, o mediando contrato de transporte).

La Ley estableció como imperativa la responsabilidad del Estado nacional de garantizar una amplia competencia y transparencia de mercado. En especial debe: a) Impedir acciones oligopólicas, concertadas o acuerdos entre operadores y/o usuarios del transporte, que tiendan a interferir el libre funcionamiento del sector; b) Garantizar el derecho de todos a ingresar, participar o egresar del mercado de proveedores de servicios; c) Fijar las políticas generales de transporte y específicas del sector en concordancia con el espíritu de la presente ley; d) Procesar y difundir estadística y toda información sobre demanda, oferta y precios a fin de contribuir a la aludida transparencia; e) Garantizar la seguridad en la prestación de los servicios; f) Garantizar que ninguna disposición nacional, provincial o municipal, grave

(excepto impuestos nacionales), intervenga o dificulte en forma directa o no, los servicios regidos por esta Ley, salvo en materia de tránsito y seguridad vial.

8.1.1.-Jurisdicción

La Ley se aplica a todo traslado de bienes en automotor y a las actividades conexas con el servicio de transporte, desarrollado en el ámbito del Estado Nacional, que incluye: a) El de carácter interjurisdiccional, entendiéndose por tal al efectuado entre las provincias y con la Capital Federal y al realizado en o entre puertos y aeropuertos nacionales, con una provincia o la Capital Federal; b) El de carácter internacional, que comprende al realizado entre la República Argentina y otro país y al efectuado entre otros países en tránsito por éste. Queda exceptuada la aplicación de aquella normativa cuyos aspectos estén regulados en convenios internacionales sobre la materia.

8.1.2.-Registro Único del Transporte Automotor. R.U.T.A.

En el Registro Único del Transporte Automotor (RUTA) dependiente de la Autoridad de Aplicación, debe inscribirse, en forma simple, todo el que realice transporte o servicios de transporte (como actividad exclusiva o no) y sus vehículos, como requisito indispensable para ejercer la actividad. Proporcionará la información que se le requiera reglamentariamente, la que no debe comprometer la sana competencia comercial. Esta inscripción implica su matriculación, que lo habilita para operar en el transporte. La misma se conserva por la continuación de la actividad, pero puede ser cancelada según lo previsto en el artículo 11, inciso c) o cuando transcurran dos años sin que haya realizado ninguna Revisión Técnica Obligatoria Periódica. En este caso puede reinscribirse. La inscripción del vehículo se concreta cuando se realiza la mencionada revisión con lo que queda habilitado para operar el servicio, y la conserva con la sola entrega del formulario que confeccionará con carácter de declaración jurada, en cada oportunidad que realice la Revisión Técnica Obligatoria Periódica. La constancia de haber realizado ésta, lo es también de inscripción. El transporte de carga peligrosa por tener requisitos específicos, se ajustará al régimen que se reglamente, de conformidad con la normativa de seguridad vial. El RUTA incluye el registro del autotransporte de pasajeros y puede incluir también, convenio mediante, los registros provinciales. En su

administración se promoverá la cooperación operativa de las entidades privadas del sector.

8.1.3.- Operaciones de transporte

Todo el que realice operaciones de transportes debe ajustarse a los siguientes requisitos: a) Tener su sede legal de administración radicada en el territorio de la República Argentina; b) En el caso de las personas jurídicas, su dirección, control y representación así como su capital, no pueda pertenecer a ciudadanos extranjeros de países que mantengan vigentes restricciones jurídicas o limitaciones de hecho para el establecimiento de empresas de transporte por parte de ciudadanos argentinos o con capitales nacionales. Esta limitación es recíproca y automática y con los mismos alcances e idénticas condiciones que las establecidas en el país respectivo. La misma es implementada por la Autoridad de Aplicación; c) Tener sus vehículos matriculados y radicados en forma permanente y definitiva en el territorio de la República Argentina. En casos excepcionales mediante resolución fundada, la Autoridad de Aplicación eximirá de esta obligación, a solicitud del interesado y en forma temporaria, a transportes especiales, específicos y determinados; d) Exponer al público en los lugares de contratación y centros de transferencia, las pautas tarifarias completas; e) Cumplir con la normativa de tránsito y seguridad vial, exigiendo y posibilitando la capacitación profesional de los conductores y la especialización del transporte de sustancias peligrosas; f) Exhibir para circular o realizar cualquier trámite, solamente la documentación establecida en esta ley y en la de Tránsito y Seguridad Vial; g) No transportar pasajeros en los vehículos de carga; h) Acondicionar y estibar adecuadamente la carga. No incluir sustancias perjudiciales a la salud en un mismo habitáculo, con mercadería de uso humano; i) Rechazar los bultos no rotulados cuando deban estarlo. Si los mismos contienen sustancias peligrosas y no están identificadas reglamentariamente, la responsabilidad por eventuales daños o sanciones es del dador de la carga.

8.1.4.- Contrato de Transporte

El mismo se instrumentará con los requisitos de la Ley 26.994 Código Civil y Comercial de la Nación, y las siguientes condiciones: a) En los servicios interjurisdiccionales se confeccionará carta de porte o un contrato de ejecución continuada, conforme con la reglamentación; b) En el internacional, se emitirá el manifiesto de carga (MC) o conocimiento de embarque, de acuerdo a los convenios vigentes; c) Toda mercadería transportada debe ir acompañada de alguno de los documentos mencionados o remito referenciado, según corresponda. La reglamentación decidirá la oportunidad, condiciones y características para el uso de documentación electrónica, garantizando la seguridad jurídica.

8.2.- Transporte multimodal

El llamado transporte multimodal es regulado por la Ley 24.921. Esta ley se aplica al transporte multimodal de mercaderías realizado en el ámbito nacional y al transporte multimodal internacional de mercaderías cuando el lugar de destino previsto contractualmente por las partes se encuentre situado en jurisdicción de la República Argentina.

¿Qué es el transporte multimodal? La Ley entiende por:

a) Transporte multimodal de mercaderías: El que se realiza en virtud de un contrato de transporte multimodal utilizando como mínimo, dos modos diferentes de porteo a través de un solo operador, que deberá emitir un documento único para toda la operación, percibir un solo flete y asumir la responsabilidad por su cumplimiento, sin perjuicio de que comprenda además del transporte en sí, los servicios de recolección, unitarización o desunitarización de carga por destino, almacenada, manipulación o entrega al destinatario, abarcando los servicios que fueran contratados en origen y destino, incluso los de consolidación y desconsolidación de las mercaderías, cumplimentando las normas legales vigentes;

b) Modo de transporte. Cada uno de los distintos sistemas de porte de mercaderías por vía acuática, aérea, carretera o ferroviaria, excluidos los meramente auxiliares;

c) Operador de transporte multimodal. Toda persona, porteador o no, que por sí o a través de otro que actúe en su nombre, celebre un contrato de transporte

multimodal actuando como principal y no como agente o en interés del expedidor o de transportadores que participen de las operaciones de transporte multimodal, asumiendo la responsabilidad por el cumplimiento del contrato;

d) Depositario. La persona que recibe la mercadería para su almacenamiento en el curso de ejecución de un contrato de transporte multimodal;

e) Transportador o porteador efectivo. Toda persona que realiza total o parcialmente un porteo de mercaderías en virtud de un contrato celebrado con el operador de transporte multimodal para el cumplimiento de un transporte multimodal.

f) Estación de transferencia o interfaces. Una instalación, tal como la de puertos fluviales, lacustres, marítimos, depósitos fiscales, almacenes, puertos secos, aeropuertos, playas para el transporte terrestre ferroviario o carretero u otras similares, sobre la que convergen distintos modos de transportes, con adecuada infraestructura y dotada de equipos para el manipuleo de las cargas y sus respectivos embalajes (contenedores, paletas, bolsas o cualquier otro que pudiere utilizarse), aptos para realizar la transferencia de un modo a otro de transportes en forma eficiente y segura;

g) Terminal de cargas. Una estación de transferencia en la que se pueden almacenar los contenedores u otras unidades de carga y donde se pueden realizar tareas de unitarización de cargas, llenado y vaciado, como así también de consolidación de contenedores y otras unidades de carga;

h) Unidad de carga. La presentación de las mercaderías objeto de transporte, de manera que puedan ser manipuladas por medios mecánicos;

i) Contrato de transporte multimodal. El acuerdo de voluntades en virtud del cual un operador de transporte multimodal se compromete, contra el pago de un flete a ejecutar o hacer ejecutar el transporte multimodal de las mercaderías;

j) Documento de transporte multimodal. El instrumento que hace prueba de la celebración de un contrato de transporte multimodal y acredita que el operador de transporte multimodal ha tomado las mercaderías bajo su custodia y se ha comprometido a entregarlas de conformidad con las cláusulas del contrato;

k) Expedidor. La persona que celebra un contrato de transporte multimodal de mercaderías con el operador de transporte multimodal, encomendando el transporte de las mismas;

l) Consignatario. La persona legítimamente facultada para recibir las mercaderías;

m) Destinatario. La persona a quien se le envían las mercaderías, según lo estipulado en el correspondiente contrato;

n) Mercadería. Bienes de cualquier clase susceptibles de ser transportados, incluidos los animales vivos, los contenedores, las paletas u otros elementos de transporte o de embalare análogos, que no hayan sido suministrados por el operador de transporte multimodal.

8.3.- Transporte de carga en la Provincia

El transporte automotor de cargas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, así como en su organización y prestación se rige por la Ley 10.837 y su Decreto-Reglamentario. La autoridad de aplicación y fiscalización es la Dirección Provincial de Transporte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, actualmente Subsecretaria de Transporte de la provincia de Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos.

Quedan comprendidos en el régimen de la ley, todos los transportadores de cargas que realicen:

a) Tráfico comunal.

b) Tráfico intercomunal que queda sometido a la exclusiva fiscalización y competencia de la Dirección Provincial del Transporte de la provincia, sin perjuicio, dentro de las zonas urbanas, de las normas municipales de la Policía circulatoria que les serán aplicables previo acuerdo con las Municipalidades. Estas disposiciones locales en ningún caso podrán dificultar o agravar en forma directa o indirecta su recorrido, combinaciones o lugares de parada y acceso.

c) Tráfico interjurisdiccional con otras Provincias o Capital Federal, cuando realicen conjuntamente tráficós comunes y/o intercomunales y sin perjuicio de lo que a este respecto se establezcan por acuerdo con la Secretaría de Transporte dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación. (Hoy Ministerio de Transporte)

El transporte automotor de cargas es totalmente libre en todo el territorio provincial, no pudiendo limitarse por zonas u otro tipo de delimitaciones que afecten la libertad de circulación y contratación de carga y descarga.

Es obligatoria la inscripción en el Registro Público de Transporte de Cargas de la Provincia de Buenos Aires, para toda persona física o de existencia ideal que realice transporte en cualquiera de las categorías que establece la ley.

Los transportadores por automotor de cargas serán clasificados en dos (2) categorías:

a) Para terceros. Transporte para terceros es el realizado por toda persona física o de existencia ideal propietaria de autovehículo que transporte cargas por cuenta de terceros mediante el cobro de fletes en base a tarifas.

b) Privados. Transporte privado es el realizado por los propietarios de autovehículos afectados al uso y transporte propio, no pudiendo efectuar transporte para terceros bajo ninguna modalidad ni aún en forma ocasional.

Estaciones de servicio de cargas

La ley establece que no podrán establecerse estaciones para servicios de cargas sin la previa autorización del Poder Ejecutivo y las empresas de transporte de cargas sólo podrán utilizar las expresamente autorizadas por la Provincia. De los proyectos para la habilitación o construcción de terminales para servicios por parte de las Comunas deberán darse vista a la Provincia.

8.3.1.- Agencia de fletes y cargas

Las agencias de fletes y cargas sólo podrán actuar en relación con empresas provinciales de transportes y efectuar arreglos para la contratación de servicios, recepción y despacho de cargas y encomiendas, previo licenciamiento y

registro por la Provincia, otorgado en base a las condiciones generales de la Reglamentación y las especiales de capacidad y solvencia de los solicitantes.

No podrán concertar en ningún caso despacho con transportadores no autorizados.

8.4.-Transporte de carga en la Ciudad Autónoma

8.4.1.- Red de Tránsito Pesado

Se encuentra prohibida la circulación de camiones y acoplados cuyo peso en forma individual sea igual o mayor a doce toneladas vayan o no cargados, por las calles y avenidas de la ciudad de Buenos Aires con excepción de las integrantes de la Red de Tránsito Pesado.

Mediante un Anexo de la Ley 216 del año 1999 se crea la Red de Tránsito Pesado.

Los vehículos especificados del primer párrafo podrán circular por las restantes arterias de la ciudad, únicamente con el objeto de llegar a su destino y regresar, accediendo y retornando por el itinerario más corto desde y hasta la Red de Tránsito Pesado.

Por medio de la Ley 4348, se promueve la conformación de predios dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en donde se concentre y brinde la actividad del transporte de cargas, incentivando de tal modo las buenas prácticas para el sector, fomentando la relocalización de empresas, adquiriendo economías de escalas, evitando la dispersión territorial en áreas residenciales y optimizando los procesos, racionalizando y ordenando la circulación de los vehículos de carga de la Ciudad de Buenos Aires.

