

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

II

PROVINCIA DE CATAMARCA

ESTUDIO DE TRANSPORTE URBANO
DE LA CAPITAL Y LOCALIDADES ALEDANAS

PRIMER INFORME DE AVANCE

Tomo II



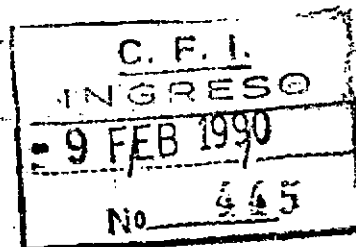
EXPERTO RESPONSABLE :
Alberto E. G. Muller

Febrero 1990

Buenos Aires, 9 de febrero de 1990.-

Señor Secretario del
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
Ing. JUAN JOSE CIACERA

S _____ / _____ D

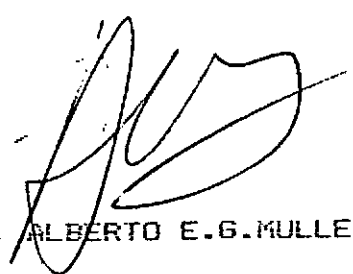


De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a efectos de adjuntar el Primer Informe de Avance del "ESTUDIO DE TRANSPORTE URBANO DE LA CIUDAD DE CATAMARCA Y LOCALIDADES ALEDAÑAS", en cuatro ejemplares.

La presente entrega se realiza en un todo de acuerdo con el contrato suscripto en su oportunidad.

Sin más, saludo a Ud. muy atentamente.



Lic. ALBERTO E.G. MULLER

Experto responsable

Alte. F.J. Seguí 1177

1416-Buenos Aires

Tel.: 582-0927

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
PROVINCIA DE CATAMARCA
ESTUDIO DE TRANSPORTE URBANO
DE LA CAPITAL Y LOCALIDADES ALEDAÑAS

I N D I C E

T O M O I

página

0.	INTRODUCCION	1
A. <u>ESTUDIO DE TRANSPORTE URBANO</u>		
1.	CONCEPTOS GENERALES ACERCA DEL AUTOTRANSORTE COLECTIVO URBANO	5
2.	CONTEXTO DEMOGRAFICO, SOCIECONOMICO Y URBANISTICO DE LA CIUDAD DE CATAMARCA Y LOCALIDADES ALEDAÑAS	
2.1.	Contexto demográfico y Socioeconómico	14
2.2.	Contexto Urbano	60
3.	AUTOTRANSORTE COLECTIVO: OFERTA, DEMANDA Y TARIFICACION	
3.1.	Recopilación de información secundaria	89
3.2.	Análisis preliminar de la oferta	92
3.3.	Demanda y niveles de ocupación	103
3.4.	Sistema de tarificación	116
4.	AUTOTRANSORTE COLECTIVO: EMPRESAS OPERADORAS, COSTOS Y RENTABILIDAD	
4.1.	Empresas operadoras	133
4.2.	Costos y rentabilidad	145

5. MARCO INSTITUCIONAL	
5.1. Cuadro General: Instituciones y Contexto	
Legal y Reglamentario	1
5.2. La Dirección Provincial de Transporte	6
6. ZONIFICACION	
6.1. Criterios Generales	21
6.2. Líneas urbanas	25
6.3. Líneas suburbanas	27
7. OBSERVACIONES FINALES PARA EL PRESENTE INFORME	
DE AVANCE	29

B. ANTEPROYECTO DE LEY PROVINCIAL DE TRANSPORTE

1. PROLOGO	34
2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES	
DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA REFERIDOS AL	
AUTOTRANSORTE AUTOMOTOR	38
3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN EL	
ORDEN NACIONAL.	44
4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y REGLAMENTARIOS DE	
OTRAS PROVINCIAS	49
5. ALGUNOS ANTECEDENTES VINCULADOS CON EL DERECHO	
EXTRANJERO	50
6. PRINCIPALES TEMAS A SER INCLUIDOS EN EL	
PROYECTO DE TEXTO LEGISLATIVO	51
7. CONCLUSIONES	64

P L A N O S

- 2/1 Plano de Ubicación del Area en Estudio
- 2/2 Esquema de la Estructura Urbana de la Capital
- 2/3 Tendencias de Expansión del Area Urbana
- 3/1 Trazado de Líneas Urbanas
- 3/2 Trazado de Líneas Suburbanas
- 6/1 Zonificación

5 MARCO INSTITUCIONAL

En este capítulo se presenta el estado de avance del análisis de los aspectos institucionales que enmarcan la actividad del transporte urbano y suburbano del Gran Catamarca.

En primer término se esboza una caracterización general de dicho marco para pasar en un segundo punto al análisis de las funciones, recursos y desempeño de la Dirección Provincial de Transporte.

5.1. Cuadro General: Instituciones y Contexto Legal y Reglamentario

El servicio de transporte urbano de pasajeros de la Ciudad de Catamarca y localidades aledañas se encuentra bajo jurisdicción de la Dirección Provincial de Transporte (DPT) según lo establecido por la ley de Transporte de la Provincia. No existe otro nivel de competencia sobre la actividad (como sería, típicamente, el caso del nivel municipal). No obstante, el marco institucional en que se mueve el autotransporte es mucho más amplio, ya sea formal o informalmente.

Dentro del ámbito estatal cabe señalar como principales entes involucrados o interesados en la gestión del sistema a:

- a) La DPT ya mencionada.
- b) El Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la que la anterior depende.
- c) La Municipalidad de la Ciudad de Catamarca.

- d) La Municipalidad de las localidades atendidas por los servicios suburbanos (Departamentos de Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú).

Desde el ámbito privado las instituciones directamente relacionadas con el sistema de autotransporte son:

- a) La Federación de Empresarios del Autotransporte (FETAC).
b) El Sindicato de Trabajadores del Autotransporte (UTA).

Como es habitual, no hay ninguna instancia específica que represente a los intereses de los usuarios del transporte público, como no sea en forma indirecta a través de sus representantes en la Legislatura y Concejo Deliberante u organizaciones intermedias (comisiones vecinales, sociedades de fomento, etc.).

Es de interés identificar la actuación y desempeño respecto al sistema de transporte de las distintas instituciones mencionadas, ya que es a partir de esa realidad que deberá actuarse, si fuera necesaria alguna intervención.

(i) La Dirección Provincial de Transporte

Según la legislación vigente, la DPT tiene atribuciones de planificación, gestión y control del sistema de transporte. En los hechos virtualmente no realiza actividades de planeamiento del sistema, siendo parcial el monitoreo de su funcionamiento.

La habilitación de nuevas líneas, supresión de las existentes

o modificaciones de horarios y recorridos se realizan a partir de pedidos de las empresas interesadas y eventual acción o influencia de otras áreas de Gobierno o sectores involucrados. Sólo se han registrado recientemente intervenciones de emergencia como el otorgamiento de servicios precarios a la línea 32.

El contralor a los permisionarios no es sistemático ni muy efectivo ya que si bien se lleva registro del cumplimiento de algunas obligaciones (horarios, habilitación de parque, seguros), no suelen instrumentarse a posteriori las medidas correctivas en forma tal que garanticen el cumplimiento de las obligaciones.

En cuanto a la fijación de los niveles tarifarios, esta decisión es resorte del Gobierno Provincial a través del Ministerio de Obras y Servicios Públicos que determina los porcentajes de aumentos en algún punto intermedio entre los reclamos del empresariado y la incidencia en el costo de vida de los usuarios.

Tanto en el tema tarifario, como en el de modificaciones a la red y el contralor del sistema se advierte la falta de poder de decisión de la DPT reforzada por la carencia de elementos técnicos de juicio.

Existe otro factor gravitante a nivel institucional: las empresas tienen, en todos los casos, permisos precarios de sus concesiones lo que acota para ellas el margen de certeza para encarar la actividad y su desarrollo, en particular en lo que hace a la inversión en material rodante.

(ii) Otros organismos

Según la Ley de Transporte en vigencia la DPT "podrá establecer convenios con las distintas Municipalidades .. con el sólo objeto de asegurar una mayor y más eficaz coordinación en los servicios y un más estricto control para el cumplimiento de la Ley. En ningún caso las empresas de transporte quedarán sujetas a otra jurisdicción, salvo el caso que las municipalidades, por el ordenamiento del tránsito dentro de su municipio, fijen recorridos especiales".

De acuerdo a esto la Municipalidad de la Ciudad de Catamarca, y municipios del area suburbana tienen una actuación indirecta, señalando las vías por las que no se permite la circulación de transporte público. Además está en su jurisdicción la localización y señalización de paradas, en la actualidad existentes sólo en puntos aislados. Sus posibilidades formales de intervención en la diagramación son nulas y son escasos los canales informales de coordinación.

No obstante, se advierten tendencias a modificar esta situación en el corto plazo. Por un lado, desde hace un año rige una disposición por la que las empresas del autotransporte urbano deben abonar a la Municipalidad de la Ciudad de Catamarca el 4% de su recaudación en concepto de pago por uso de la vía pública, obligación que aparentemente no se cumple y que ha motivado inspecciones y juicios por parte de la Municipalidad.

Paralelamente, en el ámbito municipal se ha creado una Comisión de Transporte que ha programado un estudio con

relevamientos primarios que se realizarían a partir de febrero de 1990, centrado principalmente en la temática de tránsito, pero que interesa también al autotransporte.

Por último, se ha podido establecer que en distintos ámbitos se maneja la idea de traspasar a la Municipalidad la jurisdicción sobre el transporte público automotor. Naturalmente, ello afectaría únicamente a las líneas urbanas.

Esta situación, de no resolverse, puede ser fuente generadora de, por lo menos, inseguridad en el accionar de las agencias involucradas.

(iii) Legislación

En paralelo, el tema Ley de Transporte que en particular es tratado en otro punto de este informe, también tiene relación con el marco institucional.

En primer lugar, la Ley de Transporte en vigencia no está reglamentada por lo que la relación entre permisionarios y poder concedente no cuenta con un marco que detalle las características de los derechos y obligaciones.

A su vez en la Legislatura Provincial hay un proyecto de nueva ley de Transporte que no está claro si el Ministerio de Obras y Servicios Públicos ha promovido aunque el anteproyecto fue elaborado por técnicos del Consejo Federal de Inversiones a pedido de la Provincia.

En cambio, según lo aparecido en uno de los periódicos locales ,la UTA apoya el proyecto de ley, como solución a los conflictos que, por las condiciones de trabajo, mantienen los trabajadores del autotransporte con las empresas concesionarias. Cabe por otra parte señalar que esta relación conflictiva entre sindicato y empresarios es permanente.

(iv) Síntesis

Como apreciación preliminar del marco institucional presentado se advierte una situación donde el organismo institucionalmente habilitado para controlar el sistema de transporte no es reconocido como tal y no ejerce plenamente sus atribuciones. A esto se suma la incertidumbre derivada de la inexistencia de un marco legal adecuado, de la precariedad de las concesiones de servicios y del eventual traslado de funciones a la Municipalidad.

