



**XVII CONGRESO NACIONAL y VII LATINOAMERICANO DE
SOCIOLOGÍA JURÍDICA
Tucumán, Argentina – 5, 6 y 7 de octubre de 2016**

**EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y SU ACCESIBILIDAD
A TRAVÉS DE LA TARIFA**

Autores:

- María Victoria García Posse - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Tucumán
Crisóstomo Álvarez N° 397, 3° B, SMT.
381-4401709
vitoriagp@hotmail.com
- María Fernanda Prado - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Tucumán
San Martín N° 184.
381-3015526
dramfprado@hotmail.com

Comisión 7) Derechos Humanos, discriminaciones y conflictos sociales

Introducción

La cuestión del transporte hace a la política de integración social y económica de una determinada comunidad, y su correcta planificación permite el efectivo acceso de las personas a los servicios fundamentales para su desarrollo vital. En definitiva, es brindando efectiva accesibilidad al transporte público que el Estado realiza la razón de ser del sistema.

Procederemos a enmarcar una política de accesibilidad a través de la discriminación de los diferentes tipos de usuarios que buscan acceder al sistema de transporte público en general, y poniendo la mirada en las diferentes realidades tanto sociales como económicas, intentando acercarnos a la tan ansiada igualdad promovida por la Constitución Nacional.¹ Considerando las disposiciones legales vigentes sobre accesibilidad al transporte de pasajeros como un servicio

¹ Constitución Nacional, año 1994. Artículo N° 16.



público prestaremos especial atención a la cuestión de la fijación de la tarifa, a las cuestiones de importancia que giran alrededor de la misma y su posible discriminación de acuerdo con diferentes realidades, sociales, económicas, reconocimiento efectivo de derechos humanos, etc. Esto importaría un considerable avance que quedará reflejado en un sistema que se presente efectivamente accesible.

Movilidad – Circulación – Accesibilidad – Servicio Público

Partiendo del derecho a la movilidad diremos que lo entendemos como libertad de circulación, libertad de traslado de un punto a otro, ya sea dentro del territorio de una determinada ciudad o país, o en tránsito de un país a otro. Proclamado este derecho en el artículo 13 de la Declaración Universal de los derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos lo hace a su turno mediante su artículo 22. Citando un trabajo publicado por la Facultad de Derecho de la UBA diremos que: *“La libertad de movimiento de una persona es uno de los derechos civiles más elementales que posibilita el goce de muchos otros. Consiste en el desplazamiento sin obstáculos dentro del territorio del Estado donde uno se encuentra, elegir libremente su residencia y se manifiesta en el ámbito internacional a través del derecho a salir del propio país.”*² La posibilidad efectiva de movimiento se halla condicionada por la posibilidad de su accesibilidad. Diremos entonces que accesibilidad es la cualidad de accesible, y esto es lo que es de fácil acceso, entrada o paso, acción de llegar o acercarse, entrada al trato o comunicación con alguien.³ En este contexto la entenderemos como la posibilidad de acceder a cierto lugar o punto del territorio o la facilidad o disponibilidad para hacerlo.

Por su parte y citando a intérpretes del derecho constitucional, la Constitución Nacional trae el derecho a la circulación en el Art. 14: *“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: [...] de entrar,*

² Alfonso Regueira, Enrique M. Director. Ricart, Luciana T., Autora. “Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino. Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia.” 1º ed. Buenos Aires: La Ley; Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, UBA. Año 2013. Pag. 373. (<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/022-ricart-circulacion-y-residencia-la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-da.pdf>) (Visto el 12/12/2015).

³ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Año 2001. Editorial Espasa Calpe S.A. Palabras: Accesibilidad – Accesible – Acceso.



*permanecer, transitar y salir del territorio argentino; [...]”⁴ Derecho a la Circulación es la voz común del Derecho Internacional de los derechos humanos para nombrar los aspectos o facetas que involucran las acciones descritas por esos cuatro verbos: “*entrar, permanecer, transitar y salir*” del territorio nacional, los derechos de residencia y el derecho a trasladarse voluntariamente de un lugar a otro.⁵*

Otro concepto que habremos de tener en cuenta es, a grandes rasgos, lo que entenderemos por Servicio Público. Según su objeto “*se dice que el servicio público tiene por objeto la satisfacción de una necesidad colectiva, pero se aclara que es el legislador y no el juez quien aprecia cuándo hay en la sociedad una tal necesidad que deba ser atendida mediante el procedimiento del servicio público.*”⁶ Nos preguntamos entonces si el transporte público de pasajeros constituye un servicio público. La respuesta deviene necesariamente positiva. Y es que a partir del efectivo acceso a cualquier punto del territorio se estarían dando las condiciones para que muchos de los proclamados derechos humanos tengan real cumplimiento. Así sólo el transporte posibilita el acceso a la educación, a la salud, al trabajo, al esparcimiento, etc.