Capítulo 9

Transporte ferroviario

9.1.-La construcción de ferrocarriles

La denominada “cláusula de la prosperidad” de la Constitución Nacional, actualmente el artículo 75 inciso 18, le da atribuciones al Congreso Nacional para fomentar la construcción de vías férreas. La misma redacción tiene el artículo 125, otorgando las mismas facultades a las provincias para construir ferrocarriles. Esta tarea fue encarada en el Siglo XIX por las provincias y la Nación, siguiendo el mandato constitucional, inicialmente sin un marco legal general que la regulara, haciéndolo de manera simultánea y descoordinada, con lo cual se generaron conflictos jurídicos e inconvenientes prácticos, como los del ancho de las trochas y las vías de distintos ferrocarriles que corrían paralelas, compitiendo entre sí. Recordemos que el ferrocarril en esta etapa de la historia es el que genera progreso, el que crea pueblos, el que acerca las ciudades importantes existentes en una Argentina extensa territorialmente, el que fomenta la producción y el comercio. Esta era la visión de los fundadores de la Patria, la de los constituyentes, de los emprendedores de la época. Visto con la rudimental dimensión económica del liberalismo, podría decirse que no existía en ese momento demanda alguna de ferrocarriles. Estos fueron instrumentos para el crecimiento económico y el desarrollo territorial argentino.

Impulsado por la visión de progreso de los constituyentes y la consolidación del modelo agroexportador, más el aliento del capital inglés, el ferrocarril ganó su lugar central como medio de transporte en el núcleo del sistema productivo argentino. Tan vinculado al modelo agroexportador estuvo el sistema ferroviario que la red de vías férreas, convergían, y así lo siguen haciendo, desde las distintas regiones del país a un solo punto: el Puerto de Buenos Aires.

9.2.-La Ley General de Ferrocarriles

En el año 1981 se sancionó la Ley 2.873, denominada Ley General de Ferrocarriles, que reglamenta la explotación de los ferrocarriles de la República Argentina.

En el debate que se dio en el Congreso de la Nación le tocó al Senador por San Juan Anacleto Gil, justificar el proyecto de ley. En esa instancia dejó claro tres aspectos que resultan de particular interés frente al auge del liberalismo y sus derivados: Primero: que en los ferrocarriles no hay competencia, como pretendieron generar artificialmente las leyes de reforma del estado del noventa del Siglo XX. Segundo: que el transporte ferroviario es un servicio público. Tercero: Es necesaria la intervención estatal, al margen de la propiedad de los ferrocarriles. Dijo el senador Gil en las sesiones, respecto del ferrocarril: “Es un verdadero servicio público y por lo tanto no debe ser indiferente al Estado la manera como se ejercita”. Pero al respecto, agregó que la intervención estatal resultaba necesaria por el carácter monopólico del transporte por riel; “Es necesario también la intervención porque no pudiéndose en cualquier momento establecer la competencia al ferrocarril, que lo que controlaría al buen servicio, cada ferrocarril en el trayecto que sirve es un verdadero monopolio por lo tanto el Estado debe intervenir en su administración para garantizar los intereses comunes.” Agregaba que “Por el proyecto se establece una injerencia directa e inmediata de la dirección de ferrocarriles nacionales en las líneas que se consideran por esta ley nacionales, y en general respecto de todas las líneas, ya sean nacionales o concedidas por las provincias.” Esto llegaba a incluir intervenir en las tarifas, aún de las líneas provinciales. El proyecto había tenido

la participación de José Nicolás Matienzo, jurista prestigioso y destacado en la época⁴¹.

Como asesor en el Ministerio del Interior había realizado un Dictamen de enorme trascendencia en el fortalecimiento de la posición que consolidaría a la Nación como autoridad jurisdiccional y de control de todos los ferrocarriles, nacionales y provinciales, de capitales públicos o privados. El proyecto había tenido la impronta de su pluma cuando era miembro, en 1889 de la Comisión Regulatoria del Ferrocarril. Más tarde sería Procurador General del Tesoro de Hipólito Irigoyen. En su famoso dictamen, cuyos principios dieron forma y contenido a la Ley 2.873 Matienzo dejó establecido hacia el futuro que: 1.-Los ferrocarriles que salen de una provincia están bajo exclusiva jurisdicción nacional. Y no otra. 2.- Las provincias pueden construir o autorizar construcción de ferrocarriles pero no pueden legislar sobre ellos. Esto sumado a la atribución que la Constitución Nacional da al Congreso Nacional de sancionar el Código de Comercio, y de tener competencia exclusiva sobre el comercio interprovincial e internacional. Aún si un tren que empieza y termina en una provincia lleva pasajeros o mercaderías, ya hay jurisdicción y competencia nacional, porque se trata de comercio. De ello se derivó y quedó establecido, de manera algo confusa, que los ferrocarriles deben estar sometidos a la autoridad y control de la Nación.

En mayo de 1892, al año de la sanción de la Ley, el Presidente Carlos Pellegrini, en mensaje al Congreso afirmó: “Algunos incidentes que surgieron con motivo de disposiciones provinciales en oposición con las leyes y la jurisdicción nacional, en materia de ferrocarriles que salen de los límites de una provincia, fueron resueltas como corresponde, a favor de la Nación.”⁴²

No hay que olvidar que la ley está vigente, y fue impulsada por hombres imbuidos del pensamiento liberal ilustrado, por los hacedores de la Argentina moderna, que demostraron un pragmatismo a favor de los intereses nacionales , que contrasta con la necia rusticidad de los neoliberales de la década del noventa del Siglo XX, aferrados a creencias elementales, vinculados con los

⁴¹Matienzo fue miembro de la Comisión Regulatoria del Ferrocarril de la Pcia. de Buenos Aires, fue ministro de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, procurador general de la Nación en 1917 en el Gobierno de Hipólito Irigoyen. Ver TAU ANZOATEGUI, Víctor. “Manual de Historia de las Instituciones Argentinas”. Buenos Aires (Argentina): Ediciones Macchi. 1975.

⁴²FUNDACION PELLEGRINI. “Mensaje de 1892”. Página Web oficial.

organismos multilaterales de crédito impulsores de las políticas del Consenso de Washington, de una rigidez ideológica que no tiene relación alguna con aquellos constructores de un país grande, colocado entre los primeros del mundo, y que nos hace padecer aún hoy consecuencias dañosas, difíciles de reparar⁴³. Pellegrini decía: "Cuando hace falta, el Estado debe meterse en la vida económica, y si no es indispensable no debe hacerlo. Así de sencillo".

La Ley 2783, aún vigente, regula la construcción y explotación de todos los Ferrocarriles de la República, así como las relaciones de derecho a que ellas dieran lugar, que quedan sujetas a las prescripciones de la ley.

Para los efectos de esta ley, los Ferrocarriles se dividen en Nacionales y Provinciales.

Son nacionales:

1° Los Ferrocarriles de propiedad de la Nación.

2° Los que fueren garantidos, subvencionados o autorizados por ella.

3° Los que ligen la Capital o un Territorio Federal con una o más provinciales o territorios; y los que comuniquen una provincia con otra o un punto cualquiera del territorio de la Nación con un estado extranjero.

Nótese que el carácter de nacional no está vinculado solamente con la propiedad de la empresa, que es una de las condiciones para ser nacional, sino con condiciones que van más allá, que son las establecidas en estos tres puntos.

Son Provinciales: aquellos construidos o autorizados por las provincias dentro de los límites de su territorio respectivo.

En este caso se presume que aún autorizado por las provincias, si el ferrocarril atraviesa la provincia y entra en otra, o en territorio nacional, es considerado nacional y sometido a esta ley y a su autoridad de aplicación.

⁴³Carlos Pellegrini era conocedor del sistema ferroviario inglés y norteamericano. De la lectura de sus comentarios surge que simpatizaba más con el sistema norteamericano de construcción de ferrocarriles que con el inglés. Así puede verse en "Cartas norteamericanas" publicadas por la Fundación Pellegrini.

La ley establece reglas para los ferrocarriles nacionales, que considera en su articulado como un servicio público. También se refiere a la vía y su conservación, la formación y marcha de los trenes, a las obligaciones y gravámenes que le imponga el Estado Nacional, de la conducción de pasajeros, de las tarifas, del transporte de mercaderías, de las servidumbres a que da origen, de la autoridad de aplicación y la obligación del Estado Nacional de la inspección y monitoreo del cumplimiento de las obligaciones de la empresa, de la facultad del Estado Nacional de examinar y liquidar las cuentas de los ferrocarriles garantizados, subvencionados o arrendados por la Nación, e intervenir en su administración y contabilidad, a fin de resguardar los intereses fiscales y asegurar el cumplimiento de los contratos respectivos. Asimismo, establece disposiciones de carácter penal vinculados con los delitos y faltas contra la seguridad y el tráfico. También posee un régimen de sanciones por infracciones cometidas por las empresas ferroviarias.

La Ley ha sido reformada parcialmente durante su centenaria vigencia, sin que exista un texto ordenado.

En septiembre de 1936 se dicta el Reglamento General de Ferrocarriles mediante Decreto 90.325, que regula con más detalle la Ley 2.873. Sucesivas leyes, decretos leyes y decretos la modifican de manera parcial.

Si bien la Ley 2.783 trató de uniformar el ancho de la trocha de los ferrocarriles, la desorganizada construcción de las distintas vías en el Siglo XIX trajo, por distintos motivos, la utilización de cuatro anchos de trochas distintas, problema que nunca pudo ser solucionado. José Cornelio Figueroa Alcorta siendo Presidente de la Nación trató de darle cierta organicidad a la construcción ferroviaria, creando la Administración General de Ferrocarriles del Estado, organismo estatal de la República Argentina creado como ente autárquico por ley N° 6757 del 11 de octubre de 1909.

En 1925 los Ferrocarriles del Estado eran la segunda empresa del país, con una longitud de 6617 km, así distribuidos: Ferrocarril Argentino del Norte, de trocha angosta: 5219 km. Ferrocarril San Antonio - Nahuel Huapi, de trocha ancha: 452 km. Ferrocarril Formosa -Embarcación, de trocha angosta: 298 km. Ferrocarril Puerto Deseado, de trocha ancha: 286 km. Ferrocarril Comodoro

Rivadavia, de trocha ancha: 198 km. Ferrocarril del Este, de trocha media: 164 km.

Hay que advertir acá la diversidad de ancho de las trochas, que terminaron siendo un problema irresoluble.

Por medio de la Ley de Reforma del Estado N° 23.696 se declara en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades anónimas con participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias.

La Ley declara "sujeta a privatización" a los entes que se enumeran en unos listados anexos. Entre ellas Ferrocarriles Argentinos.

El procedimiento de "privatización" es el siguiente: se facultó al Poder Ejecutivo Nacional para proceder a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones a obras cuya gestión actual se encuentre a su cargo, o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, que hayan sido declaradas "sujeta a privatización" conforme con las previsiones de esta ley.

En el año 1991, mediante el Decreto 1141, se establecieron pautas particulares aplicables en los contratos de concesión del servicio público en ese momento prestado por Ferrocarriles Argentinos, y que se realizaron conforme la Ley N° 23.696.

El decreto establece que "En todos los contratos de concesión del servicio público prestado por Ferrocarriles Argentinos, que se realicen conforme a lo dispuesto por la Ley N° 23.696, no serán aplicables las siguientes

disposiciones legales...” y enumera artículos de leyes (por decreto, norma de estatus jerárquico menor, se derogan parcialmente leyes nacionales).

Los bienes ferroviarios que fueron desafectados de la operación se encuentran actualmente en la ADIFSE.

9.3.-Nueva política del Estado

Con un nuevo marco ideológico y político por medio del Decreto 1261 del año 2004 el Estado Nacional reasume la prestación de los Servicios Interurbanos de Transporte de largo recorrido, cuyo trazado sea de carácter interjurisdiccional.

La nueva política del Estado Nacional encuentra su posibilidad legal en la sanción de la Ley 26.532 que dice asertivamente que el objeto de esta ley es el reordenamiento de la actividad ferroviaria, ubicando como pieza clave de toda la acción, de los nuevos criterios de gestión y de rentabilidad, la consideración del usuario, conforme a las pautas que se fijan.

9.3.1.-ADIFSE, SOFSE y FASE

Mediante la Ley 26.352 se crea la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE) con sujeción al régimen establecido por la Ley N° 20.705, disposiciones pertinentes de la Ley N° 19.550 y modificatorias que le fueren aplicables y a las normas de su Estatuto, la que tendrá a su cargo la administración de la infraestructura ferroviaria actual, la que se construya en el futuro, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes.

La Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, tiene las siguientes funciones y competencias:

a) La administración de la infraestructura ferroviaria, de los bienes necesarios para el cumplimiento de aquella, de los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión, o de los bienes muebles que se resuelva desafectar de la explotación ferroviaria. La administración de los bienes inmuebles que se desafecten de la explotación ferroviaria estará a cargo de la Agencia de Administración de Bienes del

- estado, organismo descentralizado, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- b) La confección y aprobación de proyectos de infraestructuras ferroviarias que formen parte de la red ferroviaria, su construcción, rehabilitación y mantenimiento que se lleven a cabo por sus propios recursos, de terceros, o asociada a terceros.
 - c) El control e inspección de la infraestructura ferroviaria que administre y de la circulación ferroviaria que se produzca en la misma.
 - d) La explotación de los bienes de titularidad del Estado nacional que formen parte de la infraestructura ferroviaria cuya gestión se le encomiende o transfiera.
 - e) La cooperación con los organismos que en otros Estados administren las infraestructuras ferroviarias, para establecer y adjudicar capacidad de infraestructura que abarque más de una red.
 - f) La definición de la red nacional primaria y secundaria y de las explotaciones colaterales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14 inciso a) de esta ley.
 - g) La percepción de cánones por utilización de infraestructura ferroviaria, y en su caso, por la prestación de servicios adicionales, complementarios y auxiliares.
 - h) La confección de un registro unificado y actualizado del material rodante ferroviario.
 - i) La conformación de su estructura organizativa, la selección de su personal con un criterio de excelencia y la capacitación de este .
 - j) La emisión de órdenes de emergencia dirigidas a las empresas ferroviarias, disponiendo medidas de aplicación inmediata, incluso de ser necesario la interrupción de las operaciones ferroviarias.
 - k) La dirección y/o encomienda de investigaciones técnicas sobre materias relativas a la seguridad del transporte ferroviario, la confección de boletines técnicos informativos y el dictado de la normativa general de procedimientos a seguir en caso de accidentes.

l) Cualquier otra que haga al cumplimiento de sus cometidos. Para el cumplimiento de sus funciones, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado puede realizar toda clase de actos de administración y disposición previstos en la legislación civil y comercial.