En lo que atañe a las concesiones, se plantea dar resolución a la situación actual mediante un próximo llamado a concurso para la adjudicación de líneas. La posibilidad de la DFT de manejar este proceso o su reemplazo por otro organismo y el poder y recursos con que cuente el mismo, es un factor determinante del futuro de este sistema de transporte. El instrumento legal a producir deberá, asimismo, pautar claramente esta temática.

5.2. La Dirección Provincial de Transporte

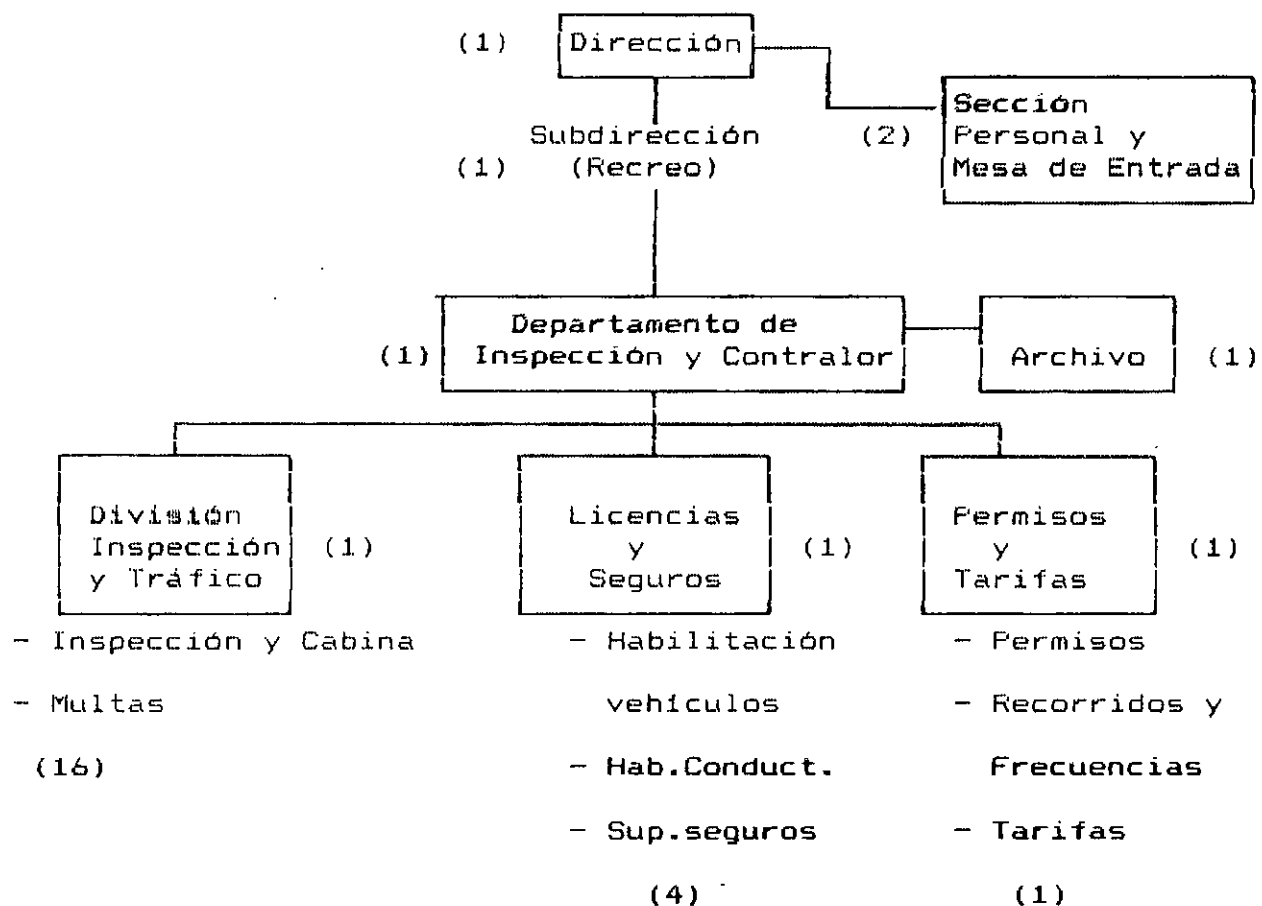
La Dirección de Transporte de la Provincia de Catamarca depende de la Subsecretaría de Servicios Públicos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Según la Ley de Transporte de la

Provincia la DPT tiene bajo su jurisdicción "las explotaciones de servicios públicos de transporte automotor de pasajeros y encomiendas, realizados por personas físicas o jurídicas dentro del territorio de la Provincia".

La ley vigente especifica que "todo permiso o concesión, transitorio, precario o permanente, de transporte de pasajeros o encomiendas, cualquiera sea el sitio, camino o calle que sea utilizado, será acordado y reglamentado por la Dirección Provincial de Transporte".

En la actualidad cuenta con una dotación de personal de 40 agentes organizados según el siguiente organigrama.

ORGANIGRAMA ACTUAL DE LA DIRECCION DE TRANSPORTE



Se encuentra en gestión un nuevo organigrama que crearía un nuevo Departamento Técnico del que dependerían las funciones de habilitación e inspección de vehículos y la ejecución de cartografía para la creación de líneas nuevas o ramales de las existentes.

La DPT funciona en oficinas localizadas en el edificio de la Terminal de Omnibus y la Subdirección del organismo funciona en la actualidad en la localidad de Recreo.

Pese a que cuenta con una dotación de cuarenta personas, si de este total se resta el personal de maestranza y el de inspección, resulta que el organismo cuenta con poco más de una docena de agentes para el cumplimiento del resto de las tareas. Entre éstas están las referidas a funcionamiento interno del organismo; personal, administración, secretaría, archivo, de lo que se deriva que es muy escaso el personal que se ocupa exclusivamente del sistema de transporte a cargo del organismo.

(i) Atribuciones de la DPT

Legalmente, la DPT tiene atribuciones para realizar la planificación, gestión y control del sistema de autotransporte de pasajeros dentro del territorio provincial ya que, según la ley en vigencia:

- Toda concesión de nuevas líneas se adjudicará por licitación en base a pliegos que confeccionará la DPT (Art.5)
- Compete a la DPT determinar la necesidad de establecer nuevas líneas de Transporte (Art.6).

- Podrá autorizar permisos precarios, con carácter experimental (Art.7).
- No se podrán transferir, fusionar, ceder o arrendar las concesiones sin previa autorización de la DPT (Art.8).
- No se otorgarán nuevas concesiones sobre un mismo recorrido sin estudios técnicos previos de la DPT.(Art.9).
- La DPT establecerá las tarifas que regirán para el servicio de pasajeros y encomiendas (Art.14).
- Los concesionarios no podrán suspender el servicio sin autorización previa de la DPT (Art.16).
- En caso de renuncia, vacancia, cesión o transferencia no autorizada de una línea la DPT podrá obligar al concesionario a continuar el servicio por un término no mayor de 180 días, hasta el llamado a licitación pública pertinente (Art.15).
- Los concesionarios deben tener en su domicilio legal, a disposición de la DPT los libros y documentación relativos a la explotación del Servicio correspondiente (Art. 11).
- La DPT puede aceptar o rechazar los pedidos de prórroga del plazo de concesión y efectuar modificaciones a las condiciones de la misma, para la prestación de un mejor servicio. (Art.12).
- Las empresas concesionarias deberán liquidar mensualmente el impuesto del 3% del monto total recaudado en concepto de pasajes

y presentar ante la DPT en el término de 48 horas, boleta del depósito efectuado. (Art.13).

- Las empresas deberán presentar las pólizas de seguros obligatorios (todo riesgo de personal, pasajeros, terceros y encomiendas) toda vez que la DPT lo requiera. (Art.20).

- La aplicación de la Ley de Transporte queda bajo el control y dirección de la DPT que podrá pedir directamente el apoyo de la fuerza pública en el momento que fuere necesario (Art.3).

Si bien la falta de reglamentación de la Ley de Transporte implica que no estén formalmente previstos los mecanismos mediante los cuales se ejecutan las atribuciones señaladas, las mismas indican que la DPT, potencialmente, está habilitada como organismo responsable del sistema de transporte en análisis.

En los puntos siguientes se reseña la forma y medida en que la DPT cumple con las funciones previstas y hasta que punto hace uso de sus atribuciones. A los efectos de claridad conceptual se tratan por separado las funciones de planificación gestión y control no obstante estar íntimamente vinculadas en la práctica. A ellas se agrega el manejo de información, que, si bien instrumental, es determinante para la realización de las funciones específicas.

(ii) Planificación del sistema.

En la actualidad y aparentemente desde hace varios años, la DPT no cumple funciones de planificación del sistema a su cargo.

Más explícitamente, las tareas que conforman un proceso de planificación (evaluación de la situación actual, predicción de su desarrollo futuro, propuesta de esquemas que mejoren la situación, evaluación de las soluciones alternativas y selección de las más convenientes) no forman parte de la actividad de la DPT.

Más aún, no se realizan por iniciativa de la DPT análisis, aunque fueren puntuales, respecto a la conveniencia de crear o suprimir líneas, modificar sus recorridos, efectuar ramalizaciones, fraccionamientos o cambios de horario.

Cuando algún análisis de este tipo se lleva a cabo es en general a raíz de presentaciones de empresas concesionarias o aspirantes a serlo y la DPT no cuenta en estos casos con información directa ni medios para obtenerla y procesarla, que le permitiera evaluar los efectos de la medida propuesta respecto a la calidad del servicio para los usuarios y a la gestión y rentabilidad empresarias, tanto de la línea a modificar como de otras eventualmente afectadas. De cualquier manera cabe aclarar que virtualmente no existen solicitudes pendientes.

Si bien esto es lo observado en la actualidad, las características del sistema y de las condiciones de los permisos hacen suponer que en otras épocas el organismo actuaba de otra manera.

Por ejemplo, todas las líneas urbanas tienen igual tiempo de recorrido, lo que habla de una diagramación específica y no de autogeneración del sistema por sumatoria de líneas aisladas.

Asimismo, los permisos de concesión determinan taxativamente el horario de cada servicio y, más aún su agrupamiento en "turnos", lo que supone la determinación del número de vehículos que deben prestar servicio diariamente en cada línea.

Es probable que esta modalidad sea herencia de la gestión de una empresa estatal única que prestaba hasta principios de la década del sesenta el servicio de transporte urbano y suburbano. También es cierto que un esquema de líneas como el existente con muy baja frecuencia y superposición de recorridos debe requerir una distribución de horarios para evitar conflictos en los momentos pico y desatención de la demanda en el valle.

De cualquier manera, interesa resaltar que hay una tradición de planeamiento, o por lo menos de diagramación, por parte del organismo concedente, aunque en la actualidad no se desarrolle esta función.