Esta exposición pretende partir de esa necesidad de hacer accesible el transporte público, pero centrándonos en la cuestión de la implementación de una tarifa que represente tal accesibilidad. La tarifa o precio unitario fijado por las autoridades para los servicios públicos realizados a su cargo⁷, o tabla o lista de tasas o precios retributivos de servicios públicos o de utilización de obras públicas⁸, es la contra-presentación por el servicio prestado al proveedor, que es, en términos de la ley de defensa del consumidor, la persona física o jurídica de naturaleza pública o privada que desarrolla de manera profesional, aun ocasionalmente, actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca,

⁴ Constitución Nacional. Año 1994. Artículo 14.

⁵ Quiroga Lavié Humberto. Benedetti Miguel Ángel, Cenicacelaya María de las Nieves, “Derecho Constitucional Argentino”, Tomo I, Rubinzal – Culzoni Editores, Año 2001. Página 169.

⁶ Gordillo, Agustín; Servicios Públicos, Tomo 2, Capítulo VI, pags. 291-292. (http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo6.pdf) (Visto el 27/07/2015).

⁷ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Año 2001. Editorial Espasa Calpe S.A. Palabra: Tarifa.

⁸ Rodríguez, Felipe. “Equidad Distributiva y Tarifa”, Aspectos Jurídicos, doctrinarios y sociales. Artículo. Año 2004. Página 9. (<http://www.feliperodriguez.com.ar/wp-content/uploads/2013/02/E-Q-U-I-D-A-D-D-I-S-T-R-I-B-U-T-I-V-A-y-T-A-R-I-F-A.pdf>) (Visto el 07/08/2015).



distribución y comercialización de bienes y servicios, destinados a consumidores o usuarios. Todo proveedor está obligado al cumplimiento de la presente ley.⁹

Lo que hoy nos ocupa es el valor de considerar al transporte como un servicio público que hace posible el efectivo ejercicio de este derecho a transitar y moverse con libertad. El valor, la utilidad o el interés colectivo implicado en la cuestión del transporte público tiene relación con las políticas estatales necesarias para la implementación de un sistema tarifario que posibilite efectivamente la movilidad de la población, su traslado en tiempo y forma a diferentes puntos territoriales, y con ello asegurar en definitiva la libertad de las personas. Estas acciones deben tender a un diagrama estratégico de políticas estatales que breguen por el desarrollo económico y social de la comunidad. Entonces se nos presenta el servicio público de transporte como un medio indispensable si ponemos nuestra mirada en estos fines.

La Accesibilidad a través de la Tarifa

La justicia en su forma distributiva observa las particularidades de cada sujeto, y tiende al bien común. Nuestra intención es hacer aquí una exposición de todas esas particularidades a las que hay que prestar atención, con el fin de lograr una correcta categorización de los usuarios, la que en definitiva debería plasmarse en una equitativa fijación de tarifas diferenciadas que posibiliten un real acceso a sectores sociales que los necesiten.

Entre los criterios utilizados para llevar a cabo la fijación tarifaria para el funcionamiento de un determinado sistema de transporte, deben considerarse los siguientes: a- Estimaciones sobre el porcentaje del ingreso per cápita, teniendo por parámetro el monto establecido normativamente como ingreso mínimo vital y móvil, y respecto de este, el que se debiera destinar al transporte; b- Costo de la explotación empresarial en general del concesionario; c- Costo real del viaje, en relación distancia-tiempo-costos del transporte; d- Necesidad o no de subvención estatal.

Para lograr una tarifa justa entonces, no sólo tendremos que prestar atención a cubrir los *gastos de la explotación y un adecuado margen de ganancia*, sino también al real poder adquisitivo del mayor porcentaje de la población que efectivamente hace uso o debiera hacer uso

⁹ Ley de Defensa del Consumidor N° 24240, Año 1993. Artículo 2°.



del sistema de transportes. Para esto, consideramos que deberían tenerse presentes también los índices generales de aumento de sueldos promedio respecto a la población que hace uso del transporte público, y una aproximación a estos índices es el del salario mínimo vital y móvil. Por otro lado, en la medida en que la ecuación de servicio/tarifa/ganancia no cerrara para la empresa, el Estado como garante del acceso a derechos primarios, como lo es el de circulación, deberá subvencionar para restablecer el equilibrio. La subvención del Estado puede a su vez ser hacia las empresas o hacia los usuarios. Sobre este tema habremos de volver.

Parámetros generales para una tarifa accesible

Felipe Rodríguez establece tres requisitos para la fijación de la tarifa: la razonabilidad, la igualdad y la no discriminación¹⁰. A éstos, Alberto Bianchi agregará la proporcionalidad, el justo y suficiente retorno, la certeza y la irretroactividad¹¹.

Ahora bien, a fin de considerar la cuestión de la tarifa no debemos perder de vista que el cuadro tarifario representa la contraprestación que los usuarios deben por la prestación del servicio que presta el concesionario. A partir de aquí podemos identificar los distintos actores involucrados, por un lado nos encontramos con la relación contractual que se traba entre el Estado y el Concesionario; por otro lado con las relaciones contractuales que se traban entre el empresario/proveedor, (concesionario), del servicio y los usuarios/consumidores; y finalmente, la relación existente entre el Estado como garante de legalidad y los mismos usuarios ya como ciudadanos.