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

Se crea la sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) con sujeción al régimen establecido por la Ley N° 20.705, disposiciones pertinentes de la Ley N° 19.550 y modificatorias, que le fueren aplicables y a las normas de su Estatuto, la que tendrá a su cargo la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de

cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante.

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

La sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado tendrá las siguientes funciones y competencias:

a) Asumir por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros la prestación de los servicios ferroviarios, de pasajeros o de carga, que se le asignen, los que se encuentren concesionados y que por distintas causales reviertan al Estado Nacional, así como nuevos servicios que se creen.

b) Administrar los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados por la

Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado para la prestación del servicio de transporte ferroviario.

c) Administrar y disponer del material tractivo y remolcado que tenga asignado para su operación ferroviaria.

d) Conformar su estructura organizativa, seleccionar su personal con un criterio de excelencia y capacitar al mismo.

Mediante Resolución 4164 del 7 de febrero de 2014 del Ministerio del Interior y Transporte se aprueba un modelo Acuerdo de Operación de los Servicios Ferroviarios Urbanos de Pasajeros.

9.4.-Situación actual

Quedando en la actualidad las líneas ferroviarias metropolitanas operadas de la siguiente manera: Línea Mitre: SOFSE; Línea Sarmiento: SOFSE; Línea Urquiza: Metrovías S.A.; Línea Roca: SOFSE; Línea San Martín: SOFSE; Línea Belgrano Norte: Ferrovías SAC; Línea Belgrano Sur: SOFSE; Subterráneos: Metrovías S.A.; Tren de la Costa: SOFSE.

Realizado mediante estos contratos y actas acuerdo:

Contratos de Concesión:

Metrovías S.A. (Contrato Dto. 2608/1993 + Addenda Dto. 393/1999)

Ferrovías S.A. (Contrato Dto. 430/1994 + Addenda Dto. 167/2001)

Ferroexpreso Pampeano S.A. (Dto. 1144/1991 - Parte I - Parte II)

Ferrosur Roca S.A. (Dto. 2681/1992)

NCA S.A. (Dto. 994/1992)

Actas Acuerdo

SOF S.E. (Res. MIT 171/2015 Líneas Mitre, Roca, San Martín, Belgrano Sur, Tren de la Costa)

SOF S.E. (Res. MIT 1244/2013 Línea Sarmiento)

Ferroexpreso Pampeano S.A. (Dto. 82/2009)

Ferrosur Roca S.A. (Dto. 2017/2008)

NCA S.A. (Dto. 1039/2009)⁴⁴

El 20 de Mayo de 2015 se promulga la Ley 27.132 por la cual se declara de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina la política de reactivación de los ferrocarriles de pasajeros y de cargas, la renovación y el mejoramiento de la infraestructura ferroviaria y la incorporación de tecnologías y servicios que coadyuven a la modernización y a la eficiencia del sistema de transporte público ferroviario, con el objeto de garantizar la integración del territorio nacional y la conectividad del país, el desarrollo de las economías regionales con equidad social y la creación de empleo.

Las ley establece que el Poder Ejecutivo nacional deberá adoptar las medidas necesarias a los fines de reasumir la plena administración de la infraestructura ferroviaria en todo el territorio nacional y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes, pudiendo a tal fin resolver, desafectar bienes, rescatar, reconvenir o en su caso renegociar los contratos de concesión suscritos con Nuevo Central Argentino Sociedad Anónima, Ferroexpreso Pampeano Sociedad Anónima y Ferrosur Roca Sociedad Anónima, aprobados por los decretos 994 del 18 de junio de 1992, 1.144 del 14 de junio de 1991 y 2.681 del 29 de diciembre de 1992, respectivamente; los contratos de concesión de transporte de pasajeros suscritos con Metrovías Sociedad Anónima y Ferrovías Sociedad Anónima Concesionaria, aprobados por los decretos 2.608 del 22 de diciembre de 1993 y 430 del 22 de marzo de 1994, así como los contratos de concesión suscritos con las provincias en el marco del decreto 532 del 27 de marzo de 1992 actualmente vigentes.

Por Decreto N° 1145 del 29 de junio de 2015 el Poder Ejecutivo nacional ratifica el Acta Acuerdo suscripta entre el ESTADO NACIONAL y la empresa concesionaria METROVÍAS S.A., por la cual se mantiene la operación de esta empresa privada en la operación de la Línea Urquiza.

9.5.- Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria

⁴⁴ Fuente: Página web de la CNRT. Consultada el 22 de marzo de 2018

En el año 2012 se transfirió a la Empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima el personal ferroviario perteneciente a las líneas General San Martín, Roca, Belgrano Sur, Mitre y Sarmiento.

En el año 2013 mediante la Resolución N° 533 el Estado Nacional convocó a Asamblea General Ordinaria y Extraordinaria de Accionistas, asignándosele la representación del ex MI y T ante dicha Asamblea, con el fin de designar al nuevo Directorio y adoptar las medidas pertinentes para modificar el tipo societario en sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, como paso previo a la transformación en una sociedad del estado, modificando su objeto social, su denominación y cualquier otra cláusula de su Estatuto Social.

Mediante Acta de Asamblea General Extraordinaria de Accionistas N° 14 del 9 de septiembre de 2013 se resolvió la modificación del Estatuto Social y el cambio de su denominación por Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria.

Esta particular empresa posee personal que en realidad presta servicios en otras empresas ferroviarias. Existe personal que se desempeña en las líneas y servicios ferroviarios de pasajeros operados por la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado. También cuenta con personal afectado al servicio de transporte ferroviario de cargas operado por Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, así como en los sectores de la Red Nacional Ferroviaria integrada por las líneas General San Martín y remanente de la línea Sarmiento.

En el año 2018 la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria cuenta en su nómina de personal con más de veinticuatro mil agentes que se desempeñan en las distintas líneas y servicios de transporte ferroviario de pasajeros operados por la SOFSE y en los servicios de transporte ferroviario de cargas operados por Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

En el año 2015 por medio del Decreto N° 428 se dispuso la fusión de la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria en la SOFSE, en los términos previstos en el artículo 82 de la Ley de Sociedades N° 19.550 T.O. 1984 y sus modificatorias. Se estableció que los representantes de ambas sociedades debían cumplir los

requisitos establecidos en el artículo 83 de la Ley de Sociedades N° 19.550 T.O. 1984 y sus modificatorias, e incluir en el compromiso previo de fusión que la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria mantendría su administración y representación hasta la inscripción registral definitiva.

Transcurridos tres años no se pudo concretar la fusión oportunamente ordenada, por inconvenientes administrativos que impidieron cumplir las exigencias previstas en el artículo 83 de la Ley de Sociedades N° 19.550 T.O. 1984 y sus modificatorias.

En enero de 2018, mediante el Decreto 28, con el argumento de que la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria continúe a cargo de la formación del personal ferroviario, se deroga el artículo 1° del Decreto N° 428 de fecha 17 de marzo de 2015 y, en consecuencia, dejar sin efecto la fusión oportunamente dispuesta.

9.6.-Ferrocarriles de la Provincia

El transporte ferroviario de jurisdicción provincial está administrado por la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial, denominada comercialmente Ferrobaires. Fue creada por el Decreto 99/03 siendo la encargada de administrar y velar por el funcionamiento de los servicios de transporte ferroviario que fueron concesionados a la Provincia de Buenos Aires en el marco de los Decretos nacionales 532/92 y 1168/92 y la Ley 23.696 de Reforma del Estado.

En el año 2007 firma un convenio entre el Estado Nacional y la Provincia por el cual esta última transfería a la Nación todos los servicios ferroviarios que operaba la UEPFP, que fue aprobado por Decreto 1021/07 y ratificado por la Ley 13.705. Tal convenio no se ha ejecutado y Ferrobaires posee servicios de pasajeros a distintos puntos de la Provincia, con algunos servicios temporales de cargas.

El 17 de diciembre de 2014 se suscribe un convenio entre la empresa Ferrobaires y la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), dependiente del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, donde se acuerda la operación del nuevo servicio especial de pasajeros, Plaza Constitución – Mar del Plata.

Por el Decreto 1100 E del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires se suprimió a partir del 15 de marzo de 2018 la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial, y se transfiere la operación de sus líneas al Ministerio de Transporte de la Nación.

Capítulo 10

Transporte por agua

Los ríos como vías de transporte, los cursos de agua como caminos acuáticos facilitadores del comercio y por tanto fomentador de la producción y del poblamiento, en un país extenso territorialmente como la Argentina, fue una prioridad de los constituyentes del 53. La libre navegación de los ríos interiores fue uno de los ejes de nuestras luchas civiles y de los conflictos con los países de la Cuenca del Plata. Es por ello que existen artículos constitucionales que se refieren explícitamente al transporte por agua.

10.1.-Ley de Navegación

La regulación de la navegación corresponde a la competencia exclusiva del Estado Nacional, según el artículo 26 de la Constitución Nacional. Dicha reglamentación atribuida al Congreso de la Nación fue incluida en el original Código de Comercio, hasta que se sancionó una ley específica, que lleva el número 20.094.

Todas las relaciones jurídicas originadas en la navegación por agua se rigen por las normas la ley 20.094, por las de las leyes y reglamentos complementarios y por los usos y costumbres. A falta de disposiciones de derecho de la navegación, y en cuanto no se pudiere recurrir a la analogía, se aplicará el derecho común.

La ley realiza definiciones a los efectos de su interpretación. Así define al buque como toda construcción flotante destinada a navegar por agua. Artefacto naval es cualquiera otra construcción flotante auxiliar de la navegación, pero no destinada a ella, aunque pueda desplazarse sobre el agua en cortos trechos para el cumplimiento de sus fines específicos.

Los buques públicos son los afectados al servicio del poder público. Todos los demás, aunque pertenezcan al Estado Nacional, a las provincias, a las municipalidades o a un estado extranjero, son buques privados.

Las disposiciones de la ley se aplican a los buques privados, y a los buques públicos y artefactos navales en lo que fuere pertinente. No están incluidos en el régimen de la ley los buques militares y de policía.

En mar libre y en aguas que no se encuentren bajo la soberanía de algún Estado, se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico de la República los buques de pabellón nacional, como si fueran territorio argentino, así como las personas que se hallen a bordo de dichos buques, y los hechos y actos que en ellos se realicen.

Se aplicará la misma disposición a los buques argentinos mientras realicen el paso inofensivo en un mar territorial extranjero, salvo las restricciones impuestas por el derecho internacional público.

Las aguas navegables de la Nación que sirvan al tráfico y tránsito interjurisdiccional por agua, los puertos y cualesquiera otras obras públicas

construidas o consagradas a esa finalidad, son bienes públicos destinados a la navegación y sujetos a la jurisdicción nacional.

El uso exclusivo de los bienes públicos destinados a la navegación, o de zonas determinadas de los mismos, es otorgado por la autoridad nacional o provincial competentes, según el caso, con intervención de los organismos públicos interesados.

Cuando a juicio de éstos, el uso exclusivo otorgado constituya un obstáculo o inconveniente para la libre circulación de las riberas o zonas portuarias, afecte a la navegación o al régimen hidráulico del río, lago, canal o playa, el acto administrativo debe ser confirmado por el Poder Ejecutivo Nacional.

En caso de ocupación o de uso indebidos de los bienes públicos destinados a la navegación, o contrarios a las normas o requisitos que condicionaron el uso exclusivo otorgado, o cuando en esos lugares se efectúen obras no autorizadas por organismos competentes, la autoridad marítima debe intimar la desocupación de la zona afectada, hacer cesar de inmediato el uso indebido, o disponer la paralización de las obras en infracción, según corresponda. Todo ello, sin perjuicio de las acciones o recursos que podrán ejercer los organismos públicos o los particulares interesados.

10.2.- Puertos en la ley de navegación

La Ley define al puerto, como el ámbito espacial que comprende, por el agua: los diques, dársenas, muelles, radas, fondeaderos, escolleras y canales de acceso y derivación; y por tierra: el conjunto de instalaciones, edificios, terrenos y vías de comunicación indispensables para la normal actividad y desarrollo de la navegación.

Los límites de las zonas portuarias se establecen de acuerdo con lo dispuesto en las disposiciones de la ley y con intervención de los organismos nacionales interesados.

Cuando las zonas portuarias no estén expresamente delimitadas, se reconocerán como tales las establecidas por la práctica y el uso.

La navegación en los puertos y sus canales de acceso se rige por las disposiciones de la ley que estamos analizando. A tal efecto, la autoridad

marítima regulará la navegación, remolque y practicaje, de acuerdo con las características hidrográficas de los distintos puertos.

10.2.1.-Ley de Puertos 24.093

En el año 1992 de acuerdo con el espíritu vigente de transferir bienes y uso del dominio público nacional al sector privado y a las provincias, se sancionó la ley 24.093, mediante la cual se rigen todos los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse en el territorio de la República.

Para la ley 24.093, son puertos, los ámbitos acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia en buques o artefactos navales para efectuar operaciones de transferencia de cargas entre los modos de transportes acuático y terrestre o embarque y desembarque de pasajeros, y demás servicios que puedan ser prestados a los buques o artefactos navales, pasajeros y cargas. Quedan comprendidas dentro del régimen de esta ley las plataformas fijas o flotantes para alijo o completamiento de cargas. Requieren habilitación del Estado Nacional todos los puertos comerciales o industriales que involucren al comercio internacional o interprovincial. El mecanismo demanda que la habilitación de todos los puertos debe ser otorgada por el Poder Ejecutivo, según lo establecido en la ley, comunicando dicha decisión al Congreso dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir de la fecha del decreto respectivo.