(iii) Gestión del sistema

El estado otorga en concesión la prestación de servicios de transporte público de pasajeros a empresas privadas que se hacen cargo de líneas individuales. La responsabilidad del sector público, y en particular del organismo ejecutor, es la de buscar el mayor nivel posible de satisfacción de las necesidades de los usuarios y las condiciones de viabilidad de la actividad para las empresas privadas.

Si bien la gestión individual de cada empresa es responsabilidad de cada una de ellas, el hecho de que el estado

fije los itinerarios, frecuencias y tarifas (además de otras condiciones) hace que no pueda desentenderse de la gestión a nivel de cada línea en particular.

En cuanto a la gestión global del sistema, ésta es una función indelegable del sector público, ya que los concesionarios privados se hacen cargo de la explotación de líneas individuales y no controlan el conjunto del sistema.

De lo observado respecto a las actividades de la DFT surge que una vez concedida una línea es esporádico el monitoreo de su funcionamiento o las intervenciones para mejorar sea la atención al usuario o el desempeño técnico-económica de las empresas. Lo mismo sucede respecto al conjunto de líneas como sistema.

La consecuencia es que las líneas se van adaptando por medio de prolongaciones, fraccionamientos, cambios de horarios o de recorridos propuestos por las empresas concesionarias según su evaluación del mercado que atienden o que pretenden captar. De hecho, será objeto primordial de este estudio evaluar la red y la oferta que de esta manera se implementan.

No obstante lo anterior y como se señalara en el caso de la función de planeamiento, hay elementos remanentes de una actitud más activa respecto a la gestión del sistema.

Un ejemplo es la reglamentación del uso de boletos oficializados. Según ella, las empresas deben depositar en la DFT un stock de boletos y retirar periódicamente cantidades parciales previa rendición de los boletos retirados con anterioridad y pago

del impuesto del 3% sobre la recaudación bruta.

Rige, además, un sistema de abono por viajes múltiples asociado a descuentos de tarifa para estudiantes y obreros y diferenciación tarifaria por horario nocturno.

Asimismo, en casos de emergencia en la prestación del servicio, la DPT ha autorizado servicios de excepción (línea 32) para paliar necesidades coyunturales.

Estos mecanismos ,que en ciudades con sistemas de mayor envergadura no se han implementado o están en sus comienzos, señalan un nivel de desarrollo de la gestión del sistema que la DPT de Catamarca tuvo en algún momento. Posteriormente, la pérdida de protagonismo del organismo hizo que algunos de ellos, como la obligación de vender boletos oficializados, no fueran cumplidas por las empresas.

En el mismo sentido, el hecho de que todas las líneas tengan en la actualidad servicios precarios, por prórroga de concesiones caducadas o falta de formalización de nuevas concesiones, señala que la DPT no ha podido, en los últimos años, acompañar la evolución del sistema con una adecuada normalización legal e institucional.

(i.v) Contralor del sistema.

Una de la funciones básicas de un organismo como el que se analiza es la de controlar el cumplimiento de los términos en que se ha dado en concesión un servicio público a empresas privadas.

Esta función de contralor debe atender tres aspectos que se alimentan mutuamente: uno es la fiscalización del cumplimiento de las normas establecidas; el segundo es el arbitrio de los mecanismos para que dichas normas se cumplan y el tercero es la evaluación del funcionamiento del sistema respecto a lo reglamentado.

Los controles que en la actualidad se realizan son:

- Control de horarios en cabina de la Estación Terminal de Omnibus. Los servicios suburbanos (salvo tres líneas que no tienen cabecera en la Terminal) tienen obligación de registrar el horario de salida y llegada de cada vuelta con indicación del No. de turno; No. de licencia de conductor y No. de interno del vehículo. Los servicios urbanos deben registrar el comienzo y finalización de cada turno. Del análisis realizado sobre los Registros de la Planilla de Control de Cabina respecto a los servicios autorizados y a los efectivamente realizados según planillas de conductor, surge que no todos los servicios se registran en la terminal, lo mismo que el inicio y final de turnos de las líneas urbanas. En muchos casos no se registran los horarios reales y en los casos en que en un mismo turno un coche cubra servicios con distinto destino (ya sea de líneas distintas o fraccionamientos) estas situaciones no son reflejadas en la planilla de control de cabina. El personal de la DPT tiene conocimiento sobre las líneas que manifiestan irregularidades en la prestación del servicio pero esto no es sistemáticamente reflejado en algún tipo de registro que indique cuáles y cuántos son los servicios que no se cumplen en relación con lo autorizado.

- Habilitación e inspección de vehículos. Aún no se ha investigado con qué elementos cuenta la DPT para hacerlo, cuáles son los criterios y cuál la periodicidad de las inspecciones técnicas; de cualquier manera, puede fácilmente constatarse que el parque de varias empresas operadoras se encuentra en estado que difícilmente pueda considerarse apto para la prestación de un servicio público.

- Control de seguros de vehículos y personal. También en este caso la DPT lleva el registro correspondiente pero parecen ser escasas las acciones correctivas en casos de incumplimiento.

- Control de venta de boletos. Como ya se mencionara, las empresas deben operar con boletos oficializados y depositar mensualmente el 3% de la recaudación en concepto de impuesto. En los hechos, las empresas no cumplen con esta obligación vendiendo boletos no autorizados, evadiendo de esta forma el pago del impuesto correspondiente y no suministrando información básica para el seguimiento del sistema.

De esta manera respecto al tema de contralor del sistema, la DPT registra falencias que pueden sintetizarse en lo siguiente:

- falta de explicitación de los objetivos buscados por la acción de contralor.
- falta de método para la realización de controles.
- falta de mecanismos de evaluación de la acción de control.

- falta de constancia en la aplicación de medidas correctivas.

Los agentes de la DPT son conscientes de esto y de la escasa respuesta de los concesionarios a sus requerimientos. También ven con claridad que la situación económico-financiera de algunas concesionarias no soportaría una aplicación estricta de los reglamentos.

Esto último plantea una situación riesgosa; al ser sabido que ciertas obligaciones no pueden ser cumplidas por algunas empresas el control es muy laxo respecto a todos los concesionarios y a todas las obligaciones, en lugar de revisar las exigencias, determinar cuáles son imprescindibles y, a partir de ello, exigir cumplimiento estricto.

(v) Manejo de información.

La capacidad de un organismo para obtener, analizar y generar información es requisito imprescindible para el cumplimiento de sus funciones y un buen indicador de su capacidad de gestión.

Lo observado en la DPT de Catamarca demuestra que, pese al conocimiento sobre el sistema que demuestra poseer el personal, al manejo de información sistematizada es muy escaso.

El personal a cargo de las distintas áreas conoce el sistema, su evolución y situación actual por ser agentes con antigüedad en la repartición y conocedores de la zona y de las empresas

operadoras. Pese a ello, se observa que:

- Los recorridos y horarios de las líneas registrados en la DPT en varios casos no coinciden con los observados en la operación no pudiendo discriminarse claramente si se trata de falta de actualización de la DPT respecto a cambios autorizados o a incumplimiento por parte de las empresas de las condiciones del permiso.

- Respecto a la información anterior no hay ningún tipo de elaboración como pueden ser indicadores de coches-km ofrecidos, horarios de cobertura, frecuencias sobre ciertos corredores, grado de superposición de las líneas, etc.

- Se lleva el registro de los vehículos habilitados para cada empresa también sin elaboración posterior respecto a utilización por coche, antigüedad media, relación parque en servicio y reserva, etc.

- Se lleva registro de los seguros contratados y de la presentación de certificados de libre deuda aunque, como se verá más adelante, esto no se traduce en medidas para evitar el incumplimiento de estas obligaciones.

- No se cuenta con información sobre la demanda dirigida al sistema ya que las empresas no proveen dicha información (para evadir una obligación impositiva) y la DPT no arbitra ningún mecanismo a su alcance para obtenerla como podrían ser inspecciones, procesamiento de planillas de conductor, conteos, etc.

En síntesis, la información disponible es escasa, en algunos casos desactualizada y, en general no sistemática ni procesada. Esta situación respecto al manejo de información tiene que ver, como se verá en puntos siguientes, con la falta de poder del organismo para exigir a los concesionarios la provisión de información, con la falta de claridad respecto al contralor del sistema, actividad que requiere y genera información, y con la falta de objetivos claros respecto al rol de la DPT, de los que debiera derivarse la identificación del tipo de información necesaria y los indicadores que de ella debieran obtenerse.

6. ZONIFICACION

En el presente capítulo se presenta la zonificación realizada, a los fines del trabajo de encuesta que deberá encararse en los próximos meses del Estudio.

Se vierten en primer término algunas consideraciones de orden general, para luego caracterizar las zonificaciones realizadas para las líneas urbanas y suburbanas, respectivamente.

6.1 Criterios generales

El objeto de la zonificación, en estudios de transporte, es posibilitar el agrupamiento de información referente a la demanda de viajes, a fin de simplificar su análisis y tratamiento, y, particularmente, reducir la demanda de recursos para los trabajos de campo, al permitir la aplicación de técnicas de muestreo. Resulta obvio que operar a nivel de cada parada de cada línea de transporte colectivo de pasajeros da lugar a un volumen muy grande de información, cuyo manejo y estudio son virtualmente imposibles; por otra parte, se requiere relevar la totalidad de los viajes, puesto que una muestra resultará poco confiable, desde un punto de vista estadístico.

Es en lo referente a los trabajos de campo donde surge el "problema clásico" de la zonificación, que es el de definir zonas que resulten adecuadas para la clasificación de información que será producida con posterioridad, no

siendo posible una "segunda vuelta". Esto es, deben definirse zonas cuya adecuación sólo podrá ser constatada con posterioridad, no siendo posible realizar correcciones a los relevamientos de campo. Son errores típicos, por ejemplo, la definición de zonas con pobre producción y atracción de viajes, zonas con usos de suelo heterogéneos, etc..

Las características y criterios a aplicar para la zonificación deberán entonces tener en cuenta todas las informaciones disponibles, a fin de prevenir posibles errores como los señalados; por otra parte, existen desde ya consideraciones que hacen a los costos de producir información. Podemos entonces identificar diversos factores a tener en cuenta, entre los que debemos mencionar los siguientes:

- Dimensión y distribución de actividades del área a estudiar. Por ejemplo, una ciudad que presenta una elevada densidad demográfica y de actividades requerirá la identificación de zonas de menor área, que una que presente una mayor dispersión territorial; por otra parte, la zonificación deberá tomar muy en cuenta la distribución de actividades residenciales y no residenciales, intentando en particular reunir en zonas por separado las que muestren una elevada presencia de empleos (típicamente, las áreas centrales donde se concentra el grueso del empleo administrativo, bancario, etc.), por cuanto son puntos típicos de atracción de viajes.