A modo de ejemplo sobre la situación que afrontaban las empresas transportistas durante el mes de Diciembre del 2014 transcribimos un párrafo de la entrevista al empresario Miguel Mitre (propietario de la Línea 8 de la ciudad de San Miguel de Tucumán), y publicada por el diario La Gaceta, en referencia a los fundamentos del pedido de aumento de la tarifa urbana, aludiendo a que la cuestión “no es un capricho”: *“El transporte de pasajeros es un servicio*

¹⁰ Rodríguez, Felipe. “Equidad Distributiva y Tarifa, Aspectos Jurídicos, doctrinarios y sociales”. Año 2004. Página 13. (<http://www.feliperodriguez.com.ar/wp-content/uploads/2013/02/E-Q-U-I-D-A-D-D-I-S-T-R-I-B-U-T-I-V-A-y-T-A-R-I-F-A.pdf>) (Visto el 07/08/2015).

¹¹ Bianchi, Alberto B. “La tarifa en los servicios públicos” (Del Rate of Return al Price-Cap). Septiembre 1999. Portal Microjuris. MJ-DOC-2438-AR | ED, 183-975 | MJD2438.



público que por Constitución le compete al Estado prestarlo. Como el Estado no cuenta con la infraestructura para hacerlo, lo concesiona al sector privado. Y el pedido de aumento no es un capricho. Lo establece la ordenanza N° 400 que indica que cada vez que el precio del boleto ingresa en un desfase como consecuencia de la inflación, el precio se debe ajustar. Por eso los empresarios pedimos que el costo de la tarifa sea modificado.”¹²

Habrá que tener en cuenta los costos de la prestación del servicio, el que al ser delegado en empresas concesionarias, busca también ser redituable para las mismas, es decir, que sus utilidades sean razonables. Por este motivo, y solamente a modo de gráfico, incluiremos entre los gastos que tienen que ver con la operatividad empresarial, el costo del gasoil, inversión en flota de vehículos, mantenimiento de oficinas, pago de sueldos, seguridad social, impuestos, etc. Ciertamente es que el estudio de este tópico nos conduciría necesariamente a análisis económicos que exceden nuestro propósito, pero es oportuno dejar en claro que aquellos costos e inversiones empresariales tienen que ver no solo con lo redituable que les resulte la empresa concesionaria, sino también con las condiciones de calidad en la prestación del servicio. Por lo que la fijación del cuadro tarifario deberá prever aquellas ganancias, promover el acceso al transporte público, la no discriminación de usuarios y, finalmente posibilitar que el servicio que se brinde sea de calidad.

Por otro lado, asentimos en que es necesario instalar un sistema tarifario integrado donde quede plasmado el perfecto equilibrio de las relaciones jurídicas actuantes. Este sistema se encuentra en vigencia en algunas ciudades como Buenos Aires. Frente a los usuarios es necesario un sistema que se presente más equitativo. Por ejemplo, se paga por viaje, de acuerdo con la distancia a transitar. De este modo, si una persona debe tomar dos ómnibus para ir de su casa al trabajo y viceversa, paga solo un viaje de “x” kilómetros; poniéndola en paridad de condiciones con la persona que tiene la suerte de vivir a la misma distancia entre casa y trabajo, pero tiene algún recorrido más directo que lo hace acceder en un solo ómnibus. Esto implicaría necesariamente un sistema unificado de “coparticipación de las ganancias” entre los empresarios concesionarios de los ramales implicados.

¹² Diario La Gaceta on line, publicación del 15/12/2014. (<http://www.lagaceta.com.ar/nota/620166/local/dicen-si-boleto-no-sube-varias-lineas-iran-quiebra.html>) (Visto el 15/09/2015).



Ahora sí, y habiendo realizado una previa exposición a cerca de las relaciones jurídicas implicadas, a continuación desarrollaremos sintéticamente cada uno de los requisitos a cerca de la fijación tarifaria que planteamos al comienzo de esta exposición:

- *Razonabilidad*: Según Felipe Rodríguez se concibe la razonabilidad en Inglaterra, durante el Siglo XVII, donde se concluyó que un transportista tiene derecho a percibir por sus servicios un pago “razonable”¹³. Para definir lo razonable los diccionarios hacen referencia a las palabras justo, lógico, atinado, conveniente. Aquí, lo que a razón se refiere tiene que ver con lo redituable del negocio a la que referimos anteriormente, el equilibrio económico necesario para que sea tentador como negocio.
- *Igualdad*: Significa que todos los ciudadanos tengan las mismas posibilidades para ejercer el derecho a la movilidad, poder desplazarse de un lugar a otro según sus necesidades y por un precio razonable, que facilite la inclusión. Igualdad de oportunidades. Ideal promulgado en la Constitución Nacional.
- *No discriminación*: Este criterio, que para el referido Bianchi se une al de igualdad, excluye la posibilidad de un trato arbitrario respecto a los usuarios. La discriminación deberá presentarse solamente tendiente a identificar diversas categorías de usuarios, nunca para excluirlos.
- *Proporcionalidad*: Según Bianchi, “La proporcionalidad de la tarifa está en relación directa con la cantidad y calidad del servicio recibido y el costo de ese servicio”¹⁴. Este autor hace referencia a que no siempre puede aplicarse esta regla a componentes que se fijan de acuerdo a cargos fijos, aunque para el caso del transporte público de pasajeros este supuesto del cargo fijo no se concreta necesariamente, el cuadro tarifario deberá conyugar las variaciones de tiempo - distancia - costo – calidad de la prestación. En síntesis, podemos incluir la proporcionalidad como característica esencial de un cuadro tarifario para el transporte público de pasajeros.
- *Justo y Suficiente retorno*: Bianchi nos dirá que “Estos dos requisitos están íntimamente ligados a dos factores: (a) el riesgo del negocio y (b) los estándares habituales de la industria. La medida del retorno como principio debe ser la adecuada para permitir la prestación del servicio