Para la ley los puertos se clasifican:

- 1) Según la titularidad del inmueble: nacionales, provinciales, municipales, de los particulares
- 2) Según su uso: uso público y uso privado. Son considerados puertos de uso público aquellos que, por su ubicación y características de la operatoria deban prestar obligatoriamente el servicio a todo usuario que lo requiera. Son considerados puertos de uso privado aquellos que, ofrezcan y presten servicios a buques, armadores, cargadores y recibidores de mercaderías, en forma restringida a las propias necesidades de sus titulares o las de terceros vinculados contractualmente con ellos. Dicha actividad se desarrollará dentro

del sistema de libre competencia, tanto en materia de precios como de admisión de usuarios.

3) Según su destino, e independientemente de la titularidad del dominio del inmueble y de su uso: comerciales, industriales y recreativos en general. Se consideran puertos comerciales, aquellos cuyos destinos es la prestación de servicios a buques y cargas, cobrando un precio por tales servicios. Son considerados puertos industriales, aquellos en los que se opere exclusivamente con las cargas específicas de un proceso industrial, extractivo o de captura debiendo existir una integración operativa entre la actividad principal de la industria y el puerto. Son considerados puertos recreativos en general, los deportivos, científicos o turísticos locales.

La ley estableció que a solicitud de las provincias y/o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en cuyos territorios se sitúen puertos de propiedad y/o administrados por el Estado Nacional, y mediante el procedimiento que al respecto determine la reglamentación, el Poder Ejecutivo les transferirá a título gratuito, el dominio y la administración portuaria.

En caso de que las jurisdicciones indicadas en el párrafo anterior no demostrasen interés por la mencionada transferencia del dominio o administración de esos puertos, el Poder Ejecutivo podrá mantenerlos bajo la órbita del Estado Nacional, transferirlos a la actividad privada o bien desafectarlos.

En el caso especial de los puertos de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe, la ley estableció que la transferencia se efectuará a condición de que, previamente, se hayan constituido sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales que tendrán a su cargo la administración de cada uno de esos puertos. Estos entes se organizarán asegurando la participación de los sectores particulares interesados en el quehacer portuario, comprendiendo a los operadores, prestadores de servicios, productores usuarios, trabajadores y demás vinculados a la actividad. Las provincias en cuyo temario se encuentre emplazado el puerto y el o los municipios en cuyo o cuyos ejidos se halle situado el puerto también tendrán participación en los entes, de acuerdo a la modalidad que establezca el estatuto respectivo de cada puerto. Las personas jurídicas que administren y exploten los puertos

mencionados tendrán la facultad de determinar el propio tarifario de servicios, debiendo invertir en el mismo puerto el producto de su explotación, conforme lo establezca el estatuto respectivo.

10.2.1.1.-Puertos nacionales

La administración de los puertos nacionales podrá operar y explotar a éstos por sí, o bien ceder la operatoria y explotación a personas jurídicas estatales, mixtas o privadas, a través de contratos de concesión de uso o locación total o parcial, mediante el procedimiento de licitación pública y conforme a las disposiciones de la presente ley. También podrá celebrar acuerdos con personas físicas o de existencia ideal, a fin de reparar, modificar, ampliar, o reducir las instalaciones existentes o construir nuevas, para la prestación de servicios portuarios, mediante la adopción de cualquier alternativa de procedimiento que determine la autoridad de aplicación, conforme la legislación vigente.

B) La administración y operatoria de los puertos particulares pueden, de acuerdo con la ley, construir, administrar y operar puertos de uso público o de uso privado, con destino comercial, industrial o recreativo, en terrenos fiscales o de su propiedad.

10.3.-La gestión provincial de los puertos

Transferidos los puertos, la Provincia adoptó dos sistemas para la administración de los puertos:

Los Consorcios de Gestión, que son puertos cuya administración fue cedida entes públicos no Estatales que aúna los intereses de la provincia, el municipio, los trabajadores portuarios, y los sectores privados interesados. En este sistema de gestión se encuentran los puertos de La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca, Quequén y San Pedro.

Las Delegaciones Portuarias están administradas directamente por la autoridad portuaria. En esta condición se encuentra los puertos de Dock Sud, Coronel Rosales y San Nicolás.

La operación de sus terminales se encuentra concesionada a particulares.

La Provincia canaliza sus misiones y funciones a través de la Subsecretaría de Actividades Portuarias.

Los servicios de transporte fluvial de pasajeros que se ejecuten en aguas jurisdiccionales de la Provincia de Buenos Aires se rigen por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros, Decreto-Ley N° 16.378/57. La reglamentación está contenida en el Decreto 2608/89.

El decreto reglamentario define que son aguas jurisdiccionales de la Provincia de Buenos Aires todos los espacios acuáticos navegables existentes dentro de los límites del territorio de la Provincia, los del Río Paraná que se hallen dentro de los límites fijados en la Ley N° 18.000/68, y los del Río de la Plata conforme lo establece el Tratado celebrado con la República Oriental del Uruguay, ratificada por Ley del Congreso N° 20.645.

10.4.- El Puerto de Buenos Aires

El Puerto de Buenos Aires es el principal puerto de contenedores de Argentina, concentrando aproximadamente un 90% del movimiento de contenedores del país. A pesar de que la Ley de Puertos mandaba su transferencia a la Ciudad de Buenos Aires, el PEN vetó el artículo que así lo ordenaba. En la actualidad se encuentra a cargo de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado, dependiente de la Subsecretaria de Puertos y Vías Navegables y dentro de la órbita del Ministerio de Transporte de la Nación Argentina.

El proceso de traspaso del Puerto Buenos Aires a la Ciudad de Buenos Aires quedó en suspenso a partir del año 2002, por un nuevo decreto del Poder Ejecutivo (19/2002) que le permitió conservar la administración del Puerto Buenos Aires, bajo el dominio del Estado Nacional.

Actualmente, la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGPSE), es un organismo administrativo supervisado por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables con dependencia funcional de la Secretaría de Gestión de Transporte del Ministerio de Transporte (Decreto 08/2016)

Capítulo 11

Transporte aéreo

11.1.-Transporte aéreo en el AMBA

En el AMBA se encuentran los principales aeropuertos de cabotaje e internacional. El Aeroparque Jorge Newbery, que se encuentra ubicado en la

zona noreste de la Ciudad de Buenos Aires, atiende principalmente vuelos de cabotaje. A partir del año 2009 incorpora vuelos no solo a Uruguay, como hasta entonces, sino servicios a Chile y Brasil. Es el aeropuerto con mayor movimiento de pasajeros de la República Argentina. Su operación está concesionada a la empresa Aeropuertos Argentina 2000 S.A. desde el año 1999.

En el marco de la Ley de Reforma del Estado, los Aeropuertos han sido incluidos en el régimen de concesiones, denominados “privatización”. En la Provincia de Buenos Aires la empresa Aeropuertos Argentina 2000 S.A. opera el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, que es la terminal aérea internacional por excelencia de la República Argentina, concentrando el 85% del tráfico internacional del país.

Se encuentra en el AMBA también el Aeropuerto de San Fernando, ubicado a 30 km de la ciudad de Buenos Aires. La aviación general constituye la principal actividad del aeropuerto, cuya operación está en manos de Aeropuertos Argentina 2000 S.A.

El aeropuerto El Palomar desde 2018 es un aeropuerto argentino de uso militar y comercial ubicado a 18 km de Buenos Aires en la ciudad de El Palomar, provincia de Buenos Aires. Es el tercer aeropuerto metropolitano de Buenos Aires y el primer y único aeropuerto low cost de América Latina, equipado para operar únicamente con aerolíneas de bajo costo.

También en el ámbito del AMBA se encuentra el aeropuerto de La Plata, que se ubica a 8 km de la ciudad. La actividad del aeropuerto es administrada por la propia Provincia.

En el marco de la Convención de Aviación Civil Internacional de Chicago 1944 y sus Anexos Técnicos, del Código Aeronáutico Argentino -Ley 17.285- Ley 19.030, Ley 13.041 y demás normas complementarias, la Dirección Provincial de Aeronavegación Oficial y Planificación Aeroportuaria supervisa y organiza la infraestructura y el desarrollo de la aeronáutica provincial y la prestación de los servicios aéreos.

La provincia opera los aeropuertos de Junín, La Plata, Necochea, Santa Teresita, Tandil y Villa Gesell.

11.2.-Régimen jurídico del transporte aéreo

La Ley 17.285 denomina Código Aeronáutico al conjunto de artículos que posee la norma y que rige la aeronáutica civil en el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo que los cubre.

La norma se encarga de definir a la aeronáutica civil como el conjunto de actividades vinculadas con el empleo de aeronaves privadas y públicas, excluidas las militares.

Sin embargo, las normas relativas a circulación aérea, responsabilidad y búsqueda, asistencia y salvamento, son aplicables también a las aeronaves militares. Cuando en virtud de sus funciones específicas las aeronaves públicas, incluidas las militares, deban apartarse de las normas referentes a circulación aérea, se debe comunicar dicha circunstancia con la anticipación necesaria a la autoridad aeronáutica, a fin de que sean adoptadas las medidas de seguridad que corresponda.

Si una cuestión no estuviese prevista en el código, se resuelve por los principios generales del derecho aeronáutico y por los usos y costumbres de la actividad aérea; y si aún la solución fuese dudosa, por las leyes análogas o por los principios generales del derecho común, teniendo en consideración las circunstancias del caso.

El despegue, la circulación y el aterrizaje de aeronaves son libres en el territorio argentino, sus aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo que los cubre en cuanto no fueren limitados por la legislación vigente.

El tránsito debe ser regulado de manera que posibilite el movimiento seguro y ordenado de las aeronaves. A tal efecto, la autoridad aeronáutica establecerá las normas generales relativas a circulación aérea. Las disposiciones relativas al aterrizaje se aplican al acuatizaje.

Las aeronaves deben partir de o aterrizar en aeródromos públicos o privados. No rige esta obligación en caso de fuerza mayor o de tratarse de aeronaves públicas en ejercicio de sus funciones, ni en casos de búsqueda, asistencia y salvamento, o de aeronaves en funciones sanitarias.

Las aeronaves privadas que no estén destinadas a servicios de transporte aéreo regular o las que realicen transporte exclusivamente postal, pueden ser dispensadas de la obligación que prescribe este artículo, conforme a las disposiciones que establezca la reglamentación.

Excepto en caso de fuerza mayor, ninguna aeronave debe aterrizar en aeródromos privados sin autorización de su propietario. El aterrizaje en propiedades privadas no autoriza al propietario a impedir la continuación del vuelo.

Nadie puede, debido a un derecho de propiedad, oponerse al paso de una aeronave. Si le produjese perjuicio, tendrá derecho a indemnización.

Cuando se considere comprometida la defensa nacional, el Poder Ejecutivo podrá prohibir o restringir la circulación aérea sobre el territorio argentino.

La actividad aérea en determinadas zonas del territorio argentino puede ser prohibida o restringida por razones de defensa nacional, interés público o seguridad de vuelo.

El transporte de cosas que importe un peligro para la seguridad del vuelo, debe ser reglamentado por la autoridad aeronáutica.

En ningún caso se autorizar el transporte de elementos peligrosos en aeronave que conduzcan pasajeros, salvo el material radiactivo, que podrá ser transportado conforme a las reglamentaciones que dicte la autoridad competente y sujeto a su fiscalización.

Ninguna aeronave volará sin estar provista de certificados de matriculación y aeronavegabilidad y de los libros de a bordo que establezca la reglamentación respectiva.

Las aeronaves que se construyan reparen o sufran modificaciones, no efectuarán vuelos sin haber sido previamente inspeccionadas y los trabajos aprobados por la autoridad aeronáutica o por técnicos expresamente autorizados por ésta. Igual procedimiento se seguirá cuando haya vencido el certificado de aeronavegabilidad de las aeronaves.

Las aeronaves deben estar equipadas con aparatos radioeléctricos para comunicaciones y éstos poseerán licencia expedida por la autoridad competente. La autoridad aeronáutica determinará qué aeronaves podrán ser exceptuadas de poseer dicho equipo.

La autoridad competente podrá practicar las verificaciones relativas a las personas, aeronaves, tripulaciones y cosas transportadas antes de la partida, durante el vuelo, en el aterrizaje o en su estacionamiento y tomar las medidas adecuadas para la seguridad del vuelo.

Los servicios de protección al vuelo serán prestados en forma exclusiva por el Estado nacional.

La planificación, habilitación, contralor y ejecución de los servicios estarán a cargo exclusivo de la autoridad aeronáutica.

Sin embargo, ésta podrá, por razones de utilidad pública, efectuar convenios con empresas privadas para la realización de aspectos parciales de aquéllos.

Los servicios estarán sujetos al pago de tasas que abonarán los usuarios. El Poder Ejecutivo determinará estos servicios y los importes a satisfacer por su prestación.

El Poder Ejecutivo podrá acordar la conexión y coordinación de los servicios de protección al vuelo con otros países.

El ingreso al país de aeronaves públicas extranjeras está supeditado a la autorización previa del Poder Ejecutivo. Las aeronaves privadas extranjeras necesitan permiso previo de la autoridad aeronáutica.

11.2.1.- Aeródromos

Los aeródromos son públicos o privados. Son aeródromos públicos los que están destinados al uso público; los demás son privados. La condición del propietario del inmueble no califica a un aeródromo como público o privado. Por art. 2° del Decreto N° 92/70 se dispone que la identificación de los aeropuertos y aeródromos se realizará adoptando el nombre del municipio, localidad o accidente geográfico más cercano a éstos o bien el de la localidad más importante a que sirven.