- Objetivos del estudio. Si se requiere un acabado conocimiento de la operación de líneas de autotransporte, será necesario relevar con precisión los niveles de carga de las líneas en cada uno de sus tramos, por lo cual la zonificación deberá ser relativamente desagregada, además de tomar en cuenta características de la red tales como ejes troncales, eventuales tortuosidades y superposiciones. Para obtener en cambio un panorama general del tipo de usuario del sistema (nivel socio-económico, motivos de viajes, etc.), una zonificación más agregada será suficiente.

- Confiabilidad estadística. Por motivos fáciles de intuir, la confiabilidad de una muestra depende, entre otros aspectos, de su tamaño absoluto (y no de la relación entre su tamaño y el de la población a muestrear). Ello debe analizarse en términos de cantidad de viajes muestrales por par de zonas: en términos generales, puede aceptarse estadísticamente que un valor muestral de 25 unidades por par de zonas resulta confiable. Una zonificación más desagregada requerirá entonces incrementar los tamaños de muestra, toda vez que la cantidad de viajes relevados para cada par de zonas disminuirá considerablemente. Por ejemplo: suponiendo que la cantidad de viajes es aproximadamente igual para cada par, si existen 5 zonas, bastará con encuestar 625 viajes (25 viajes por par multiplicado por 25 pares de zona posibles); pero si en cambio se definen 10 zonas, deberán encuestarse nada menos que 2500 viajes, lo que implica cuadruplicar el volumen de recursos destinados a trabajos de campo. Debe

entonces dimensionarse adecuadamente el número de zonas, a fin de evitar el empleo equivocado de recursos, para lo cual, una vez más, es indispensable tener claros los objetivos del estudio.

Para el presente trabajo, se han previsto dos relevamientos sucesivos. El primero consiste de una encuesta de ascenso y descenso, que permitirá establecer los orígenes y destinos de los viajes por autotransporte durante un día hábil típico; este relevamiento deberá proporcionar una acabada "radiografía" de las características de la red, identificando superposiciones, tortuosidades, puntos de muy alta o muy baja ocupación, etc.. El segundo relevamiento es en cambio una encuesta a usuarios, cuyos objetivos serán relevar datos acerca de su perfil (nivel socio-económico, motivo del viaje, periodicidad del viaje, opinión sobre el servicio, etc.) y del viaje que realiza (cantidad de cuadras caminadas, transbordos, etc.).

Para el primer relevamiento se ha previsto una zonificación desagregada, que permita conocer en detalle lo que ocurre en diversos tramos de cada línea; para el segundo, en cambio, se ha considerado conveniente una menor desagregación, por lo que se adoptará como zonificación la que surja de unir zonas correspondientes a la primera encuesta. Para ello, se evaluarán los resultados obtenidos por ésta.

En consecuencia, para el presente informe se ha

elaborado únicamente la zonificación correspondiente al primer trabajo de campo previsto, siendo que la del segundo surgirá de la agregación.

A continuación, se trata por separado el caso de líneas urbanas y suburbanas.

6.2 Líneas urbanas

Para la zonificación del ámbito de operación de las líneas urbanas (incluyendo aquí, desde ya, los tramos pertenecientes a líneas suburbanas), se analizaron primeramente los usos del suelo, a fin de detectar las áreas donde predominan los usos no residenciales de carácter central. Tal como surge del análisis urbanístico incluido en otra parte del presente informe, puede fácilmente identificarse un área de características netamente centrales, contenida enteramente dentro del casco delimitado por las 4 avenidas principales de la ciudad. A partir de dicha área, se identificaron sucesivas zonas, considerando tanto sus características urbanas (puntos aislados de importante generación, como la Universidad; áreas de densificación residencial elevada; etc.) como así también las características de la actual red de autotransporte público de pasajeros. Respecto de esto último, se tuvo particularmente en cuenta lo siguiente:

- Definir un número de zonas que torne estadísticamente suficiente el relevamiento por parte de

dos equipos de encuestadores, a fin de no prolongar indebidamente las tareas de campo. Se estima que se relevarán de esta manera unos 500 viajes.

- Definir zonas que permitan identificar tramos de líneas en forma inequívoca, evitando en lo posible la formación de zonas atendidas por tramos paralelos a distancia importante.

- Posibilitar el análisis de superposiciones y de tortuosidades.

Se llegó de esta manera a un conjunto de 15 zonas, que se ilustran en cartografía adjunta; ellas fueron numeradas correlativamente de acuerdo al criterio siguiente:

- La zona 1 es el área central de la ciudad.
- Las zonas al este de un eje aproximadamente intermedio fueron numeradas con números impares, y las ubicadas al oeste con números pares.

Con esta delimitación, cada línea de autotransporte atiende en promedio unas 7 zonas. Ello produce un total de 49 pares de zonas, lo que significa un promedio de 10 viajes muestrales por par de zonas, de acuerdo a lo ya indicado; dado que es dable suponer la existencia de cierta concentración de viajes (por ejemplo, difícilmente se den viajes dentro de cada zona), se estima que esta zonificación es compatible con valores de viajes por

casillero origen-destino estadísticamente significativos (25 viajes, según ya se mencionó).

6.3 Líneas suburbanas

No pareció conveniente, en este caso, una zonificación del tipo de la empleada en el ámbito urbano, porque no existen propiamente áreas urbanizadas, sino ejes de ocupación de baja densidad en torno de la red vial. En consecuencia, pareció más adecuado trabajar directamente sobre los tramos de cada recorrido, individualizándolos a través de las localidades más importantes; de esta manera, por otra parte, puede tratarse con mayor facilidad el caso - frecuente en el área del Santa Rosa-Villa Dolores - de líneas que arriban a la misma localidad a través de diferentes recorridos.

En este contexto, resulta sin duda adecuado trabajar directamente mediante las secciones tarifarias de cada línea, puesto que se corresponden con localidades de importancia. Ello por otra parte facilita sensiblemente el trabajo de los encuestadores, toda vez que delimitaciones alternativas pueden ser particularmente difíciles de establecer sobre el terreno, por ser áreas de baja urbanización.

En consecuencia, la zonificación, que no es tal en este caso, será realizada para las líneas suburbanas, a

partir de las actuales secciones tarifarias. Los tamaños de muestra correspondientes serán establecidos en cada caso, dada la gran disparidad de frecuencias que se verifica.

7. OBSERVACIONES FINALES PARA EL PRESENTE INFORME DE AVANCE.

Las tareas desarrolladas hasta aquí representan la primera aproximación del grupo consultor a la temática del Estudio. Por tal motivo, las constataciones que se han alcanzado tienen necesariamente un carácter preliminar.

Cabe enfatizar que resulta de gran importancia que los comitentes formulen indicaciones precisas que permitan orientar la tarea a fin de que el producto resulte lo más adecuado posible a sus necesidades. A tal efecto, este Informe constituye una circunstancia clave, dado el tiempo de trabajo aún disponible.

Lamentablemente, la incompleta cobertura de información acerca de líneas y empresas no permite construir un cuadro de situación comprensivo, a raíz de las entregas pendientes de documentación a la que se hizo ya referencia. Sin embargo, se dispone de algunos elementos de juicio que permiten adelantar las reflexiones siguientes:

a) Sin duda, el primer rasgo del servicio de autotransporte que llama la atención es un desempeño respecto del usuario que deja bastante que desear. Entre otros aspectos, conviene subrayar los siguientes:

- Envejecimiento y deficiente condición del parque móvil de la mayor parte de las líneas.
- Baja confiabilidad del servicio, que se refleja en el incumplimiento de horarios y frecuencias programadas.
- Deficiente señalización e información, tanto a bordo como en tierra.

Esto representa simultáneamente un mal servicio y una pobre imagen para el usuario, quien se ve defraudado en su expectativa de disponer de una prestación de razonable calidad.

b) Las líneas urbanas presentan un volumen de oferta apreciable, y un grado notable de diversificación de recorridos, con frecuencias programadas relativamente bajas. Esto lleva a que las eventuales (y frecuentes) fallas de confiabilidad del servicio tengan fuerte repercusión, en particular en áreas periféricas donde las alternativas de viaje son reducidas. Por otra parte, los niveles de ocupación registrados, para las líneas urbanas relevadas, distan en general de ser elevados, si comparados con casos de otras áreas urbanas. Lo relevado hasta el presente no permite afirmar asimismo que existe sobrecarga en el servicio en horas pico, salvo los escasos tramos y líneas ya indicados en su oportunidad.

c) No parecen existir dudas de que los niveles tarifarios vigentes a la época del análisis para las líneas urbanas resultan restrictivos, dificultando la capitalización de los prestadores. Como es lógico, esto tiene estrecha relación con lo mencionado acerca de los niveles de ocupación, sugiriendo una disyuntiva de central importancia, siempre para líneas urbanas, a fin de corregir esta situación: incrementar las tarifas en términos reales, o reducir el nivel de oferta, unificando recorridos y ajustando en más o en menos las frecuencias, hasta tanto sea posible. Esto significa optar entre la manutención de la actual "filosofía" del sistema y una reformulación importante de la red; esto es, optar entre mantener una red de oferta diversificada y de baja frecuencia, o reducir y concentrar la oferta en

determinados itinerarios; la reducción en el volumen de vehículos-km ofertados debería situarse, a los niveles tarifarios existentes en septiembre de 1989, en un 30% menos, aproximadamente. Se enfatiza que es ésta una apreciación de carácter absolutamente preliminar, encontrándose sujeta a revisión a partir de ulteriores relevamientos y consultas con la Dirección Provincial de Transporte; en caso de confirmarse, ésta deberá indudablemente dar opinión al respecto, al equipo consultor del presente estudio.

d) El trazado de las líneas suburbanas resulta por lo general obvio, dado el carácter de la red vial. Existen algunas tortuosidades, cuya importancia sólo podrá ser aquilatada a partir de mayores elementos de juicio. Los niveles de ocupación no pueden considerarse elevados, para las líneas relevadas, lo que tal vez puede sugerir la existencia de sobreoferta, dadas las superposiciones que físicamente existen, por cierto, si bien ello deberá contemplar debidamente las frecuencias de prestación. De cualquier forma, debe recordarse que es en este grupo donde se verifica el grueso de la información faltante.

e) En cuanto a la ecuación económico-financiera de las líneas suburbanas, los datos correspondientes a las líneas relevadas indican niveles de ingreso manifiestamente insuficiente, lo que corroboraría la idea de la existencia de sobre-oferta. Se presenta aquí también la disyuntiva entre asegurar los niveles actuales de oferta incrementando las tarifas, o proceder a una racionalización que permita reducir los volúmenes de servicio en grado significativo.

f) El desempeño de la Dirección Provincial de Transporte (DPT) es desde ya una temática central, que merece las siguientes observaciones y comentarios:

- Correlativamente con el pobre desempeño del servicio, por parte de los prestadores, puede afirmarse que el mismo se encuentra insuficientemente administrado. Ello se percibe principalmente por la ausencia de planificación del sistema y de una supervisión efectiva. En estas circunstancias, el servicio virtualmente "funciona solo". Un buen ejemplo de esto es la existencia de gran cantidad de concesiones vencidas, sin renovación.
- Es muy importante consignar que si la DPT tiene hoy reducido protagonismo, ello no se debe a la carencia de tradición a este respecto. Muy por el contrario, debe destacarse el empleo de instrumentos de cierto refinamiento, máxime para un centro urbano del porte de Catamarca: permisos que fijan horarios y turnos; diversificación tarifaria en función del usuario (escolares, obreros) y del uso (tarifas nocturnas); abonos; boleto oficializado.
- Posiblemente, esta tradición de gestión proviene de la ex-compañía provincial de transporte (hoy representada principalmente por la empresa COTCA); pero es importante establecer las razones que han llevado al paulatino empeoramiento. La insuficiencia (y no la carencia, por cierto) de recursos humanos parece jugar aquí un papel

importante, como así también la de recursos materiales (no existe por ejemplo equipamiento informático).

g) No caben dudas de que resulta de central importancia que la DPT recupere y fortalezca su capacidad de planificación y gestión como punto de partida de cualquier proceso de mejoría del autotransporte colectivo urbano. Ello requiere indefectiblemente mejorar los niveles de información, a fin de garantizar la eficacia y eficiencia de las medidas a adoptar; ello permitirá por ejemplo ajustar adecuadamente los niveles tarifarios, evitando incurrir en valores excesivamente altos.

h) El presente Estudio tiene por finalidad, en este contexto, coadyuvar a este proceso de recuperación, proporcionando una base informativa hoy inexistente, procedimientos para su actualización y un conjunto de cursos de acción propuestos. Pero esto será con seguridad insuficiente, de no contarse con la participación activa de la DPT., no sólo a los fines de orientar adecuadamente las tareas del consultor, sino principalmente para introducir los cambios en su orgánica y funcionalidad, que permitan implementar las medidas que resulten adecuadas; consideréanse, por ejemplo, las dificultades de administración inherentes a un llamado a concurso generalizado.

B - ANTEPROYECTO DE LEY
PROVINCIAL DE TRANSPORTE

ESTUDIO PARA LA FORMULACION DE UN ANTEPROYECTO DE LEY
PROVINCIAL DE TRANSPORTE

El presente informe de avance relativo al Estudio para la formulación de una Ley Provincial de Transporte para la Provincia de Catamarca, estará integrado por un prólogo que reseñará los contenidos que debería contener el texto legal, seguido por cinco capítulos referidos respectivametine a lo siguiente:

- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA, REFERIDOS AL TRANSPORTE POR AUTOMOTOR.
- ANTECEDENTES DE IGUAL NATURALEZA QUE SE REGISTRAN EN EL ORDEN NACIONAL.
- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y REGLAMENTARIOS DE OTRAS PROVINCIAS.
- ALGUNOS ANTECEDENTES VINCULADOS CON EL DERECHO EXTRANJERO.
- ALGUNOS TEMAS QUE NECESARIAMENTE DEBEN SER INCLUIDOS EN EL PROYECTO DE TEXTO LEGISLATIVO EN MATERIA DE TRANSPORTE PARA LA PROVINCIA DE CATAMARCA.

1. Prólogo

El estudio vinculado con la formulación de una ley provincial de transporte por automotor para la provincia de Catamarca debe necesariamente abarcar la totalidad de los servicios que a través

de dicho modo de transporte se realizan dentro del ámbito territorial de la provincia.

Como consecuencia de ello resulta de fundamental importancia, proceder a señalar el correspondiente **ámbito de aplicación material y territorial o espacial**, con el fin de establecer fehacientemente el marco jurisdiccional en el cual resultará de aplicación la norma a proyectarse.

Asimismo aparece como esencial realizar una adecuada **delimitación de la competencia**, señalando específicamente la autoridad de aplicación de la norma legal, y, además, fijando las atribuciones de que la misma estará investida con el objeto de poder satisfacer el adecuado cumplimiento de su cometido. Además, cabría contemplar la posibilidad de delegar facultades en órganos inferiores, cuando la naturaleza de los actos en cuanto a su carácter operativo y funcional así lo aconsejare.

En cuanto al ámbito de aplicación material se hace necesario definir **la naturaleza** de todos aquellos servicios que resultan comprendidos dentro del texto legal a proyectarse. Allí aparecerán las prestaciones conceptualizadas como servicio público, y aquellas otras que en principio no revestirían tal carácter, por constituir servicios que si bien satisfacen necesidades de interés general, no reunirían los caracteres básicos con que la doctrina identifica al servicio público. En el transcurso del desarrollo del presente informe se volverá sobre el tema.

En materia de **operadores** de los servicios se hace necesario indicar quiénes se encontrarían en condiciones de adquirir tal

condición, concluyéndose en un primer análisis, que podrán ser todos aquéllos con capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, independientemente que se trate de personas físicas o jurídicas. La norma legislativa podrá establecer pautas básicas en cuanto a las aptitudes que deberían reunir los prestatarios, sin perjuicio de que una ulterior reglamentación señalase de modo concreto cuáles requisitos le serían exigidos a los mismos para desempeñar la actividad, sobre la base de lo que establecieren las pautas establecidas por la norma de fondo.

En cuanto a la **figura jurídica en base a la cual el prestatario privado estaría interrelacionado con la autoridad pública**, y se encontraría autorizado para efectuar el servicio, cabe expresar que la figura variaría según la específica naturaleza de los servicios, adelantándose que si se tratara de un servicio público, la relación Estado Provincial-operador privado se materializaría a través de la **concesión**, mientras que si el servicio fuera de aquéllos que se califican como de interés general, la relación jurídica se instrumentaría a través de la denominada **habilitación**.

Asimismo, se considera conveniente incluir en el proyecto, contenidos referidos a **las condiciones de desempeño del personal de conducción** en lo relativo a su aptitud profesional y a normas mínimas de naturaleza laboral, vinculadas con la específica tarea que el mismo realiza. En igual sentido corresponde reglar aspectos básicos relacionados con el material rodante afectado a la prestación del servicio, así como también lo atinente al régimen legal a que deberán someterse los prestatarios en cuanto a la tipicidad que deben revestir las personas jurídicas y la idonei

dad legal que corresponde que acrediten las personas físicas.

Además se entiende pertinente regular aspectos de naturaleza económica financiera que se vinculan a la intervención de la Autoridad Administrativa en la **fijación del precio del servicio público** -corrientemente denominado tarifa- y en la posibilidad de señalar **indicadores de referencia** en aquéllos servicios caracterizados como de interés general.

Se hace necesario también contemplar la implementación de un **régimen fiscal** que contemple la posibilidad de crear un impuesto o tasa que sea reinvertido en el sector para posibilitar su desarrollo en cuanto a posibilitar estudios o tareas de investigación, para financiar proyectos u obras relacionados con el mejoramiento de la infraestructura del transporte, y eventualmente para financiar el funcionamiento del propio organismo estatal con competencia en la actividad.

En materia de control y fiscalización es preciso reglar un **régimen adecuado relativo a la verificación de la conducta** de los operadores de los servicios con el fin de apreciar su comportamiento como prestatario y su grado de acatamiento a las normas de naturaleza legal o reglamentaria vinculada a la realización de los servicios. Como complemento de ello se hace preciso adoptar un conveniente **régimen sancionatorio**, destinado sobre todas las cosas a promover conductas ajustadas a derecho y desalentar la comisión de transgresiones, todo ello en función de procurar la correcta satisfacción del interés público.

Por último, cabría hacer una breve referencia acerca de la

responsabilidad que le cabe al Poder público, respecto de los prestatarios y también de los usuarios, como consecuencia de la relación de derecho público que se materializa en el primer caso, y como autoridad encargada de velar por la consecución del bien común, en el segundo.

El contenido que se sugiere resulta ser la sustancia básica de lo que necesariamente debe incluir una norma como la que se pretende proyectar, el cual, asimismo, en líneas generales, aparece incluido en el marco normativo que regula la materia tanto en el orden nacional y provincial, como así también en el derecho extranjero.

2. Antecedentes constitucionales y legales de la provincia de Catamarca referidos al transporte por automotor

A. El 3 de septiembre de 1988 se sanciona el nuevo texto de la Constitución de la Provincia de Catamarca, procediéndose el día 5 de septiembre del mismo año -de acuerdo a lo que surge de su artículo 298-, a la jura de la misma ante el Presidente de la Convención Constituyente por parte de los Convencionales, el Vice Gobernador en ejercicio del Poder Ejecutivo, los senadores, diputados y ministros de la Corte de Justicia. Dicho texto modifica, a su similar de fechas 9 de julio de 1895 y 15 de enero de 1966.

De acuerdo a lo que se puede apreciar del texto constitucional, se advierte que resulta atribución del Poder Legislativo: "... Legislar sobre aquéllas materias necesarias para el mejor ejercicio de las atribuciones precedentes y para todo asunto que haga al bien común del pueblo de la Provincia" (art. 110 inc.33).

Con ésta mención de carácter genérico pareciera encontrarse implícita la facultad de la legislatura provincial de dictar normas vinculadas con la planificación, establecimiento operación y control del transporte por automotor de pasajeros y cargas.

Sin embargo, del art. 149 inc. 25 de la citada norma constitucional, se aprecia que son atribuciones del Gobernador: inc 25: "Organizar el régimen y funcionamiento de los servicios públicos", por lo que el texto constitucional otorga al ejecutivo provincial facultades en materia de organización y funcionamiento de los servicios públicos.

Ante ello, surge la primera pregunta. ¿La atribución para regular el transporte por automotor es facultad del Poder Legislativo o por el contrario corresponde al Poder Ejecutivo?. O sea, ¿será necesario sancionar una ley para regular el transporte por automotor, o bastaría con el dictado de un decreto por parte del poder administrador? La respuesta, aunque podría parecer sencilla en un primer análisis, presenta complicaciones que hacen que deba recurrirse a consideraciones de naturaleza interpretativa, las cuales, en más de una oportunidad, podrán no ser coincidentes y en mérito a ello, el supremo órgano judicial competente sería el encargado de arrojar luz acerca del tema, a tenor de las atribuciones que se desprenden del art. 204 inc. 19 de la Norma constitucional.

No obstante ello se considera que la norma material que regule el transporte debe ser de naturaleza legislativa.

Lleva a la citada conclusión, la circunstancia que la materia

que se pretende abarcar incluye contenidos que exceden el marco de lo que implica la organización y el funcionamiento de un servicio público, ya que pueden incluir, entre otros, aspectos que importen cierta reglamentación del ejercicio de determinados derechos individuales como consecuencia de la satisfacción de necesidades de carácter general, o bien que se refieren a la creación de institutos de naturaleza tributaria, o a la aplicación de sanciones que suponen la existencia de una norma de naturaleza legislativa que le sirva de sustento, etc. Por otra parte, hemos señalado, y describiremos más adelante con mayor detenimiento, que no en todos los casos se está en presencia de un servicio público, de acuerdo a la conceptualización restrictiva con que el término es definido en la actualidad, sino que también aparece el denominado servicio de interés público o de interés general, que no participa, en principio, de igual naturaleza y características que el servicio público.