¹³ Rodríguez, Felipe. “Equidad Distributiva y Tarifa, Aspectos Jurídicos, doctrinarios y sociales”. Año 2004. Página 13. (<http://www.feliperodriguez.com.ar/wp-content/uploads/2013/02/E-Q-U-I-D-A-D-D-I-S-T-R-I-B-U-T-I-V-A-y-T-A-R-I-F-A.pdf>) (Visto el 07/08/2015).

¹⁴ Bianchi, Alberto B. La tarifa en los servicios públicos (Del Rate of Return al Price-Cap). Septiembre 1999. Portal Microjuris. MJ-DOC-2438-AR | ED, 183-975 | MJD2438.



en los términos establecidos por parte de una empresa eficiente. Hasta aquí tenemos el retorno suficiente, que puede en ocasiones ser también el retorno justo. Dejaría de ser justo sin embargo en presencia de prestaciones de alto riesgo donde se justifica una tasa de retorno más alta que la exigida para la simple prestación del servicio en una empresa eficiente. Aun así el prestador de un servicio público no puede pretender el volumen de ganancias que obtiene quien ejecuta una actividad privada sujeta a las leyes del mercado. En este caso aparece nuevamente la regla de la razonabilidad. No es suficiente a estos efectos la regla de la no confiscatoriedad de la tarifa. La no confiscatoriedad empleada habitualmente por los tribunales norteamericanos entiendo que es insuficiente.”¹⁵

- *Certeza*: Debe ser publicitada, de conocimiento público, para no ser alterada unilateralmente por el prestador del servicio. Al ser fijada por la administración mediante acto administrativo, le rigen las reglas de estos en cuanto a su publicidad. Decretos, ordenanzas, deberán ser publicados en los respectivos boletines oficiales, como mínimo.
- *Irretroactividad*: La tarifa deberá fijarse a futuro, piénsese en que es la contraprestación por un servicio al cual se está por acceder, (en presente o futuro).

Expone el ya citado autor, Alberto Bianchi, que históricamente los sistemas para la fijación de tarifa son dos: el *Rate of return*, llamado también cost-plus, y el Price-cap, también llamado Retail Price Index¹⁶. Para el primero la ganancia del empresario será un porcentaje sobre el capital invertido en la prestación del servicio. El segundo supone que la fijación del cuadro tarifario la realiza la autoridad de aplicación, estableciendo los máximos que podrá percibir el prestador del servicio. Este último es el que se recepta mayormente en la Argentina.

Los parámetros legales de accesibilidad al sistema de transporte existentes en nuestro ordenamiento

¹⁵ Bianchi, Alberto B. La tarifa en los servicios públicos (Del Rate of Return al Price-Cap). Septiembre 1999. Portal Microjuris. MJ-DOC-2438-AR | ED, 183-975 | MJD2438.

¹⁶ Bianchi, Alberto B. La tarifa en los servicios públicos (Del Rate of Return al Price-Cap). Septiembre 1999. Portal Microjuris. MJ-DOC-2438-AR | ED, 183-975 | MJD2438.



Realizaremos a continuación un detalle de toda la normativa, de orden internacional y nacional que refiera directa o indirectamente a la cuestión que atañe en particular a la accesibilidad del transporte público:

1. Constitución Nacional Derecho a la movilidad consagrado por el art. 14.¹⁷ Derecho a la igualdad consagrado por el art 16 de nuestra CN.¹⁸ Derecho de los consumidores y Usuarios, Art. 42.¹⁹

2. La Ley Nacional N° 26.378 ratifica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados mediante Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de Diciembre del 2006; cuyo propósito aparece esbozado en su artículo 1°: *“promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.”*²⁰

3. Derecho de las personas con discapacidad, Ley Nacional N° 22.431 art. 22: *Las empresas de transporte colectivo terrestre sometidas al contralor de autoridad nacional deberán transportar gratuitamente a las personas con discapacidad en el trayecto que medie entre el domicilio de las mismas y cualquier destino al que deban concurrir por razones familiares, asistenciales, educacionales, laborales o de cualquier otra índole que tiendan a favorecer su plena integración social. La reglamentación establecerá las comodidades que deben otorgarse a*

¹⁷ Constitución Nacional, año 1994, artículo 14°. *“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.”*

¹⁸ Constitución Nacional, año 1994, artículo 16°. *“La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”*