Son aeropuertos, aquellos aeródromos públicos que cuentan con servicios o intensidad de movimiento aéreo que justifiquen tal denominación. Aquellos aeródromos públicos o aeropuertos destinados a la operación de aeronaves provenientes del o con destino al extranjero, donde se presten servicios de sanidad, aduana, migraciones y otros, se denominarán aeródromos o aeropuertos internacionales.

Todo aeródromo deberá ser habilitado por la autoridad aeronáutica, a cuyo fin ésta se ajustará a las normas generales que al efecto determine el Poder Ejecutivo. La autoridad aeronáutica fijará el régimen y las condiciones de funcionamiento, en cada caso.

11.2.2.-Aeronáutica comercial

El concepto aeronáutico comercial comprende los servicios de transporte aéreo y los de trabajo aéreo.

Se considera servicio de transporte aéreo a toda serie de actos destinados a trasladar en aeronave a personas o cosas, de un aeródromo a otro. El trabajo aéreo comprende toda actividad comercial aérea con excepción del transporte.

El concepto servicio de transporte aéreo se aplica a los servicios de transporte aéreo regular y no regular. Se entiende por servicio de transporte aéreo regular el que se realiza con sujeción a itinerario y horario prefijados. Se entiende por servicio de transporte aéreo no regular el que se realiza sin sujeción a itinerario y horario prefijados.

Se considera interno el transporte aéreo realizado entre dos o más puntos de la República. Se considera internacional el transporte aéreo realizado entre el territorio de la República y el de un estado extranjero o entre dos puntos de la República, cuando se hubiese pactado un aterrizaje intermedio en el territorio de un Estado extranjero.

La explotación de toda actividad comercial aérea requiere concesión o autorización previa, conforme a las prescripciones de este código y su reglamentación.

La explotación de servicios de transporte aéreo interno será realizada por personas físicas o sociedades comerciales que se ajusten a las prescripciones

de este código. Las sociedades mixtas y las empresas del Estado quedan sujetas a dichas normas en cuanto les sean aplicables.

Las empresas aéreas extranjeras no podrán tomar pasajeros, carga o correspondencia en la República Argentina, para su transporte a otro punto del país. Sin embargo, el Poder Ejecutivo por motivos de interés general, podrá autorizar a dichas empresas a realizar tales servicios bajo condición de reciprocidad.

Las personas físicas que exploten servicios de transporte aéreo interno deben ser argentinas y mantener su domicilio real en la República.

En el caso de transporte de pasajeros, el contrato de transporte de pasajeros debe ser probado por escrito. Cuando se trate de transporte efectuado por servicios regulares dicho contrato se prueba con el billete de pasaje.

La ausencia, irregularidad o pérdida del billete de pasaje, no perjudica la existencia ni la validez del contrato de transporte que quedará sujeto a las disposiciones del Código.

Si el transportador acepta pasajeros sin expedir el billete de pasaje, no podrá ampararse en las disposiciones que limitan su responsabilidad.

Para el transporte de mercancías, la carta de porte es el título legal del contrato entre remitente y transportador. Debe expresar que se trata de transporte aéreo.

La carta de porte ser extendida en triple ejemplar; uno para el transportador, con la firma del remitente; otro para el destinatario, con la del transportador y del remitente; y otro para el remitente, con la del transportador.

Las normas fijadas por este Código para la constitución y funcionamiento de empresas dedicadas a la explotación de servicios de transporte aéreo interno serán aplicables a las empresas argentinas que efectúen servicio al exterior del país.

Las empresas extranjeras podrán realizar servicios de transporte aéreo internacional, de conformidad con las convenciones o acuerdos internacionales en que la Nación sea parte, o mediante autorización previa del Poder Ejecutivo.

El procedimiento para tramitar las solicitudes será fijado por el Poder Ejecutivo quien establecerá un régimen de audiencia pública para analizar la conveniencia, necesidad y utilidad general de los servicios cuando corresponda.

La autoridad aeronáutica establecerá las normas operativas a las que se ajustarán los servicios de transporte aéreo internacional que exploten las empresas extranjeras. Los itinerarios, capacidad, frecuencias y horarios correspondientes a los servicios de transporte aéreo internacional regular y las tarifas en todos los casos, serán sometidas a aprobación previa de la autoridad aeronáutica.

En el transporte internacional, el transportador no deberá embarcar pasajeros sin la verificación previa de que están provistos de los documentos necesarios para desembarcar en el punto de destino.

10.2.3.-Ley aplicable, jurisdicción y competencia

Es materia de legislación nacional lo concerniente a la regulación de:

- 1) La circulación aérea en general, especialmente el funcionamiento de aeródromos destinados a la navegación aérea internacional e interprovincial o a servicios aéreos conectados con éstas.
- 2) El otorgamiento de títulos habilitantes del personal aeronáutico, así como la matriculación y certificación de aeronavegabilidad de las aeronaves
- 3) El otorgamiento de los servicios comerciales aéreos.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de las causas que versen sobre navegación aérea o comercio aéreo en general y de los delitos que puedan afectarlos.

Normas de política nacional para la prestación de servicios aerocomerciales

Por medio de la Ley Nº 19.030/71 la República Argentina adopta una política nacional de transporte aéreo de carácter comercial, para regular esa actividad en todos sus aspectos, tanto con relación a los servicios internacionales como internos, manteniéndose la adecuada coordinación con las que se establezcan

para los otros medios de transporte, conforme todo ello con los superiores objetivos de la Nación.

En el orden internacional continuará asegurándose la vinculación aerocomercial con los demás países del mundo, mediante servicios de transporte aéreo de bandera nacional y extranjera, celebrando a tales efectos el Poder Ejecutivo Nacional acuerdos sobre transporte aéreo con otras naciones o confiriendo directamente autorizaciones de explotación a transportadores de bandera nacional y extranjera.

En el orden interno continuará asegurándose la vinculación aerocomercial entre puntos del país mediante servicios de transporte aéreo estatales, mixtos y privados, exclusivamente de bandera nacional.

Se podrá alentar exclusivamente a los transportadores de bandera nacional que acrediten la posibilidad de una favorable evolución en los resultados de su explotación mediante la adopción de medidas y regímenes adecuados que tiendan a asegurar la estabilidad, eficiencia y expansión del servicio público, comprendiendo alguna o varias de las siguientes formas de ayuda:

- a) Facilitación para la adquisición y mantenimiento de materiales y equipos, dando preferencia a la industria nacional;
- b) Reducción o eliminación de los derechos de importación a los equipos y materiales a ser utilizados en servicios concedidos a los transportadores aéreos cuya fabricación no se realice en el país;
- c) Liberación o disminución de gravámenes que incidan en los servicios aerocomerciales regulares internos, procurando de países extranjeros similares medidas con el transportador aéreo de bandera argentina únicamente para sus servicios internacionales mediante recaudos de reciprocidad;
- d) Otorgamiento de avales y/o garantías financieras para las inversiones destinadas al reequipamiento o expansión de los transportadores aéreos de conformidad con lo determinado en los artículos 34, 35 y 36 de la presente ley.

El Poder Ejecutivo Nacional complementará económicamente a los transportadores nacionales que presten servicios aéreos regulares para cubrir los quebrantos económicos producidos por la aplicación de tarifas no

retributivas en aquellos servicios de transporte aéreo regular que revistan el carácter de especial interés para la Nación y que sean realizados en rutas o sectores de rutas que hayan sido declarados de interés general.

Los beneficios que obtengan en el resto de la explotación de servicios aéreos regulares, como resultado de la aplicación de tarifas superiores a la tarifa retributiva, compensarán el monto de complementación económica a otorgar.

Los transportadores aéreos de bandera nacional deberán satisfacer, en la medida de lo posible, sus necesidades de funcionamiento operativo con medios nacionales, incluyendo su mantenimiento y reparación.

Se propenderá, en lo que concierne al transporte aéreo internacional, a facilitar la operación de entrada y salida de aeronaves, pasajeros, carga y correo de conformidad con los acuerdos y convenios internacionales de los cuales la Nación sea parte, mediante la coordinación de los órganos especializados.

Con igual propósito que el enunciado para las prestaciones internacionales se adoptará para las internas las medidas de agilización que correspondan.

Política nacional en el orden internacional

A los efectos señalados por el artículo 2º, se establecen los siguientes principios básicos:

a) Que se asegure al transportador aéreo nacional el libre ejercicio del derecho de sobrevuelo (1ª libertad) y de aterrizaje técnico —sin fines comerciales— (2ª libertad);

b) Que la demanda de transporte aéreo entre el territorio argentino y el de un determinado país, se atienda primordialmente con explotadores de ambas banderas. La capacidad de autorizar a los referidos explotadores deberá ajustarse a una distribución igualitaria, fijada en base a las necesidades de los tráficos embarcados en el territorio nacional que sean desembarcados en aquel país y viceversa (3ª y 4ª libertades). Todo aumento de esta capacidad por incremento de frecuencia, sustitución de equipo o modificación de su configuración interna, deberá ajustarse a este principio y sólo será considerado cuando en la realización de dicho tráfico (3ª y 4ª libertades), el coeficiente de ocupación, tomado como promedio de los últimos doce (12) meses supere, en

los transportadores de ambos países, el 55 % de la capacidad total autorizada, o cuando por reciprocidad se deba aplicar la excepción prevista en el inciso c) de este artículo.

Cuando no se acrediten dichos coeficientes, sólo podrá autorizarse el cambio de equipo o modificación de su configuración, a condición de que, en cada vuelo direccional, no se incremente la capacidad autorizada. Por el art. 1° del Decreto N° 534/1997 93 se aclara que la capacidad autorizada entre el territorio argentino y un determinado país, a que se refiere el Artículo 9° inciso b) de la Ley N° 19.030 modificada por su similar N° 19.534, es aquella en virtud de la cual el transportador se encuentra habilitado para ejercer sus derechos de 3° y 4° libertades, deducida aquella in sumida efectivamente en tráficos realizados con terceros países

c) Que la totalidad de los tráficos que realice todo transportador extranjero desde terceros países a la República Argentina y viceversa (5ª libertad), no exceda a la que efectúe desde el país de su bandera con destino al territorio argentino y viceversa (3ª y 4ª libertades) salvo los casos de excepción, en que por reciprocidad, proceda otorgar el derecho de hacer un tráfico de 5ª libertad superior al señalado de 3ª y 4ª libertades, cuando el operador de bandera argentina deba efectuar una explotación como la indicada. Consecuentemente, se incrementará la capacidad cuando ello resulte imprescindible para la adecuada prestación del servicio;

d) Que los tráficos regionales sean primordialmente atendidos por transportadores de bandera argentina y del país limítrofe que se trate, debiéndose, en caso necesario, establecer un régimen de protección especial;

e) Que el otorgamiento de todo derecho a una empresa extranjera, además de fundarse en necesidades que lo justifique, se condicione a la reciprocidad por parte del país de su bandera para con las empresas de transporte nacional y a la real y efectiva posibilidad y conveniencia de su ejercicio por éstas;

f) Que acorde con la preponderante participación que les corresponde a los transportadores aéreos nacionales en la realización de los tráficos de pasajeros, se facilite con idéntico propósito, el impulso y desenvolvimiento del transporte de carga por vía aérea;

g) Que el transporte de correo por vía aérea desde el territorio nacional al exterior sea realizado primordialmente por transportadores de bandera argentina hasta las escalas de sus servicios que aseguren, en la forma más adecuada, la llegada al destino final de la carga postal. Tal asignación de carga aérea postal a todo transportador de bandera extranjera quedará condicionada a lo establecido en el inciso e) del presente artículo. La reciprocidad a que se hace referencia en dicho inciso deberá medirse en función del valor económico del servicio.

10-3- Política ambiental de la ANAC

A través de la Resolución 299 del año 2017 la ANAC estableció su política ambiental. La Noma implementa un proyecto que declara una política ambiental en función de la protección del ambiente, promoviendo la adopción de medidas relacionadas al mismo, en coincidencia con los planes y programas gubernamentales nacionales e internacionales y la búsqueda de una mejor calidad de vida, comprometida con la responsabilidad social.

Capítulo 12

Derechos del usuario y consumidor en el transporte

12.1.-Derechos de incidencia colectiva

Los derechos de incidencia colectiva se incorporaron a nuestra Carta Magna en la Reforma Constitucional de 1994, encontrándose entre ellos los derechos del usuario y consumidor. Manda el Artículo 42 que: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno”.

“Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios”.

“La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”

Como consecuencia del mandato imperativo del Artículo 42 de la Constitución Nacional, las autoridades nacionales se encuentran obligadas a proveer al control de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, por lo que deben establecer procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos. A su vez, deben prever la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios, en los organismos de control.

Reglamentando el artículo 42 se sancionó la Ley de Defensa del Usuario y Consumidor Ley N° 24.240 que establece que las asociaciones de consumidores y usuarios, en cumplimiento de sus finalidades deben velar por el fiel cumplimiento de las leyes, decretos y resoluciones de carácter nacional, provincial o municipal, que hayan sido dictadas para proteger al consumidor, proponer a los organismos competentes el dictado de normas jurídicas o medidas de carácter administrativo o legal, destinadas a proteger o a educar a los consumidores, colaborar con los organismos

oficiales o privados, técnicos o consultivos para el perfeccionamiento de la legislación del consumidor o materia inherente a ellos y recibir reclamaciones de consumidores para promover soluciones amigables entre ellos y los responsables del reclamo.

12.2.- Deberes de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte

El Artículo 3 del Estatuto aprobado por el Decreto N° 1.388 del 29 de noviembre de 1996 asigna a la CNRT los objetivos de proteger los derechos de los usuarios, promover la competitividad en los mercados de las modalidades del transporte y 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. En su Artículo 5 del referido Estatuto establece como deberes de la CNRT el asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales ellas fueron tomadas y recibir y tramitar con diligencia toda queja, denuncia o solicitud de información de los usuarios o de terceros interesados, relativos a la adecuada prestación de los servicios.