Además, la función legislativa consiste en la creación del derecho nuevo u originario, o sea un derecho cuyo contenido no está determinado ni condicionado por otra producción jurídica superior dentro de las funciones del poder del estado (BIDART CAMPOS, Germán "Manual de Derecho Constitucional Argentino" pág. 469).

Por otra parte, una regulación como la que se pretende proyectar, supone reglamentar el ejercicio de determinados derechos individuales, función que según la Constitución Nacional debe ser materializada a través de la ley (art. 14), es decir, por medio de una norma obligatoria de carácter material, entendida ésta como la creación de un derecho originario, y respecto de la cual no existe, con relación a la Constitución del Estado, ningún otro

plano que la condicione (BIDART CAMPOS, cit. pág. 576).

En consecuencia, y en virtud del principio de supremacía que consagra el art. 31 de la Constitución Nacional, ésta se encuentra revestida de **superlegalidad**, en virtud del cual todo el orden jurídico político del Estado debe ser congruente o compatible con la Constitución. De ello se infiere sin lugar a dudas que toda Constitución Provincial y cualquier norma local dictada en función de ella, deberá ser ajustada a lo que establece la Carta Magna del Estado.

En el mismo orden de ideas, cabe citar el principio de legalidad que se desprende del art. 19 de la Constitución Nacional, según el cual **nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de lo que ella no prohíbe.**

Dicho **principio de legalidad** tiene su razón de ser en que la obediencia que los individuos prestan a los gobernantes se fundan en la creencia de que ellos "mandan en nombre de la ley", y tiene por finalidad afianzar la **seguridad individual** de los gobernados, al predeterminar las conductas debidas o prohibidas, a fin de que los hombres puedan conocer de antemano lo que tienen que hacer u omitir.

Como consecuencia de la aplicación del principio de legalidad, el Congreso Nacional tiene una serie de competencias atribuidas en materia de creación de delitos y penas (art. 18); para privar de la propiedad (art. 17); para establecer gravámenes (art. 49 y 17) para reglamentar el goce y ejercicio de los derechos (art. 14); para ejercer determinadas competencias (arts. 79, 99,

15, 18, 21, 21, etc. (BIDART CAMPOS, cit. págs. 55, 195 y sigs).

Además, también resulta materia de interpretación, el alcance de los términos empleados en el citado inc. 25 del art. 149 del texto constitucional, habida cuenta que no resulta claro determinar si dichas atribuciones se refieren a facultades exclusivas de ejecución y administración sobre la base de lo que regula la norma legal, o si también importan la posibilidad de abarcar cometidos de naturaleza sustancial.

No debe olvidarse que la función del ejecutivo si bien abarca una actividad creadora que se materializa a través actos de política gubernativa, de administración y de ejecución, todo lo cual supone la existencia de un poder de iniciativa, también desarrolla un cometido subordinado y ejecutorio, por cuanto su actuación es **sub legal**, es decir que se realiza en un plano inferior vinculado por la ley (BIDART CAMPOS, cit. pág. 614).

Es por ello, que aparece más razonable inclinarse hacia la viabilidad de proponer un texto de naturaleza legislativa, en la inteligencia de que dicho poder es el que cuenta con facultades para reglar todos los temas que deben incluirse en una regulación como la que se pretende. Ello en modo alguno importaría invadir expresas facultades del ejecutivo, quién ejercitaría las mismas en orden a organizar el régimen y el funcionamiento del servicio público.

B. En el orden legislativo, resulta procedente citar la Ley Nº 2426 de la provincia, sancionada el 23 de noviembre de 1971.

Dicho texto legal pareciera estar referido especialmente al transporte de pasajeros por automotor, tal como surge del art. 19 del texto legal, donde si bien incluye la mención a la **encomienda**, dicho transporte de bienes no caracteriza básicamente a otro tipo de transporte distinto al de personas, como lo puede constituir el transporte de mercancías o cosas.

Por lo demás, el texto legislativo, describe las atribuciones de la Autoridad Administrativa Provincial, hace mención a institutos específicos como la concesión o el permiso, se pronuncia en favor de un procedimiento previo de selección del concesionario basado en la concurrencia y oposición, como lo es la licitación pública, y prescribe una serie de obligaciones a cargo de los prestatarios de los servicios de transporte. Señala también las atribuciones de la citada autoridad en materia de tarifas, otorgamiento de permisos precarios, posibilidad de celebrar acuerdos con otras jurisdicciones. Asimismo establece un impuesto sobre el monto del pasaje en el orden del tres por ciento (3%), y un dos por ciento (2%) en el caso de las encomiendas.

En materia de sanciones, resulta ser una norma legal **"en blanco"** por cuanto no señala cuáles serán las sanciones que corresponden ante el incumplimiento de las obligaciones que impone la referida ley, sino que remite a la reglamentación, aspecto éste más que discutible desde el punto de vista constitucional. Cabe expresar respecto del tema, que la Cámara Contencioso Administrativo Federal -Sala I- de la Capital Federal (Fallo del 28.09.84), al referirse al Reglamento de Penalidades aprobado por Decreto 698/79, que se vincula a la Ley Nº 21.844 por la cual se establece el régimen de sanciones de aplicación a los prestata

rios de transporte, ha entendido viable la descripción de conductas sancionables y el establecimiento de las penalidades correspondientes a través de la citada norma reglamentaria, en tanto respeten el espíritu de la Ley reglamentada, pero es de destacar que la citada norma legal, contiene disposiciones en la cual se establecen las sanciones a aplicar y fija el máximo y el mínimo dentro del cual se puede graduar la sanción de carácter pecuniario. Como se advierte, el texto legal nacional incluye precisiones de fondo, que no se encuentran contenidas en la norma provincial.

Por otra parte, corresponde señalar que la Ley Nº 2426 de la Provincia de Catamarca, no ha sido reglamentada.

3. Antecedentes constitucionales y legales en el orden nacional.

A.- El art. 67 inc. 12 de la Constitución Nacional establece la competencia del Congreso de la Nación en lo relativo a la potestad de "reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí".

El concepto de **comercio** ha sido interpretado como **intercambio, comunicación, movimiento, transporte**, comprendiendo en consecuencia todos los medios por los cuales éste último se realiza.

Por su parte, tanto la Procuración del Tesoro como la Corte Suprema de Justicia de la Nación se han pronunciado de un modo coincidente, al entender que el transporte en sus distintas modalidades constituye **una de las principales formas de comercio** (Procuración del Tesoro, Dictámen del 24/09/63; C.S.J.N. Fallos 134-112; 298-392).

Asimismo, cabe señalar que el Alto Tribunal ha elaborado una jurisprudencia uniforme referida al tema, en virtud de la cual ha entendido que dicha facultad de reglar el comercio -y en función de ello el transporte, como elemento esencial de aquél-, constituye un poder, cuyo ejercicio corresponde al Congreso Nacional con carácter exclusivo (Fallos 188-27; 154-104, 113; 298-3; 300-310; 301-223, entre otros).

En mérito a tal facultad, el Congreso nacional ha sancionado la Ley Nº 12.346 que establece que la explotación de los servicios de transporte por automotor que se realicen entre las provincias entre sí o entre las mismas y los territorios nacionales (para la época de la sanción de la ley había mas de un territorio nacional), o entre éstos y la Capital Federal, deberá contar con el permiso previo otorgado por la autoridad administrativa competente.

Asimismo fija pautas genéricas que deberán ser consideradas por dicha autoridad en oportunidad de decidir el otorgamiento de los referidos permisos.

Cabe señalar que en la actualidad la norma nacional no representa un antecedente válido relativo a la materia, por cuanto refleja su falta de adecuación a la cambiante realidad del transporte, a la vez que evidencia una insuficiencia normativa que en la mayoría de los casos ha sido zanjada a través del dictado de normas de naturaleza reglamentaria.

B.- Realizada esta aclaración preliminar, corresponde mencionar -sin que la enumeración pretenda tener un carácter taxativo-

una serie de normas legales y reglamentarias en el orden nacional que resulta útil que sean tenidas como antecedentes a los efectos del trabajo objeto del presente estudio.

Leyes

Ley Nº 12.346 Cordinación de Transportes

Ha sido sancionada en 1937. Su texto no incluye importantes aspectos relativos al sistema de transporte, reduciéndose su aplicación actual a lo reglado en los arts. 2º, 3º y 4º.

Ley Nº 17.233 Fondo Nacional del Transporte

Crea el Fondo Nacional del Transporte. Instituye la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte, la cual debe ser abonada por las personas físicas o jurídicas que realizan servicios o actividades de autotransporte sometidos al contralor y fiscalización de la Autoridad Nacional en materia de transporte (texto según la modificación introducida por el art. 2º de la Ley Nº 22.139.

Ley Nº 21.844 Régimen de sanciones por infracciones a las normas legales y reglamentarias.

Establece las sanciones en caso de transgresiones o infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias en que incurran los prestatarios de los servicios de transporte por automotor sometidos al contralor y fiscalización de la Autoridad Nacional en materia de transporte

Ley Nº 22.139 Modifica las Leyes Nº 12.346 y 17.233

Ley Nº 23.368 Deroga el art. 8º de la Ley Nº 12.346

El art. 8º de la Ley Nº 12.346 regulaba lo atienente al depósito de garantía relativo al cumplimiento de las obligaciones derivadas del permiso.

Decretos

Decreto Nº 27.911/39 Reglamento de la Ley Nº 12.346

Adolece de vicios metodológicos. Asimismo cabe señalar que como consecuencia de lo dispuesto por el Decreto Nº 405/81, fue declarado sin aplicación al transporte de cargas.

Decreto Nº 3106/61 Servicios de Transporte en el Distrito Federal

Regula lo relativo al otorgamiento de los permisos referidos a los servicios urbanos.

Decreto Nº 698/79 Reglamento de Penalidades

Describe las conductas infractoras y fija las sanciones que corresponden a cada una de ellas, siempre dentro de las pautas establecidas en la Ley Nº 21.844.

Decreto Nº 405/81 Aprueba el Reglamento de Transporte de Cargas por Carretera

Decreto Nº 1029/87 Modifica los arts. 4º y 14 del Decreto Nº 3106/61

Califica a los servicios de turismo y describe las modalidades bajo las cuales pueden operar dichos servicios.