¹⁹ Constitución Nacional, año 1994, artículo N° 42: *“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.*

²⁰ Ley Nacional N° 26.378, ratifica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Año 1.990. (<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/249/norma.htm>)



las mismas, las características de los países que deberán exhibir y las sanciones aplicables a los transportistas en caso de inobservancia de esta norma. La franquicia será extensiva a un acompañante en caso de necesidad documentada.²¹

4. Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 23.849 arts 28 y 31: *Artículo 28: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar 2. [...] 3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. [...].”²² Artículo 31: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. 2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.²³*

La responsabilidad del Estado en el derecho al acceso al transporte. La subvención de las tarifas

²¹ Sistema de Protección Integral de Discapitados Ley N° 22.431. Año 1.981. Artículo N° 22.

²² Convención sobre los Derechos del Niño, Año 1.989. Artículo N° 28. Rango Constitucional.

²³ Convención sobre los Derechos del Niño. Año 1.989. Artículo N° 31. Rango Constitucional.



Retomando lo expuesto anteriormente, la cuestión del transporte hace a la política de integración social y económica de una determinada comunidad, y su correcta planificación permite el efectivo acceso de las personas a los servicios fundamentales para el desarrollo vital de las personas. En definitiva, es brindando efectiva accesibilidad al transporte público que el Estado realiza la razón de ser del sistema. Ahora bien, el subsidio estatal como parte de una política pública de accesibilidad debe tender a que la prestación del servicio por parte de las empresas concesionarias se muestre redituable, y al mismo tiempo hacerlo accesible económicamente a los usuarios, fijándose en pos del equilibrio contractual necesario.

Antes de continuar se impone la pregunta, ¿qué es la subvención? El diccionario nos aproximará a una primera idea, definiéndola como la *acción y efecto de subvenir*. Subvenir a su vez se definirá como *venir en auxilio de alguien o acudir a las necesidades de algo*.²⁴

En este sentido, la intervención estatal resulta necesaria e indispensable para equilibrar el sistema teniendo en cuenta que de un lado hay una actividad que se presenta costosa y del otro se encuentran los usuarios en diversas situaciones vitales. A partir de lo expuesto anteriormente, vemos que el Estado representa un gran mediador - organizador del sistema; debiendo responder frente a la creciente demanda, brindando políticas claras de integración territorial y accesibilidad, sobre todo de las personas que habitan en áreas remotas a diferentes puestos de trabajo, a educación, a esparcimiento, a cultura, a salud, etc. Asimismo, por su poder de policía, deberá el Estado controlar que el cumplimiento de las prestaciones se realice de acuerdo a la normativa de la manera más acabada. Por ejemplo, si se priorizara los recorridos que le brinden mayores réditos económicos dejando de lado los que le reportan ciertas pérdidas, como los recorridos que alcanzan zonas marginales, quedarían estas zonas excluidas de la integración territorial con lo que ello implica. La exclusión de personas y la falta de acceso a derechos vitales.

Muy recientemente, en una entrevista realizada por el Diario La Nación, Guillermo Dietrich (Actual Ministro de Transporte del Gobierno Nacional), expresa claramente su opinión respecto a las subvenciones. Un extracto de la misma se transcribe a continuación: “-¿Cómo se trabaja para reducir esa enorme cantidad de millones? -El transporte público se subsidia en el mundo. La discusión no es si tiene que haber o no subsidio, el transporte está subsidiado.

²⁴ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Año 2001. Editorial Espasa Calpe S.A. Palabras subvención, subvenir.



Nuestra política ha sido apostar al transporte público. Sin tener los colectivos invertimos en la Ciudad en transporte, en el Metrobus, por ejemplo. Hay una oportunidad que es evolucionar a una tarifa multimodal plana, que haga que la gente no elija el medio de transporte por el precio sino por lo que convenga. - ¿Por qué no se subsidia a los pasajeros en vez de a los empresarios? - Sí, ése es otro punto. Hoy los subsidios los reciben las empresas y hay que ir a un sistema en el que los reciba la gente.”²⁵

Pasando en limpio algunas de sus ideas del extracto transcrito podemos decir que el Ministro Dietrich considera a los subsidios necesarios para el desarrollo de la actividad y que, dichos subsidios debieran recibirlos los usuarios antes que las concesionarias proveedoras del servicio. Pero, ¿qué significa esto? Significa que este “auxilio” se brindaría directamente a la población, a cada una de las personas que, hallándose en situación de vulnerabilidad, lo necesiten. En igual sentido, citado en un trabajo que se publica en web, Fernández Farrades, doctrina española, dice que la subvención es: *“una atribución patrimonial a fondo perdido, normalmente una suma dineraria, sin obligación de devolver por el beneficiario, que una Administración pública realiza a favor de otra Administración territorial distinta o, más frecuentemente, a favor de particulares, afectada o vinculada a un fin por el que se otorga.”*²⁶

Por otro lado, será necesario el cumplimiento de determinados requisitos de acuerdo a cada caso para la obtención de la exención, por ejemplo la presentación del certificado de discapacidad. Los particulares que pertenezcan a los estamentos favorecidos deberán presentarse a la Administración para que, cumpliendo con el procedimiento administrativo establecido, puedan ser finalmente beneficiados. A partir del acceso al transporte público de estos estamentos, el Estado deberá liquidar periódicamente las diferencias patrimoniales a la concesionaria.