El Anexo III del estatuto establece como objetivo del ente regulador el instrumentar los mecanismos necesarios para garantizar la fiscalización y el control de la operación del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y carga de Jurisdicción Nacional,

con el objetivo de garantizar la adecuada protección de los derechos de los usuarios y promover la competitividad de los mercados.

En el año 2015 con el fin de instrumentar mecanismos de participación de los usuarios, se creó el Consejo Consultivo de los Usuarios dentro de la CNRT destinada al estudio de los temas de relevancia del transporte automotor y ferroviario y a la canalización y análisis de las denuncias de los usuarios del sistema de transporte, integrada por autoridades estatales nacionales y representantes de las asociaciones de usuarios y consumidores.

El Consejo Consultivo de los Usuarios está integrado por los representantes de las asociaciones de usuarios y consumidores y de las demás entidades representativas de usuarios y consumidores; en cuyo seno se canalizan sus inquietudes y observaciones sobre temas atinentes al transporte automotor y ferroviario correspondientes a la competencia del Organismo.

12.3.- Reglamento del Usuario del Transporte Automotor de Pasajeros y Cargas de Jurisdicción Nacional.

Por medio de la Resolución de la CNRT N° 979/98 se establece que las relaciones entre los prestadores de los servicios de transporte por automotor de jurisdicción nacional y sus usuarios se regirán con carácter general por este reglamento. Entendiendo por Usuario a toda aquella persona física o jurídica directa o indirectamente afectada por el desarrollo de la actividad del transporte automotor de pasajeros y cargas de jurisdicción nacional. Y por Prestador de Servicio u Operador al titular de un permiso, habilitación, inscripción o quien por disposición de autoridad competente preste un servicio de transporte por automotor de jurisdicción nacional.

Queda establecido que el usuario tiene derecho a ser tratado por los operadores y sus dependientes con cortesía, corrección y diligencia y obtener respuesta adecuada.

Los Usuarios deberán ajustar su conducta a las normas establecidas en la legislación vigente, respetando y haciendo respetar los derechos y obligaciones que como tal les competen.

12.4.- Derechos del usuario en el transporte

En todos los medios de transporte los usuarios tienen derecho a que se respeten los recorridos, frecuencias y tarifas aprobadas de los servicios. (Decreto N° 656/94 y Decreto N° 958/92).

Dentro de los derechos se encuentra el que los servicios se presten con vehículos y conductores habilitados. (Decreto N° 656/94 y Decreto N°

958/92), y a ser tratado con respeto en todo momento. (Res. C.N.R.T. N° 979/98)

Existe la facultad de realizar reclamos tanto ante la empresa como a la CNRT. (Res. C.N.R.T. N° 979/98) y recibir respuesta de sus reclamos. (Res. C.N.R.T. N° 979/98)

En el transporte urbano es derecho ascender y descender en paradas autorizadas. (Art.54 inc. a Ley N° 24449), así como ascender y descender del vehículo en cualquier esquina de 22.00 a 6.00 horas, o durante todo el día, en días de lluvia. (Art.54 inc c Ley N° 24.449)

En el transporte interurbano, existe el derecho a que se transporte en forma gratuita hasta 15 kilogramos de equipaje, recibiendo el ticket correspondiente al momento de su entrega al conductor. Se debe conservar ese comprobante hasta el momento en que le sea devuelto el equipaje en buen estado. (Res. S.T. N° 47/95). Opcionalmente, el pasajero podrá reclamar el contenido del equipaje, aumentando el monto de cobertura del seguro. Este servicio es arancelado. (Res. S.T. N° 47/95)

Si la empresa cancela el viaje, o sufre interrupciones durante el mismo, deberá devolver el importe del pasaje. (Art. 2 Res M.T.N. N° 1317/53)

Dentro de las facultades del usuario está el poder devolver el boleto si no desea utilizarlo (Art.9 Res. M.T.N. N°1317/53). En este caso, el monto de la devolución será proporcional a la fecha en que se lo devuelve, según el siguiente detalle:

Desde las 24 horas anteriores y hasta la hora de salida del vehículo: se devolverá el 70% del valor del pasaje

Desde las 48 horas y hasta las 24 horas anteriores a la salida del vehículo: se devolverá el 80% del valor del pasaje

Devoluciones efectuadas con más de 48 hs de anticipación a la fecha del viaje: se reintegrará el 90% del valor del pasaje

Todo pasajero tiene derecho a ser indemnizado en caso de que su equipaje no le fuese devuelto. (Res. S.T. N° 47/95 y Res. S.T. N° 212/02). Si ocurriese algún otro inconveniente con la entrega de este, por favor comuníquese con nosotros.

En el transporte ferroviario el usuario tiene el derecho a transportar gratuitamente una bicicleta por pasajero, a su cuidado; en el furgón.

Asimismo, tiene el derecho a recibir el reintegro del boleto o un nuevo pasaje en caso de interrupción, suspensión o cancelación de servicios. (Res. C.N.R.T N° 955/01)

12.4.1.- Obligaciones

Como contrapartida el usuario tiene obligaciones. Entre ellas abonar su pasaje, por cualquiera de los medios habilitados. Respetar la prohibición de fumar, salivar, asomarse por las ventanillas o abrirlas en época invernal. Ceder el asiento a personas con discapacidad o movilidad reducida. Respetar la prohibición de trasladar animales, salvo los perros guías de las personas no videntes. No ingresar a los vehículos con materiales inflamables, corrosivos, explosivos o peligrosos en general

En el uso del transporte interurbano el usuario debe controlar los datos del boleto y conservarlo durante todo el viaje y denunciar cualquier problema con su equipaje, dentro de las 24 horas de finalizado el viaje.

En el uso del transporte ferroviario el usuario debe permitir el descenso de los pasajeros antes de ascender a los coches y no ascender ni descender si se están cerrando las puertas o si el tren está en movimiento. Respetar las indicaciones del personal del ferrocarril. No transitar por la vía. No entrar en la cabina de conducción. No abandonar el tren detenido sin autorización del personal del ferrocarril. No accionar el freno de emergencia.

Dentro de las obligaciones de las empresas de transporte automotor o ferroviario se encuentran estas: Cumplir con el recorrido, frecuencia y tarifa autorizadas. Utilizar vehículos y conductores habilitados. No utilizar

la vía pública para la guarda de vehículos. Tratar respetuosamente a los ciudadanos. Cumplir con las normas reglamentarias en la conducción. Brindar información cierta, completa y adecuada respecto de los servicios. Mantener las instalaciones y vehículos en buen estado de conservación e higiene.

12.5.- Derechos del pasajero en el transporte aéreo

Si debido a circunstancias operativas, técnicas o de índole comercial, el transportador cancela o demora un vuelo o la entrega de equipaje por más de cuatro horas, o deniega el embarque porque no puede proporcionar espacio previamente confirmado (overbooking o sobreventa), o no puede hacer escala en el punto de parada-estancia o de destino del pasajero, o causa a un pasajero la pérdida de un vuelo de conexión para el que tenía una reserva confirmada, el pasajero, tendrá el derecho a su inclusión obligatoria en el vuelo inmediato posterior del mismo transportador para su destino, o al endoso de su contrato de transporte, incluyendo conexiones con espacio confirmado, cuando sea aceptable para el pasajero, o a ser reencaminado por otra ruta hacia el destino indicado en el contrato, por los servicios del transportador o en los servicios de otro transportador, o por otro medio de transporte, en estos últimos casos sujeto a disponibilidad de espacio.

Si la suma de la tarifa, el cargo por exceso de equipaje y cualquier otro cargo de servicio aplicable por la nueva ruta es mayor que el valor de reintegro del billete o de la porción aplicable del mismo, el pasajero no abonará ninguna tarifa o cargo adicional y el transportador reintegrará la diferencia si la tarifa y cargos para la ruta reprogramada son menores: a la compensación por embarque denegado de acuerdo a las regulaciones del transportador, a la inmediata devolución, si le correspondiere, del precio del contrato de transporte no utilizado y conforme a las modalidades de pago efectuadas.

Aquellos pasajeros que, voluntaria y expresamente, acepten la compensación por embarque denegado y a realizar el transporte en alguna de las condiciones detalladas en este inciso, no tendrán derecho a

efectuar ningún tipo de reclamo posterior al transportador; sin perjuicio de ser beneficiados con los servicios incidentales que provea el transportador a su cargo ante esta situación.

Asimismo, el transportador proporcionará al pasajero, sin cargo para el mismo, los siguientes servicios incidentales: comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino y comunicaciones locales. Comidas y refrigerios de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo. Alojamiento en hotel, en el aeropuerto o en la ciudad, cuando la demora de un vuelo exceda las cuatro horas. Transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto.

El transportador quedará exento de proporcionar los mentados servicios incidentales a sus pasajeros en los supuestos en que como consecuencia de circunstancias meteorológicas se cancele o demore el vuelo, se demore la entrega del equipaje, no se pueda hacer escala en el punto de parada-estancia o de destino del pasajero o se pierda un vuelo de conexión para el que tenía una reserva confirmada. No obstante, en estos casos, el transportador deberá arbitrar todos los medios a su alcance a fin de que el pasajero reciba información adecuada y veraz sobre las demoras ocasionadas por dichas circunstancias, hasta tanto suministre o reanude el servicio o sea reencaminado a través de los servicios de otro transportador o medio alternativo de transporte.

Estas pautas surgen de las Condiciones Generales del Contrato de Transporte Aéreo aprobadas por la Resolución N° 1.532/98 del Ministerio de economía y modificado por la Resolución N° 203/13 de ANAC

12.6.- Gratuidad de viajes para discapacitados

Mediante Decreto 38/2004, se establece que el certificado de discapacidad previsto por la Ley N° 22.431 y su modificatoria, la Ley N° 25.504, será documento válido para acceder al derecho de gratuidad para viajar en los distintos tipos de transporte colectivo terrestre, sometidos a contralor de la autoridad nacional, de corta, media y larga distancia, según lo establece la Ley N° 25.635.

La sola presentación del certificado de discapacidad, emitido por autoridad competente en la materia, tanto nacional, provincial o municipal, en los términos de la Ley N° 22.431, o provincial pertinente, juntamente con el documento nacional de identidad o cédula de identidad o libreta de enrolamiento o cívica, o bien, el pase para franquiciados vigente, será documento válido a los efectos de gozar del derecho contemplado en la Ley N° 25.635. Una vez reglamentada la Ley N° 25.504, los documentos indicados tendrán validez, hasta tanto las jurisdicciones responsables de la emisión de los certificados se ajusten a la nueva reglamentación.

Para el uso gratuito de servicios de transporte de larga distancia, la persona con discapacidad o su representante legal deberá solicitar ante la boletería de la prestataria su pasaje y el de un acompañante en caso de necesidad documentada, indicando la fecha de ida y regreso, horario, origen, destino y causa del viaje.

La solicitud descrita en el párrafo anterior deberá ser formulada con un plazo de antelación mayor a (48) horas a la realización del servicio, estando obligada la transportista a entregar un comprobante de recibo de dicho pedido, indicando fecha y hora en que se lo formula. Deberá constar también la firma y aclaración del empleado interviniente. Para recibir el pasaje solicitado, el requirente deberá entregar el comprobante de recibo del pedido antes mencionado.

Los trámites para la obtención de la orden de pasaje y el pasaje respectivo serán gratuitos.

Se consideran causas de integración social, aquellas que permitan a la persona con discapacidad compartir situaciones familiares o comunitarias en un lugar distinto al de su domicilio.

Al momento de formular el pedido, el usuario podrá solicitar que las plazas a utilizar, él y su acompañante, si correspondiere, sean las más próximas a la puerta de ingreso a la unidad.

Las personas ciegas podrán viajar en los vehículos de transporte público de pasajeros por automotor de corta, media y larga distancia, sometidas al contralor de autoridad nacional, acompañadas de perro guía.

Capítulo 13

Protección ambiental

13.1.- El transporte y la protección ambiental

El análisis del transporte y la protección ambiental en la Argentina implica reconocer una falencia en políticas afines al sistema de transporte, debido entre otras cosas, a la ausencia de una planificación integral en el transporte que involucre necesariamente una participación de las cuestiones ambientales.

Quienes fueron pioneros en materia ambiental señalaban, en momentos en que recién se aprobaba la legislación de protección del ambiente y los recursos naturales, que, si bien la normativa se sancionaba de manera específica como un sistema jurídico autosuficiente, iba a terminar atravesando todo el derecho. Eduardo Pigretti⁴⁵ lo grafica como una mancha de aceite que se iba a ir extendiendo a todas las ramas del derecho, en similitud con lo ocurrido con el derecho social. Efectivamente con el decurso del tiempo la legislación de otras ramas del derecho ha incorporado en su articulado mandatos de protección ambiental. En el derecho de transporte el proceso de incorporación de la dimensión ambiental ha sido lento.

De todas formas, la protección del ambiente en relación con el transporte puede ser abordado a través de un marco normativo preexistente, que ofrece de referencia a la hora de trabajar la temática. El transporte, con la excepción del transporte de mercancías peligrosas, no se encuentra regulado mediante normas nacionales específicamente desde la perspectiva ambiental.

El impacto del transporte de cargas en el ambiente es importante y las dificultades para su mitigación, prevención o eliminación devienen de varias circunstancias que confluyen. El ordenamiento actual del territorio argentino es consecuencia de un proyecto de país que se implementó en la Constitución Nacional sancionada en 1853-60. El modelo económico agroexportador terminó en el diseño de un sistema de transporte ferroviario y vial radial con centro en el puerto de Buenos Aires.