Incluye las siguientes modificaciones:

Dispone la autorización previa de la autoridad de aplicación en lo relativo a determinados actos que pudieran realizar las personas físicas titulares de permisos, a cuyo fin deberán incorporar al Estatuto o Contrato Social una cláusula que así lo establezca

Establece la titularidad del dominio del material rodante por parte del permisionario. Se autoriza sin embargo, el arrendamiento, comodato y el arrendamiento con opción de compra en un porcentual que no supere el veinte por ciento (20 %) del parque autorizado.

Incorpora el requisito de presentación de una declaración jurada y fija el contenido de la misma.

Establece las pautas a considerar para autorizar una transferencia de permiso.

Caracteriza la transferencia de permiso de hecho.

Deroga los Decretos Nº 11.083/44, 11.084/44, 19.014/44 y 6339/69.

Asimismo existen regulaciones contenidas en Resoluciones ministeriales y de Secretaria de Estado que también serán tenidas en cuenta a los efectos del estudio. Dichas normas se refieren en su mayoría a regulaciones en materia de personal de conducción, material rodante, procedimiento de selección para la adjudicación de prestaciones de transporte (pliego general de bases y condiciones y metodología de evaluación), tarifas, seguros, estadísticas, etc.

4. Antecedentes legislativos y reglamentarios de otras provincias.

A los efectos del estudio a realizar se procederá al análisis de distintas normas provinciales relacionadas con el transporte por automotor. Dichas normas servirán de elemento de consulta a fin de proyectar la norma legislativa objeto del trabajo, en cuanto a las materias y temas que constituirán su contenido específico.

Las normas legales y reglamentarias, entre otras, son las siguientes:

Entre Ríos	:	Ley Nº 3.761; Dto. Regl. Nº 894
Río Negro	:	Ley Nº 651; Dtos. Regl. Nº 110 y 1225
Chaco	:	Ley Nº 95; Regl.Dto. Nº 41/55
Buenos Aires:		Dto Ley Nº 16.378 modif. por Ley Nº 7.396; Dtos Nº 4423'86 y 4424/86; Decreto Ley Nº 23.953/57
Neuquén	:	Ley Nº 482
Santa Fe	:	Ley Nº 2.499; Decreto Nº 252/85

San Luis : Decreto Nº 1825/85
 Córdoba : Decreto Nº 1124'84 y Dto. 604/87
 La Pampa : Decreto Nº 3508/85; Dto Nº 142/85
 Corrientes : Ley Nº 3.734
 Sgo.del
 Estero : Ley Nº 3.664; Ley Nº 4.985; Dto Serie C
 Nº 792/71
 Tucumán : Ley Nº 5.063

5. Algunos antecedentes vinculados con el derecho extranjero.

Se han recopilado normas de países como Brasil, Colombia y España. La selección estuvo motivada en virtud que en algunos de los casos citados se advierte un régimen jurídico referido al transporte que guarda analogía a nuestros ordenamientos, tanto en el orden nacional como provincial (casos de Brasil y Colombia). En otros casos (España), las regulaciones en materia de derecho público -administrativo en la especie- ha servido de antecedente para la sanción de las normas de análoga naturaleza hoy vigentes en nuestro país.

También resulta de interés consultar algún antecedente de legislación de los Estados Unidos de Norteamérica, teniendo en cuenta que la Constitución de ese país sirvió de guía para el dictado de nuestra Norma Fundamental, especialmente en la materia que nos interesa, cual es la cláusula comercial contenida en el art. 67 inc. 12 de la misma, resultando asimismo ilustrativa la circunstancia que los precedentes jurisprudenciales americanos ha sido citados en reiteradas oportunidades por nuestros tribunales.

Es por ello que se considera de interés realizar un análisis de dichos antecedentes, en el entendimiento que resultará de interés para la realización del estudio.

6. Principales temas a ser incluidos en el proyecto de texto legislativo

A continuación se realizará una reseña de los principales temas que necesariamente deberán ser tratados en el proyecto de ley, sin perjuicio de agregarse otros que puedan surgir como consecuencia del desarrollo del estudio a efectuar.

A.- AMBITO DE APLICACION ESPACIAL O TERRITORIAL

Se refiere a la determinación de la jurisdicción territorial a la cual será aplicable la norma. Conviene que sea específicamente establecida.

En lo que se refiere a las facultades que cabe a los Municipios en materia de ordenamiento y regulación del transporte que se desarrolle en su ámbito territorial, cabe señalar que en el texto constitucional de la provincia no existe norma expresa respecto a ello, por lo que solamente podría aceptarse la competencia de los mismos acerca del tema, realizando una interpretación extensiva de lo establecido en el art. 252 inc. 12 de la Constitución de aquella, el cual al fijar las atribuciones del Gobierno Municipal incluye a "todas aquellas atribuciones y facultades necesarias para poner en ejercicio las enumeradas y las referidas a la propia organización legal y al libre funcionamiento económico, administrativo y electoral". Sin perjuicio de ello, se rei

teran respecto del tema, las consideraciones señaladas en el punto 1.2 del presente informe.

B.- AMBITO DE APLICACION MATERIAL

Se refiere a las categorías de servicios que quedan incluidos dentro el marco de regulación de la norma legal. Dichos servicios serán clasificados en función de su naturaleza (públicos, de interés general, privados), del objeto del transporte (personas o cosas), de la extensión del recorrido incluyan (urbanos, suburbanos, interurbanos, rurales). En cada caso se señalará las disposiciones que alcanzan a los mismos en cuanto normas generales a ser aplicadas a toda prestación de transporte, y cuáles en cambio están referidas específicamente a cada uno de ellos.

Asimismo resulta oportuno conceptualizar la diferenciación que se pretende realizar entre servicio público, servicio de interés general (también dado en llamar de oferta pública) y servicio privado.

En materia de servicio público no existe un concepto uniforme en la doctrina. **MARIENHOFF**, entiende que servicio público es toda actividad de la Administración Pública que tiende a satisfacer necesidades e intereses de carácter general, cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o admi

nistrados requiera el control de la autoridad estatal (Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo" T. II).

BARRA, en cambio -con cita a Fulvio Zanelli- pone énfasis en expresar que es imposible suministrar una noción precisa acerca del servicio público, atento que ninguna definición tendrá carácter absoluto. Afirma, sin embargo, que el servicio público, tanto económica como jurídicamente, siempre fue concebido como un instrumento idóneo para garantizar la satisfacción de ciertas exigencias sociales, cuando no se consideró conveniente dejar libre la actividad tendiente a tal satisfacción, a la iniciativa privada. Asimismo describe los caracteres del servicio público, entre los que menciona la continuidad, regularidad, generalidad, uniformidad, igualdad y obligatoriedad e igualmente señala los requisitos que debe reunir un servicio público, a saber:

- a) que la actividad sea de competencia del Estado;
- b) que dicha competencia no pueda ser compartida con los administrados;
- c) que la ejecución de la citada actividad pueda ser transferida a los particulares.

(BARRA, Rodolfo Carlos "Hacia una interpretación restrictiva del concepto jurídico de servicio público" L.L. 1982-B pág. 363).

El caso típico de servicio público de transporte lo constituye el servicio regular de pasajeros, respecto del cual el Estado interviene en beneficio del público usuario en general que no tiene posibilidad de participar en el precio y condiciones de prestación de dicho transporte.

El servicio de interés general o también denominado de oferta pública supone una actividad de interés general que si bien puede brindar satisfacción a necesidades de índole colectivo, no constituye un servicio público, ya que si bien la oferta está dirigida a la generalidad, desaparecen en cambio otros caracteres antes señalados, como ser la uniformidad, igualdad, continuidad, obligatoriedad, regularidad. En dicho caso la intervención del poder público se limita a velar la realización de la prestación, pero no como prestación de transporte en sí misma, sino en cuanto forma parte de un proceso destinado a satisfacer un interés general de la comunidad. Por otra parte, el usuario del servicio no resulta ser el público en general, sino que preferentemente está dirigida a un específico y determinando sector de la población. El ejemplo típico de tales servicios lo representa el transporte de mercaderías o cosas. En el mismo, la intervención del Estado no lo es en función del servicio en sí mismo como en el caso del transporte de personas, procurando salvaguardar los derechos de aquéllas, sino que su participación se limita únicamente a los actos necesarios que aseguren el abastecimiento de la sociedad en la medida en que dicho transporte integre un proceso económico que incida en la circulación de bienes, elementos éstos vitales para la comunidad.

Por último el servicio privado es aquél respecto del cuál no existe oferta pública en cuanto a su prestación. En dicha categoría se encuentran los servicios por cuenta propia y los servicios contratados.

C. AUTORIDAD DE APLICACION

Es el órgano al cual la ley le atribuye competencia para la

ejecución y aplicación de la ley. Asimismo la norma podrá contener autorización para delegar facultades en órganos de jerarquía interior, cuando se trate de aspectos de carácter operativo o funcional.

IV. CONCESION. HABILITACION. PERMISO PRECARIO.

La concesión es el acto mediante el cuál el Estado encomienda a una persona -física o jurídica- por un tiempo determinado, la organización y funcionamiento de un servicio público. El concesionario actúa a su propia cuenta y riesgo percibiendo por su labor la retribución que puede consistir en el precio pagado por los usuarios o en subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o en ambas cosas a al vez (MARIENHOFF, cit. T III-B pág. 577; HAURIOU "Precis de droit administratif et de droit public" pág. 1015; BLONDEAU "La concesión de service public", pag. 243; SAYAGUES LASO "Tratado de Derecho Administrativo" T 2 pág. 12; CAETANO "Manual de direito administrativo" pág. 304 y 559), criterio que también ha sido compartido por la jurisprudencia (C.S. J.N. FALLOS 141-268; 183-116; 158-268, entre otros).

En la concesión de servicio público la titularidad de la competencia corresponde exclusivamente al Estado, siendo solamente su ejecución concedida a los particulares, sin mengua de los atributos esenciales del Poder Estatal, revistiendo por lo tanto el carácter de contrato de derecho público (C.S.J.N. FALLOS 211-83, 188-7).

La concesión es un contrato administrativo en el cuál prevalece el carácter "intuitu personae" se otorga con el fin de satisfa

cer un interés público. Debe ser ejecutada directamente por el concesionario y no puede ser transferida sin autorización del concedente.

La habilitación representa una autorización genérica por la cual la Autoridad Administrativa faculta a un particular a fin de que pueda ejecutar la prestación de un servicio considerado de interés general, sin otra exigencia que la de satisfacer una serie de requisitos específicamente determinados. Es el caso de la obligación de inscribirse en un registro especialmente establecido al efecto, disposición ésta que puede ser apreciada en una norma nacional referida al transporte de cargas (Reglamento aprobado por Decreto Nº 405/81), así como también en distintas normas provinciales vinculadas a la misma materia.

El permiso precario en cambio, es un acto unilateral del Poder Público, en donde el permisionario carece de derechos frente al Estado, pudiendo ser revocado dicho permiso en cualquier momento y sin recurso alguno. La actual Ley Nº 2426 de la Provincia de Catamarca en el art. 7 prevé la posibilidad de autorizar permisos precarios con carácter experimental por el término máximo de un (1) año.