Respecto los tipos de subsidios existentes, transcribiremos parte de un artículo publicado en razón de la implementación del sistema de transporte de la ciudad de Mendoza, sistema que subsidia a los usuarios: *“Existen dos tipos o modalidades de subsidios a la oferta: 1) Subsidios*

²⁵ Diario La Nación. Edición del día 03/12/2015. (<http://www.lanacion.com.ar/1850941-guillermo-dietrich-los-subsidios-los-reciben-las-empresas-queremos-que-los-reciban-los-pasajeros>)

²⁶ Concepto de Subvención Pública. Web (http://www.cienciaspenales.net/descargas/idp_docs/capitulos/CONCEPTO%20DE%20SUBVENCION%20PUBLICA.pdf) (Visto el 15/11/2015).



condicionados a la oferta: este es un subsidio que otorga a los prestatarios del servicio un monto de dinero sujeto a condiciones relativas al nivel de producción. Es decir, se les asigna el monto a recibir según los kilómetros recorridos o los pasajeros transportados. Este esquema tiene el inconveniente que dichas condiciones no implican necesariamente una mejor calidad del servicio. En el Gran Mendoza se utiliza este tipo de subsidio a la oferta. 2) Subsidios no condicionados a la oferta: se otorga a los operadores un monto de dinero sin necesidad que se cumpla con ninguna condición de desempeño del servicio. Se considera que es un tipo de subsidio muy nocivo, ya que no está focalizado. Actualmente, el subsidio al gasoil vigente en Argentina entra en esta categoría.”²⁷ El mismo artículo concluye en que: “Es importante considerar que el esquema de subsidios a la oferta debe complementarse con el de subsidios a la demanda, para direccionar ambos en el mismo sentido. Si se cobran tarifas diferenciales, por ejemplo, éstas deberían adecuarse a la jerarquización de los recorridos.”²⁸

Ante la pregunta sobre qué son los subsidios al transporte, Dietrich responde en el mismo artículo: “Los subsidios son políticas que reducen los costos o complementan los ingresos de los consumidores y productores (Castro y Szenkman, 2012). Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–OCDE- (2005), los subsidios pueden caracterizarse como el resultado de una acción de gobierno que confiere una ventaja a los consumidores o productores con el objetivo de complementar sus ingresos o reducir sus costos. Habitualmente, los subsidios tienen una finalidad social para abastecer, proveer o beneficiar a un grupo poblacional o a una zona específica. Los subsidios pueden asignarse a la oferta o a la demanda. En el primer caso favorecen la producción de un bien o servicio, afrontando parte de los costos de una actividad y así, generando que se produzca en un nivel deseado o que se produzca en el mismo nivel pero sin trasladar los costos a la tarifa. En el caso del transporte, se incentiva la cobertura y frecuencia del servicio en barrios que no tienen otra alternativa para el traslado de pasajeros, o en barrios que por su lejanía no son rentables desde un punto de vista privado. Se

²⁷ "Subsidios al Transporte Público en el Área Metropolitana de Mendoza". Artículo del 13 de mayo 2014. Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. URL del artículo (<http://www.politicaspublicas.uncu.edu.ar/articulos/index/subsidios-al-transporte-publico-en-el-area-metropolitana-de-mendoza>) (Visto el 02/06/2015).

²⁸ "Subsidios al Transporte Público en el Área Metropolitana de Mendoza". Artículo del 13 de mayo 2014. Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. URL del artículo (<http://www.politicaspublicas.uncu.edu.ar/articulos/index/subsidios-al-transporte-publico-en-el-area-metropolitana-de-mendoza>) (Visto el 02/06/2015).



permite también que los aumentos de costos no impacten en la tarifa afectando a los grupos de menores recursos que habitualmente son quienes más utilizan los medios masivos de transporte. Es decir, los subsidios a la oferta benefician indirectamente a los usuarios del servicio. En cambio, los subsidios a la demanda son contribuciones otorgadas directamente a los usuarios, y benefician a determinados grupos de pasajeros (ancianos, estudiantes, residentes de una zona en particular, docentes). Se observa que existen varios motivos para subsidiar al servicio de transporte. Éstos se pueden distinguir entre aquellos que tienen como fin conducir a la eficiencia económica y aquellos que promueven la equidad social.”²⁹

Finalmente, la experiencia de subvencionar a los proveedores, por ejemplo a través del gasoil, como fue prevista la subvención nacional al transporte, y mediante varios intermediarios, puede devenir en actos de corrupción por la falta de transparencia y de control del sistema.