Los asentamientos poblacionales nacieron y se desarrollaron a la vera de los ríos de la Cuenca del Plata, de las vías y los caminos, concentrándose en el centro del sistema la Ciudad de Buenos Aires. Esta situación de concentración demográfica, tuvo consecuencias negativas en el ordenamiento territorial y

⁴⁵ PIGRETTI Eduardo. "Derecho Ambiental". Depalma. 2003. Pág 23.

ambiental en las diversas etapas políticas y económico-sociales dadas en el Siglo XX. El sistema de transporte fue determinante en este desordenamiento territorial y demográfico.

La regulación de la protección ambiental en la Argentina es relativamente reciente y adopta una modalidad novedosa en cuanto a la jurisdicción y competencia entre la Nación y las Provincias, que agrega una nueva dificultad para su real aplicación. El sistema se adopta en la Reforma Constitucional de 1994 en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, por el cual “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”. El sistema es original para nuestro sistema jurídico. Ello hizo que las primeras cuatro leyes de presupuestos mínimos se sancionaran ocho años después de impuesto el sistema en la Constitución Nacional y no alcanzan a todos los recursos naturales y quedan ámbitos en donde las leyes ambientales no llegan.

Esta originalidad en la manera que la Constitución Nacional otorga competencias a la nación y las provincias trajo como consecuencia una colisión entre el nuevo sistema de presupuestos mínimos y el sistema tradicional de las leyes nacionales de transporte, sancionadas cuando el ámbito de aplicación abarca a más de una provincia. Este sistema se lo ha denominado “leyes de adhesión” que consiste en que la Nación sanciona una ley e invita a las provincias a adherir. Estas tienen la potestad de adherir o no. Así es la Ley Nacional de Tránsito 24.449, la Ley de creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial 26.363 o la Ley de Residuos Peligrosos 24.051. Situación que no sucede con las leyes de presupuestos mínimos, que resulta obligatoria para las provincias.

No hay leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental que se vincule directamente con el transporte, si bien debemos hacer notar que la Ley General del Ambiente es aplicable al sistema de transporte.

13.2.- La dimensión ambiental en la normativa del transporte

Con independencia del sistema de presupuestos mínimos de protección ambiental, las leyes que regulan al transporte incorporan en su articulado pautas para la protección del ambiente. Entre ellas:

El ente regulador

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte en su normativa de creación tiene entre sus deberes el de “Velar dentro del alcance de sus funciones por la protección del medio ambiente y la seguridad pública”. Decreto 1388/96 (Artículo 5 Inciso g). En su organigrama no tiene un área específica de esta materia.

Ferrocarriles

Tanto la Ley 2873 general de ferrocarriles del año 1891 como la Ley de Reordenamiento Ferroviario N° 26.352 no tienen una pauta específica respecto de la protección ambiental. Esta última abre la posibilidad de modificar la normativa e incorporar la dimensión ambiental.

Transporte automotor de cargas

A Ley de transporte de cargas N° 24.653 le otorga la competencia a la Secretaría de Transporte de “Propiciar las medidas necesarias para prevenir delitos contra los bienes transportados y/o los vehículos de carga; promocionando asimismo toda medida tendiente a la disminución de los accidentes de tránsito y la protección del medio ambiente.” En este sentido no existe normativa consecuente. Sí existe para el caso del transporte de residuos peligrosos, ya que el artículo 23 de la Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051 establece los requisitos que deben acreditar las personas físicas o jurídicas responsables del transporte de residuos peligrosos para obtener su inscripción en el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos.

Transporte aéreo

En el transporte aéreo la protección ambiental es una de las ausencias notorias en el Código Aeronáutico. La OACI y la ANAC están conscientes de tal falla y encomendaron a la UBA un proyecto de modificación, que aún no se ha implementado. El proyecto incluye un Título III denominado Infraestructura y Servicios de Navegación Aérea, con cinco Capítulos sobre Reglas generales,

Aeródromos, servicios de navegación aérea, Preservación del medio ambiente, Limitaciones al dominio, y Seguridad operacional.

Transporte por agua

La Ley de Navegación N° 20.094 reduce la protección ambiental a lo referido a Buques y artefactos navales náufragos. Es una ley que necesita también modernizarse incorporando la normativa ambiental.

La Prefectura Naval tiene competencias en materia ambiental: Ley N° 18.398 Orgánica de la Prefectura Naval Argentina establece en el Capítulo IV - Funciones: Artículo 5, inciso a), como Policía de Seguridad de la Navegación - Subinciso 23:

"Entender en lo relativo a las normas que se adopten tendientes a prohibir la contaminación de las aguas fluviales, lacustres y marítimas, por hidrocarburos u otras sustancias nocivas o peligrosas, y verificar su cumplimiento".

Tiene a su cargo competencias en la aplicación de estas leyes: ley N° 21.353: Aprueba el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación del Mar por Hidrocarburos (OILPOL 54). Ley N° 21.947: Aprueba el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación del Mar por Vertimientos de Desechos y Otras Materias (LC 72) Ley N° 22.079: Aprueba el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS 74/78).

El Capítulo VII de este convenio es el que rige, en el orden internacional, el transporte de mercancías peligrosas por vía marítima.

Ley N° 22.190: esta ley introdujo aspectos novedosos en el tema de la prevención de la contaminación de las aguas, y le asignó importantes funciones a la P.N.A. Ley N° 24.089: Esta ley que aprobó el Convenio MARPOL 73/78, establece que el Ministerio de Defensa a través de P.N.A. será la Autoridad de Aplicación de este. Ley N° 25.137: Aprueba los Convenios Internacionales de Responsabilidad Civil (CLC/69) y de Constitución de un Fondo de Indemnización por Daños Causados por Contaminación por Hidrocarburos (FUND/71), en sus versiones modificadas por sendos Protocolos de 1992.

Decreto 1886/83: Reglamenta la Ley 22.190 en cuanto hace a la Prefectura Naval Argentina e introduce el Título 8 en el REGINAVE (Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre).

13.3.- Impactos del transporte en el ambiente.

El ambiente abarca el ambiente construido, es decir, las ciudades. La Argentina tiene uno de los índices mundiales más alto de urbanitas, derivado de su particular poblamiento histórico. El 92 % de los habitantes son urbanos. La densidad de población de la Ciudad de Buenos Aires es de 14.000 mil habitantes por Km², una de las más altas del mundo. No es difícil concluir que esta concentración se mueve y moviliza sus bienes en un sistema de transporte concentrado en el espacio territorial. El sistema de transporte en la Argentina tiene un fuerte impacto sobre el ambiente, los recursos naturales y la salud de la persona humana. Esta distribución geográfica de la población hace que el transporte automotor no solo contribuya al cambio climático global sino que cause, por la concentración de partículas contaminantes en un volumen de aire determinado en las ciudades daño directo y actual a la salud de las personas.

La normativa ambiental se sancionó cuando existía ya un ambiente construido por el hombre, por lo cual no las tuvo en cuenta. Los principios de política y gestión ambiental, así como sus instrumentos, como el ordenamiento ambiental del territorio, o la evaluación previa del impacto ambiental para cada emprendimiento, no pudieron ser aplicados. Nos encontramos frente a una situación ambiental irregular donde el transporte juega un rol principal, que se hace difícil modificar. Encontramos en el ambiente construido:

La intrusión de las vías ferroviarias en las ciudades dividiendo su población y obstaculizando su movilidad.

Vías férreas y carreteras contaminando el paisaje y eliminando la biodiversidad. Petróleo y combustibles para mover el transporte automotor contaminando aire, suelo y agua.

Rutas funcionando como diques causando desastres ambientales (inundaciones)

Concentración de automotores en poco espacio generando ruido y gases de efecto invernadero.

Tránsito automotor destruyendo el patrimonio cultural.

Derrame de combustibles y residuos en puertos.

Contaminación sonora en aeropuertos y zonas aledañas

El transporte vial contribuye significativamente a la contaminación del aire. La Organización Mundial de la Salud estima que las partículas en suspensión conducen a la muerte prematura de más de 500.000 personas por año. Los costos económicos de la contaminación del aire han sido estimados como equivalentes a alrededor del 2 por ciento del PIB. La incorporación de la problemática del medio ambiente dentro de una estrategia de transporte urbano requiere la identificación de los principales contaminantes generados por el transporte (por lo general partículas en suspensión, plomo y ozono) y la movilización de controles técnicos, fiscales y de sistemas de gestión sobre la tecnología del combustible y vehicular para reducir estos contaminantes. Frecuentemente estos también contribuirán a una deseable reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Una estrategia integral para el transporte y el medio ambiente urbano en la Argentina debe incluir el ambiente construido, lo cual incluye el ordenamiento urbano, la intrusión visual de la infraestructura y del tránsito y la herencia cultural; los efectos sociales del transporte al causar reasentamientos ocupacionales o habitacionales y la fractura de la comunidad; la seguridad vial y personal; así como los problemas más comúnmente reconocidos de ruidos y contaminación del aire (local, regional y global).

13.4.- Normativa ambiental en el transporte en la Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires incorpora a su Constitución la protección del ambiente en su artículo 28. Dice “Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras”.

“La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada”.

“En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales”.

“Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna”.

“Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo”.

Ambiente Sano

Como puede observarse, el mandato constitucional tiene relación directa con el impacto negativo que causa el transporte.

Es importante considerar que el concepto de protección del ambiente se vincula históricamente con el concepto de desarrollo sustentable, cuyos términos fueron incorporados al léxico global en el informe Brundtland de 1987, por lo tanto, se relaciona directamente con la producción económica, donde el transporte tiene un rol protagónico. Esto quiere decir que no se protege a la naturaleza en sí misma, sino que se protege en función del hombre. De allí que no se trata de volver a un estado de naturaleza pura e intocada, sino que se trata de utilizar racionalmente los recursos naturales de manera tal que las futuras generaciones tengan las mismas o más posibilidades que las generaciones presentes para la utilización de estos recursos naturales. Por ello

mismo la ley 11.723 establece que entre los derechos de los habitantes está el de gozar de un ambiente sano, adecuado para el desarrollo armónico de la persona.

Derecho deber

Vinculado con este principio de intergeneracionalidad el artículo 28 establece que, respecto del ambiente sano, los habitantes de la Provincia tienen el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. No solo es un derecho el que tienen los habitantes bonaerenses a un ambiente sano, sino que también la Constitución lo sanciona como un deber el de preservarlo.

Siguiendo el concepto del Informe Brundtland, elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland, cuyo nombre original es Nuestro Futuro Común (Our Common Future, en inglés), la Constitución provincial utiliza la idea de preservar el ambiente para el futuro generacional. Esto está en relación directa con el desarrollo sustentable, definido en aquel documento como el que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.

Dominio Eminente

La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.

Siguiendo lo preceptuado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la Ley N° 23.968 fija las distintas zonas en que se divide el mar adyacente a las costas de la República Argentina.

Establece que el mar territorial argentino se extiende hasta una distancia de doce millas marinas a partir de las líneas de base.

La Nación Argentina posee y ejerce soberanía plena sobre el mar territorial, así como sobre el espacio aéreo, el lecho y el subsuelo de dicho mar.

La zona contigua argentina se extiende, más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de (24) millas marinas medidas a partir de las líneas de base.

La Nación Argentina ejerce en esta zona todos sus poderes fiscales y jurisdiccionales, preventivos y represivos, en materia impositiva, aduanera, sanitaria, cambiaria e inmigratoria, sin perjuicio de las exenciones parciales o totales que legalmente se determinen

La zona económica exclusiva argentina se extiende, más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de (200) millas marinas a partir de las líneas de base que se establecen en el artículo 1 de la ley.

La plataforma continental sobre la cual ejerce soberanía la Nación Argentina, comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de (200) millas marinas medidas a partir de las líneas de base que se establecen en el artículo 1 de la presente ley, en los casos en que el borde exterior no llegue a esa distancia.

El Código civil y Comercial de la Nación en su artículo 235 establece que son bienes pertenecientes al dominio público, en su inciso a) el mar territorial hasta la distancia que determinen los tratados internacionales y la legislación especial, sin perjuicio del poder jurisdiccional sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Se entiende por mar territorial el agua, el lecho y el subsuelo

La Constitución provincial utiliza el concepto de dominio eminente, que se vincula con el de soberanía estatal. En este caso se utiliza para fundamentar los derechos que tiene la provincia sobre la preservación del ambiente y los recursos naturales que se encuentran no solo en su territorio sino en su costa marina, donde concurre con la jurisdicción y competencia del Estado Nacional.

Obligaciones de la Provincia

En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia. La ecología

es la rama de la Biología que estudia las interacciones de los seres vivos con su hábitat. Esto incluye factores abióticos, esto es, condiciones ambientales tales como: climatológicas, edáficas; pero también incluye factores bióticos, esto es, condiciones derivadas de las relaciones que se establecen con otros seres vivos. La obligación es del estado provincial.

Se debe preservar, recuperar y conservar los recursos naturales renovables, que son aquellos que no se agotan con su uso, como el agua, la flora, la fauna, y los no renovables, que son aquellos que sí se agotan con su uso, como los minerales.

Debe la provincia: Controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema;

El control del impacto ambiental se realiza con la denominada Evaluación de Impacto Ambiental, que consiste en una manifestación por parte de quién va a realizar un emprendimiento que pueda afectar al ambiente o a los recursos naturales de que el impacto es nulo, mínimo o que lo va a mitigar en un lapso breve de tiempo, y que la Provincia aprueba o rechaza. En el caso de aprobarla otorga un certificado de aptitud ambiental. Este procedimiento está normado en la Ley 11.723, General del Ambiente y en la 11.459 de radicación de establecimientos industriales.

Asimismo, la Provincia debe: Promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna.

Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo.

Originariamente los recursos naturales estaban regulados por el Código Rural, cuya primera sanción fue en 1865, siendo su autor Valentín Alsina. Siguiendo las nuevas formas de regulación y por influencia del derecho ambiental, cada

recurso natural posee una normativa específica. La Provincia ahora ha sancionado un Código de Aguas, mediante la Ley 12.257.