Categorización de usuarios. Sus fundamentos

A partir de todo lo expuesto precedentemente, podemos pretender realizar una discriminación de los diferentes estamentos de usuarios del sistema de transporte público y las posibles subvenciones con sus fundamentos.

a- **Población productiva en general de 21 a 65 años:** Tarifa sin exenciones. El fundamento radica en que este sector representa al grupo social activo laboralmente o productivo. Sin embargo, habrá de tenerse presente el parámetro de razonabilidad, el índice inflacionario y la graduación real del salario respecto al mismo para que sea equitativa.

b- **Personas con Discapacidad:** exención total. Su fundamento lo encontramos en el artículo N° 22 de la Ley N° 22.431.

c- **Acompañantes de Personas con discapacidad:** exención total. Fundamento: ídem anterior. La incapacidad debe justificarlo.

d- **Estudiantes de jardines, primaria y secundaria:** exención porcentual. Su fundamento radica en los compromisos asumidos por el Estado Nacional en cuanto al fomento de la educación, ideas

²⁹ "Subsidios al Transporte Público en el Área Metropolitana de Mendoza". Artículo del 13 de mayo 2014. Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. URL del artículo (<http://www.politicaspublicas.uncu.edu.ar/articulos/index/subsidios-al-transporte-publico-en-el-area-metropolitana-de-mendoza>) (Visto el 02/06/2015).



incluidas en la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por Ley N° 23.849³⁰, y receptadas también mediante Ley N°26.061³¹, de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. La exención deberá ser total si los representantes legales del niño o adolescente cuenta con alguna de las exenciones por discapacidad o de grupos que registran bajos ingresos.

e- **Estudiantes universitarios:** exención del 50%. Basamos la existencia de esta exención en la necesidad de fomentar la educación universitaria.

f- **Menores de 4 años:** exención total. Acceso a derechos primarios. Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 26061 de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

g- **Jubilados y Pensionados:** exención porcentual. Este grupo representa principalmente a personas que al no estar activas laboralmente, en la mayoría de los casos no tienen más fuente de ingresos que el haber jubilatorio o previsional, lo que las coloca en una situación más precaria, habiendo aportado al sistema como “activos” toda su vida laboral.

h- **Ex combatientes:** exención porcentual. Su fundamento es la reivindicación. Este criterio es receptado reiteradas veces como fundamento de diferentes exenciones en municipios, provincias y la propia Nación.

i- **Grupos que registran bajos ingresos:** exención porcentual de acuerdo con los ingresos registrados. Hallamos el fundamento de esta categoría en el citado artículo N°16 constitucional que decreta la igualdad entre los habitantes de la Nación. Esta igualdad nunca podría ser real sin la oportuna y efectiva asistencia estatal.

A modo de ejemplo y en una somera exposición exponemos las categorizaciones diferenciadas de usuarios que realizan los sistemas de la Nación y de la Provincia de Mendoza.

El Gobierno Nacional tiene la política de subsidiar los viajes en trenes y colectivos para los beneficiarios que a continuación se detallan, fijando las tarifas diferenciales para:³² Jubilados y Pensionados; Personal del Trabajo Doméstico; Ex Combatientes de Malvinas; Beneficiarios de Asignación Universal por Hijo; Beneficiarios de Asignación por embarazo; Beneficiarios de

³⁰ Ley Nacional N° 26.378, ratifica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Año 1.990. (<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/249/norma.htm>)

³¹ Ley Nacional N° 26.061, de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Año 2.005. (<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>)

³² Web Oficial de SUBE. Ministerio de Transporte de la Nación. (<https://www.sube.gob.ar/TarifaDiferencial.aspx>) (Visto el 08/10/2015)



Programa de Jefes de Hogar. Los decretos que contienen la normativa que establece el Sistema Único de Boleto Electrónico son los siguientes: N° 386/2015³³, N° 84/2009 y sus modificaciones.

Los abonos diferenciados previstos en este sistema de transportes de la Ciudad de Mendoza son: ³⁴ 1. Abono primario. Descuento 60%. Destinado a menores de quince (15) años, 2. Abono secundario. Descuento 50%. Destinado a menores de veinte (20) años, 3. Abono Universitario. Descuento 50%. Extensión universitaria: Los estudiantes universitarios pueden acceder a otros 46 viajes presentando declaración jurada que justifique la necesidad. 4. Abono docente y celador. Descuento 100%. 5. Abono tercera edad, Jubilado o pensionado. Requisito: ser mayor de 60 años y no poseer un beneficio mayor al 82% del salario mínimo vital y móvil. Mayor de 70 años. Descuento 100%. 6. Abono Personal. Descuento 20%. 7. Abono discapacidad con o sin acompañante. Descuento 100%. 8. Abono Ley N° 7.811³⁵. Descuento 100%. Ley Provincial, crea el pase libre para los pacientes con HIV-SIDA, con tratamientos prolongados y carentes de recursos económicos. 9. Abono Ley N° 7.811 con acompañante. 10. Abono bombero voluntario. Descuento 100%.

Conclusión

Consideramos que el acceso al transporte público de pasajeros conlleva el acceso a otros derechos constitucionales y convencionales. La implementación de una tarifa equilibrada y equitativa es un punto central de cualquier política estatal.

En este sentido, deberán coordinarse las políticas que tienden a establecer un esquema tarifario accesible, con otras políticas que busquen la optimización de la prestación del servicio de transporte público, considerando que, por ejemplo la falta de ramales o la deficiencia en el diseño del sistema de transporte, impactan en el costo final del mismo.

A partir de un análisis concreto sobre las formas en que se desarrolla dicho transporte, y observando el aspecto económico relativo a la fijación de las tarifas, que es el que nos convoca,

³³ Web Eco-nómicas. Publicación del decreto N° 386/2015, del 12/03/2015. (<http://eco-nomicas.com.ar/7575-decreto-3861-subdecreto-84-modificacion>) (Visto el 16/07/2015).

³⁴ Web Oficial de la Dirección de Transporte. Provincia de Mendoza. (<http://transportes.mendoza.gov.ar/abonos/>) (Visto el 20/06/2015).

³⁵ Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza. Publicado el día 11 de Diciembre del 2007. (<http://www.gobernac.mendoza.gov.ar/boletin/pdf/20071211-28049-normas.pdf>) (Visto el 20/06/2015).



consideramos que actualmente existe legislación suficiente para llevar a cabo la implementación de exenciones tarifarias, totales o porcentuales, respecto determinados grupos, ya que sus situaciones sociales o económicas se encuentran previstas legalmente y así garantizar, a través del servicio de transporte público, el acceso a otros derechos como a trabajar, a la salud, a estudiar, etc.

Finalmente, y respecto al servicio público de transporte de pasajeros, la accesibilidad de la tarifa se expresa en su razonabilidad, proporcionalidad, implementación no confiscatoria. Es necesario el equilibrio entre los intereses de todos los actores del sistema, Transportistas, Usuarios y Estado.

Bibliografía

Normativa:

- Constitución Nacional, año 1994;
- Constitución Provincia de Tucumán, Año 2006;
- La Ley Nacional N° 26.378, ratifica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo;
- Ley Nacional N° 24.658. Aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Año 1.996;
- Derecho de la personas con discapacidad, Ley Nacional N° 22.431;
- Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 23.849;
- Ley Nacional N° 26.061, de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Año 2.005;
- Ley de Defensa del Consumidor N° 24240;
- Ley de Transporte Público de Pasajeros de la Provincia de Tucumán N° 6.210, Año 1.991;
- Ley Provincial de Franquicia de Transporte Gratuito N° 6.106, Decreto Ley N° 48 del 20/02/1958, ratificado por Ley N° 2.684;
- Ley Provincial Régimen de Protección Integral de Personas con Discapacidad N° 6.830;
- Ley Provincial de Transporte de Pasajeros Público para personas Discapacitadas N° 7.494, Año 2005;



- Ley Provincial Garantiza el Transporte gratuito a Personas con certificado de Discapacidad N° 8.625. Año 2013;
- Ley Provincial n° 8.700. De Adhesión a Ley Nacional N° 26.858. Año 2014;
- Ley N° 8.625;
- Ley N° 8.700. Expresa su artículo 1°: Adhiérase la Provincia de Tucumán a la Ley Nacional N° 26.858;
- Decreto N° 530/7, del año 2014. Reglamentario de la Ley N° 8.625;
- Ordenanza Transporte Urbano Colectivo de Pasajeros. Municipio de San Miguel de Tucumán N° 400/79. Año 1979. Modificado por Ordenanza N° 2.291/95;

Textos:

- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Año 2001. Editorial Espasa Calpe S.A.;
- Quiroga Lavié Humberto. Benedetti Miguel Ángel, Cenicacelaya María de las Nieves, “Derecho Constitucional Argentino”, Tomo I, Rubinzal – Culzoni Editores. Año 2001.
- Alfonso Regueira, Enrique M. Director. Ricart, Luciana T., Autora. “Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino. Derecho de Circulación y de Residencia.” 1° ed. Buenos Aires: La Ley.

Web:

- Diario La Nación;
- Diario La Gaceta;
- Diario Online Uno, Santa Fe;
- Diario Época Provincia de Corrientes;
- Diario Online DeViedma;
- Web Oficial de Transports Metropolitans de Barcelona;
- Web Oficial de SUBE. Ministerio de Transporte de la Nación;
- Web Oficial de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán;
- Web Oficial de la Dirección de Transporte. Provincia de Mendoza;
- Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza. Edición on line;



- Hidalgo, Darío, “Comparación de Alternativas de Transporte Público Masivo – Una aproximación conceptual”. Marzo/Abril 2015. <http://www.scielo.org.co/pdf/ring/n21/n21a10>
- Gordillo, Agustín; Servicios Públicos, Tomo 2, Capítulo VI;
- Rodríguez, Felipe. “Equidad Distributiva y Tarifa, Aspectos Jurídicos, doctrinarios y sociales”. Año 2004. (<http://www.feliperodriguez.com.ar/wp-content/uploads/2013/02/E-Q-U-I-D-A-D-D-I-S-T-R-I-B-U-T-I-V-A-y-T-A-R-I-F-A.pdf>)
- Bianchi, Alberto B. “La tarifa en los servicios públicos” (Del Rate of Return al Price-Cap). Septiembre 1999. Portal Microjuris. MJ-DOC-2438-AR | ED, 183-975 | MJD2438;