Debe la Provincia: Prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.

Respecto de los residuos tóxicos o radioactivos sigue lo preceptuado por la Constitución Nacional, que cedió a la influencia de los Organismos No Gubernamentales extranjeros.

El deber de informar se encuentra en la Ley 11.723. Se obliga a la Provincia a participar en la defensa del ambiente y de los recursos naturales y culturales.

13.4.1.- Evaluación de Impacto Ambiental

La Ley 11.723 manda que todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deben obtener una declaración de Impacto Ambiental expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal.

La norma define que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es el procedimiento destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir, las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados, pueden causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales existentes.

Sometidas a la Autoridad Ambiental Provincial

Los proyectos de obras o actividades que quedan sometidos a la autoridad ambiental provincial son:

- 1) Generación y transmisión de energía hidroeléctrica, nuclear y térmica.
- 2) Administración de aguas servidas urbanas y suburbanas.
- 3) Localización de parques y complejos industriales.
- 4) Instalación de establecimientos industriales de la tercera categoría según artículo 15º de la Ley 11.459.

- 5) Exploración y explotación de hidrocarburos y minerales.
- 6) Construcción de gasoductos, oleoductos, acueductos y cualquier otro conductor de energía o sustancias.
- 7) Conducción y tratamiento de aguas.
- 8) Construcción de embalses, presas y diques.
- 9) Construcción de rutas, autopistas, líneas férreas, aeropuertos y puertos.
- 10) Aprovechamientos forestales de bosques naturales e implantados.
- 11) Plantas de tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.

Sometidas a la Autoridad Ambiental Municipal

- 1) Cada municipio determina las actividades y obras susceptibles de producir alguna alteración al ambiente y/o elementos constitutivos en su jurisdicción, y que someterá a Evaluación de Impacto Ambiental con arreglo a las disposiciones de esta Ley.
- 2) Sin perjuicio de lo anterior deben ser sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental municipal, los siguientes proyectos:
 - a) Emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes.
 - b) Emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios.
 - c) Cementerios convencionales y cementerios parques.
 - d) Intervenciones edilicias, apertura de calles y remodelaciones viales.
 - e) Instalación de establecimientos industriales de la primera y segunda categoría de acuerdo con las disposiciones de la ley 11.459.

Capítulo 14

Organización de la complejidad interjurisdiccional

14.1.-La Agencia de Transporte Metropolitano

La conformación y consolidación de una Autoridad del transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires que organice adecuadamente la complejidad interjurisdiccional es una necesidad que surge del análisis realizado. Es de particular importancia señalar que se trata de coordinar y ordenar el complejo

sistema de concurrencia de competencias en el transporte y no de eliminarlas. Nuestro sistema federal debe ser respetado porque así lo establece la Constitución Nacional. La consecuencia directa de este mandato es que la creación de un ente coordinador no debe significar la anulación de las competencias originarias que cada jurisdicción posee sobre el transporte. Por ello se debe encontrar el equilibrio justo entre el respeto del federalismo y la eficiencia y eficacia del sistema de transporte en el AMBA fundado en una autoridad única interjurisdiccional.

Una conclusión que se desprende de las acciones realizadas en materia de transporte en el período 2016-2018 es que se pueden realizar estas sin necesidad de un organismo tripartito. Asimismo, surge que es factible realizar acciones coordinadas entre jurisdicciones en el marco de la normativa vigente.

Si bien esta situación es un progreso, se debe esencialmente a que los gobiernos de las tres jurisdicciones son del mismo partido político y con grandes afinidades incluso personales que desdibujan en la práctica los límites administrativos. El problema surgiría si en el futuro no hay continuidad partidaria en algunos de los distritos, con lo cual no habría un ámbito donde seguir con los proyectos en curso y generar nuevos.

Por otro lado, en algunos modos, como el ferroviario, es necesario un ordenamiento normativo e institucional.

Bibliografía

ACTAS del Primer Congreso Argentino de Transporte. EUDEBA. 2015.

Ponencia

ALBERDI, Juan Bautista. *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*, 1854.

— *Memorando al Gobierno Británico*, 1855.

— *Destinos de la Revolución*, 1856.

— *Bases y Puntos de Partida para la Organización de la República*

- Argentina*, 1852 Edición de Francisco Cruz. 1914
- ALLEN Woody. “*Sin Plumas*” Librería Baldemar. 1975
- ANAC Administración Nacional de Aviación Civil. “*Infraestructura y aeródromos*”. Página web oficial.
- ARISTÓTELES: “*Política*”. Edición de Patricio de Azcárate. Obras de Aristóteles. Madrid 1873
- ASOCIACION ARGENTINA DE CARRETERAS “*El Camino y el país*”. Edición propia. 1974.
- ARAUZ CASTEX, M., *Derecho Civil, parte general*, 1955.
- BENGOLEA ZAPATA, Jorge, *Federalismo, ríos interprovinciales y reforma constitucional*, La Ley, 1975.
- BELLORIO CLABOT, Dino. *Tratado de derecho Ambiental*. Ad Boc. 2004
- BETALANFFY, Karl Ludwig von. “*General System theory: Foundations, Development, Applications*”, New York. George Braziller, revised edition. 1976
- BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, 1964.
- BORDA, Guillermo A., *Derecho Civil, Parte General*, 1953.
- CANO, Guillermo, *Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina*, Victor P. de Zavalía Editor, Buenos Aires, 1979.
- *Derecho, Política y Administración Ambientales*, Depalma, Buenos Aires, 1978.
- *Derecho, Política y Administración de Aguas*. Las leyes de aguas en Sudamérica, Buenos Aires.
- CANOSA Armando. “*Régimen Administrativo del Transporte Terrestre*”. Ed Abaco. 2002.
- CAPALDO, Griselda. “*Proyecto de Código Aeronáutico*”. CONICET. 2010
- CAVALLI Luis.
- “*Introducción al derecho ambiental*” Clase II. Curso a distancia. Fundación Cijuso. Año 2017
 - “*La constitucionalización del Derecho del Transporte.*” En Cuadernos del CIJUSO. Colegio Público de Abogados de la Provincia de Buenos Aires. Bs As. Julio de 2015.

- “*Transporte y Ambiente. La necesaria y urgente sistematización y ordenamiento de la regulación del transporte debe incorporar la dimensión ambiental*”. Suplemento Ambiental de El Dial.Com del 6 de marzo de 2014.

CEDOL. Cámara Empresaria de Operadores Logísticos. “*Marco Jurídico de las Operaciones Logística*.” Bs As. 2010.

CICERON Marco Tulio. “*De finibus bonorum et malorum (Sobre el sumo bien y el sumo mal, contraposición de las teorías epicúreas, estoicas, platónicas y peripatéticas)*”. Madrid. 1997

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF) “*Movilidad y ambiente*”. Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina. Bogotá, 2010.

CNRT. Comisión Nacional de Regulación del Transporte. “*Manual sobre derechos y obligaciones de los usuarios del servicio ferroviario de pasajeros*”. 2015

DIOGENES LAERCIO: “*Vidas, opiniones y sentencias de los filósofos más ilustres, II, 1 y 2 (Anaximandro)*”. Madrid: Alianza Editorial. ISBN 978-84-206-7767-5

FOUCAULT Michel. “*¿Qué es la Ilustración?*” en “*Foucault Reader*”. Pantheon Books. New York. 1993.

FRÍAS, Pedro. *Aguas Interprovinciales: Reglas de competencia*, 1975.

FRANZKOWIAK Peter y Berhard Wenzel. “*Gesundheitserziehung und Gesundheitsförderung*”. Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, Neuwied. 2005

FTA Federal Transit Administration. U.S. “*The Beginnings of Federal Assistance for Public Transportation*”. 2015

GOLDEMBERG, Isidoro. *Derecho de Daños*. Abeledo Perrot. 2004

GORDILLO Agustin. *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de derecho Administrativo 2007

GUSFIELD Joseph. “*La Cultura de los problemas públicos*”. Siglo XXI Editores. 2014

GUTIERREZ ANDREA. *"Falsos dilemas y perspectivas"* Metropolitan management of public transport in Buenos Aires. Fake dilemmas and prospects. Revista Iberoamericana de Urbanismo nº8.

GUTIERREZ, Andrea. "Movilidad urbana y transporte alternativo en Buenos Aires", en: A. Brasileiro y otros (eds.) *Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes*. Recife. Brasil. 2005

KHUN, Thomas. *"La estructura de las revoluciones científicas"*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1971

KOLLER, *"Die Rechtsnatur des Umschlagsvertrages und ihre Bedeutung für die Teilstrecke"*. TranspR 2008,

LOPEZ Mario Justo (h). *"Ferrocarriles. Crisis y deuda"*. Editorial de Belgrano. Bs As. 2000.

LOPEZ Mario Justo (h). *"Historia de Los Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires, 1857-1886"*. Lumier. Bs As.1991

LOPEZ Mario Justo (h). Jorge Eduardo Waddell. *"Nueva historia del ferrocarril en la Argentina: 150 años de política ferroviaria."* Lumier. 2007

MALAGARRIGA Carlos. *"Derecho Comercial. Tomo III. Transporte"*. Perrot. 1995

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*.1974

MARX Karl. *"Contribución a la Crítica de la Filosofía del Derecho de Hegel"*. En el periódico Deutsch-Französischen Jahrbücher. 1844.

MATIENZO José Nicolás. *"El gobierno representativo federal en la República Argentina"* Buenos Aires, 1910; edición francesa ampliada, París, 1912.

MATURANA, H. y VARELA, F. J., *"Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living"*, D. Reidel, Boston Studies in the Philosophy of Science, t. XLII, Boston. 1980

MATURANA R., H., “*La realidad: ¿objetiva o construida?*”, Antrophos-Universidad Iberoamericana-ITESO, México. 1995

MERTON Robert: “*Insiders and outsiders. An chapter in the of sociology of knowledge*”. American Journal of sociology. The University of Chicago Press. EEUU. 1972.

MORENO, Mariano. “*Representación de los Hacendados que el Apoderado de los Hacendados del Río de la Plata presentó al Virrey Cisneros*”. Real Imprenta de los Niños Expósitos. 1809

MORIN Edgar. “*Introducción a una política del hombre*”. 1965.

NONNA Silvia y CAVALLI Luis. “*La interjurisdiccionalidad en el transporte del AMBA*. Investigación de la UAI. Año 2014

OACI Convenio de Chicago 1944. Página Web oficial

OCCOVI. Órgano de Control de Concesiones Viales. Página Web oficial.

OECD. “*Transport and the environment*”. París. 2001

O'DONNELL, Guillermo “*Modernización y Autoritarismo*”. Paidós. Buenos Aires. 1972

ORSNA Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos. Página Web oficial

OSZLAK Oscar Y O'DONNELL Guillermo. “*Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*”. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. 2007

OSZLAK Oscar. “*La Formación del Estado Argentino. Origen, Progreso y Desarrollo Nacional*”. Editorial Planeta. 1997

PARSONS Wayne “*Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*”.

PELLEGRINI, Carlos. “*Cartas norteamericanas*”. Fundación Pellegrini. 2014

PIGRETTI Eduardo, BELLORIO CLABOT, Dino y CAVALLI Luis. “*Derecho Ambiental de Aguas*”. Editorial Lajouane

POPPER, Karl:

- “*The Logic of Scientific Discovery*”. Routledge ed. New York. 2009.
- “*La miseria del historicismo*”, Alianza, Madrid; 1981,
- “*La sociedad abierta y sus enemigos*”, 1973 Paidós, Buenos Aires.

PTUMA. Programa de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas “*Encuesta de Origen / Destino (EOD) a bordo 2014: Proyecto BRT Corredor RN3 La Matanza - C.A.B.A*”. Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina.

PTUMA. Programa de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas “*Investigación de Transporte Urbano de Buenos Aires INTRUPUBA*”. Año 2007. Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Los ríos Interprovinciales en el Sistema Federal Argentino*, 1989.

ROMUALDI, Emilio Elías - “*Regulación Jurídica del Transporte de Aéreo de Carga* ” Revista Ateneo del Transporte, nº 6, Buenos Aires, diciembre-1992.

RODRIGUEZ JURADO, Arturo. “*Teoría y Práctica del Derecho Aeronáutico*” Depalma, Buenos Aires, 1986.

SALOMONI, Jorge Luis. “*Teoría general de los servicios públicos*”, Buenos Aires, Ad-Hoc. 1999;

SCALABRINI ORTIZ, Raúl. “*Los ferrocarriles deben ser argentinos.*” Editorial Lancelot. Año 1946.

TOMAS DE AQUINO. “*Suma contra los gentiles*” Vol 1/2. Biblioteca de Autores Cristianos, 2007

SARMIENTO, Domingo Faustino. “*Mi Vida*”. TOR 1965

SCALABRINI ORTIZ, Raúl. “*Los ferrocarriles deben ser argentinos*”, Buenos Aires, Arturo Peña Lillo Editor.

TAU ANZOATEGUI, Víctor. “Manual de Historia de las Instituciones Argentinas”. Buenos Aires. Ediciones Macchi. 1975

ULPIANO. “*Institutas*”. Haroldo Ramón Gavernet y Mario Antonio Mojer. Editorial Lex, 1992. La Plata, Argentina. ISBN: 950-9076-30-9.

UTN Universidad Tecnológica Nacional. Haedo. “Breve Historia de los Ferrocarriles Argentinos, su Construcción, su Destrucción, su Importancia, y Proyecto de Recuperación”. 2013

VIDELA ESCALADA, Federico N. “*Manual de Derecho Aeronáutico*”, 2° edición actualizada, Buenos Aires, Zavalía, 1996

VILLEGAS BASABILBASO, Benjamín, *Derecho Administrativo*, 1949.

VON IHERING, Rudolf, *El Espíritu del derecho Romano*, Editorial

Revista de Occidente Argentina, 1947.