D. OPERADORES PRIVADOS

El mencionado tema se refiere a la aptitud que deben poseer los particulares para poder acceder a la posibilidad de realizar la actividad de transporte por automotor.

Tal aptitud se relaciona con su tipicidad jurídica -en caso

de tratarse de personas de existencia ideal- y con su actividad profesional -si se tratara de personas físicas-.

Además deberán satisfacer los requisitos impuestos por normas legales y reglamentarias según se trate de concesión, habilitación o permiso precario.

E. REGIMEN DE EXPLOTACION

Se incluirán temas relativos a los corredores, itinerarios, cabeceras, instalaciones fijas, tarifas, seguros, parque móvil, estadísticas, etc.

F. REGIMEN FISCAL

Se podrá proponer la creación de una tasa a nivel provincial que grave la actividad de transporte en función de cada uno de los vehículos afectados a la misma.

G. REGIMEN DE SANCIONES

Se podrá propiciar el establecimiento de un régimen de sanciones por infracciones a las normas legales y reglamentarias relativas a la materia. El texto legal deberá incluir las infracciones básicas y asimismo señalar las sanciones y de tratarse de sanciones pecuniarias deberá por lo menos indicar su máximo. Estas últimas podrán determinarse en función de una unidad fija referida luego a un valor que surja del precio de la tarifa mínima, del gas oil, nafta común o especial, parámetros estos utilizados en normas vigentes o en distintos proyectos legislativos elaborados en el orden nacional o provincial.

H. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO PROVINCIAL.

El tema referido con la responsabilidad del Estado, se vincula con la intención de determinar en qué medida la persona jurídica pública Estado Provincial resulta responsable tanto en la esfera contractual como extracontractual. Todo ello lo referiremos sobre la base de la consideración general de la cuestión, a través del análisis realizado por la doctrina y jurisprudencia nacional y extranjera.

Se trata de una materia que se incluye en el ámbito del derecho administrativo, que por su naturaleza es local o provincial (art. 104, Constitución Nacional), extremo este que no impide recurrir -a través de la analogía- a prescripciones contenidas en el código civil, a fin de aplicarlas a la Nación -o a las provincias- como personas jurídicas públicas de carácter estatal. (CASSAGNE, Juan Carlos "En torno al fundamento de la Responsabilidad del Estado" ED T. 99.).

En la actualidad todo el mundo jurídico occidental acepta la responsabilidad del Estado, superando de ese modo las ideas que preconizaban la irresponsabilidad del ente estatal, en base a los criterios referidos a la soberanía de la ciudad estado, que se perfilaron en la antigua Grecia, adquirieron mayor notoriedad en el siglo XVI, a través de las ideas absolutistas, que entendían que el Estado representaba el poder absoluto en el interior e independencia absoluta en el exterior. Dicha situación se mantiene con el advenimiento de la Revolución Francesa, aunque, en este caso, la soberanía del monarca es reemplazada por la soberanía del pueblo, la cual no tenía limitación alguna (CASSAGNE cit.).

Posteriormente, y a través de la labor desarrollada por el Consejo de Estado Francés, se consagró la responsabilidad del Estado por faltas objetivas en la prestación de servicios públicos, responsabilidad luego extendida a los actos judiciales y legislativos.

A partir del caso Blanco y más precisamente del arret "Fellertier" (ambos del año 1873) en que se perfila una concepción publicista acerca de la responsabilidad del Estado -anteriormente se buscaba el fundamento en un criterio de neto corte civilista sustentado en la noción de culpa- basada sobre la distinción entre falta de servicio y falta de personal, separando la responsabilidad de la Administración de la del funcionario, sin perjuicio de la posibilidad de acumular ambas responsabilidades tal como lo reconoció el mismo Consejo de Estado en el arret "Lemonnier", siempre que la falta personal "no esté desprovista de toda la relación con el servicio."

La responsabilidad del Estado fundada sobre la base de la falta de servicio se elabora en virtud de resultar necesario procurar una reparación patrimonial como consecuencia de los daños causados a los particulares por el funcionamiento irregular o defectuoso de un servicio público, circunstancia que altera el principio de la igualdad, ya que la función administrativa ejercida de manera regular se debe por igual a todos los habitantes de modo permanente. Dicho ejercicio debe apreciarse de conformidad a las leyes y reglamentos que regulan el servicio y al daño causado al administrado (vgr. intervenciones no justificadas, ilegalidades, funcionamiento defectuoso, inacciones injustificadas, retrasos, etc.).

En tanto, la noción de falta personal elaborada por la doctrina francesa, tiende a responsabilizar a los agentes públicos frente a los administrados y delimitar así la responsabilidad del Estado, para la que se tiene en cuenta la culpa o dolo del agente público (Vedel, Georges "Droit Administratif" pág. 297-298; Cassagne, cit. nota 8).

A su vez, el daño debe revestir los caracteres de certeza, especialidad y anormalidad, pero todo ello siempre referido a la responsabilidad extracontractual.

Por otra parte la obligación de reparar encuentra su fundamento en la necesidad de restituir la vigencia del principio de igualdad que se ve alterado como consecuencia de la ocurrencia del daño, reparación que se gradúa de modo distinto según se trate de una actuación legítima o ilegítima del Estado. Cabe señalar que el principio de igualdad es reconocido en el art. 16 de la Constitución Nacional, que estatuye que la igualdad es la base de las cargas públicas.

Ahora bien, la responsabilidad patrimonial del Estado puede ser: a) civil o de derecho privado; o b) de derecho administrativo, según se trate de un daño que provenga de la actuación del Estado en el campo del derecho civil o mercantil en donde la responsabilidad se rige por las reglas del derecho privado, basada principalmente en la noción de culpa siendo aplicables entre otros los artículos 43, 512 y 1109 del Código Civil; o bien se esté frente a una responsabilidad derivada de la actuación estatal dentro del campo de la función administrativa o en ocasión de la misma, en cuyo caso la reparación se regirá por los principios

del derecho público, aun cuando pueda aplicarse para uno de los tipos específicos la responsabilidad del art. 1112 del Código Civil.

A su vez la responsabilidad del Estado regida por el Derecho Administrativo se puede dividir en responsabilidad contractual y extracontractual. En el caso de la responsabilidad extracontractual se la clasifica según se trate de supuestos en que la actuación del Estado sea legítima, de aquéllos otros casos en que dicha actuación sea ilegítima.

En el caso de la actuación ilegítima, y presuponiendo que dicha ilegitimidad no tiene como presupuesto la noción de culpa, sino la de incumplimiento irregular de la función administrativa -falta de servicio-, la reparación debe ser integral, -vale decir que comprenda tanto el daño emergente como el lucro cesante-, pues no es justo obligar a los administrados a que soporten todas las consecuencias perjudiciales de la actuación ilegítima del Estado, puesto que es el modo de compensar un sacrificio impuesto por una actuación que el administrado no está obligado a soportar y cuyo daño no se origina en una razón de utilidad pública, sino en el ejercicio irregular de la función administrativa.

En cambio si se tratara de una actuación estatal legítima, donde allí es posible sustentar que si bien existe el deber de los administrados de soportar sacrificios patrimoniales por razones de interés público o bien común, por lo que es justo que la reparación deba limitarse al valor objetivo del derecho sacrificado y a todos los daños que sean consecuencia directa e inmediata, con exclusión del lucro cesante, de las circunstancias per

sonales y de las ganancias hipotéticas, lo cual resulta lógico puesto que la comunidad no debe soportar los demás conceptos, produciendo un beneficio para el particular por causa de la utilidad pública, porque si el interés público no debe ser objeto de ventajas para los particulares la indemnización acordada para restaurar el equilibrio patrimonial debe limitarse al daño emergente.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Canton, Mario Elvio c. Gobierno Nacional" (Fallos 301-405 y sigs.) sostuvo que el resarcimiento debía comprender el daño emergente aplicando analógicamente el criterio establecido en el art. 10 de la Ley Nº 21499, para determinar la medida de la indemnización.

A su vez en el caso "S.A. Tomás Devoto y Cía. c. Gobierno Nacional" (Fallos 169-111), la Corte elaboró una construcción verdaderamente pretoriana sobre la base de la configuración de una responsabilidad indirecta aplicando los arts. 1109 y 1113 del Código Civil (Cassagne, Juan Carlos "La responsabilidad extracontractual del Estado en el campo del derecho administrativo").

Allí, la Corte fundó la responsabilidad en los mencionados artículos, según los cuales entendió que quien ocasione daño por culpa o negligencia tiene la obligación de reparar, extendiéndose esta responsabilidad a la persona bajo cuya dependencia se encuentra el autor del daño por las cosas de que se sirve o tiene a su cuidado.

En el caso F.C. Oeste (Fallos 182-5), el Alto Tribunal reconoció la responsabilidad de la provincia de Buenos Aires sobre la

base de la aplicación del art. 1112 del Código Civil, que consagra la responsabilidad extracontractual del Estado por falta de servicio, en mérito al cual la responsabilidad se fundamenta en el ejercicio irregular de la función pública.

El argumento esencial de la responsabilidad extracontractual por la actuación ilegítima del Estado, es siempre de derecho público y consiste en la necesidad de restablecer el equilibrio a fin de mantener la igualdad ante los daños causados por el Estado.

Recientemente la Suprema Corte de la provincia de Mendoza (LL 17 jul. 89), aún cuando rechaza la acción intentada, abre la vía para que pueda esgrimirse la responsabilidad estatal por omisión. El referido tribunal cita en su sentencia la opinión del autor italiano Giovanni Duni, en la que se dice que el ilícito omisivo exige que el Estado se enfrente a una situación en la cual está obligado a actuar. Respecto de esa obligación basta que se den tres requisitos: a) La existencia de un interés normativamente relevante, sea en la relación cualitativa o cuantitativa (por ej. cualitativamente es interés prevaleciente la vida, la salud de las personas, mientras que en la relación cuantitativa abarca los intereses exclusivamente patrimoniales); b) La necesidad material en actuar para tutelar dicho interés c) la proporción entre el sacrificio que comporta el actuar y la utilidad que se consigue en el accionar.

En consecuencia se admite la posibilidad de responsabilizar al Estado por actos omisivos, aun cuando el pronunciamiento judicial que nos ocupa, se hace eco de la advertencia que formula

el jurista brasileño Celso A. Bandeira de Mello, el cual expresa que se debe ser cauteloso cuando se trata de responsabilizar al Estado por dichos actos, pues otro criterio podría conducir a absurdas conclusiones, puesto que como el Estado debe cumplir proveyendo todo cuanto interesa a la sociedad, pues de él se esperan las medidas aptas para defender el bienestar de la colectividad y de los individuos; entonces ante la mayoría de los hechos diarios siempre el lesionado podría reclamar por la omisión estatal y cita como ejemplo los asaltos a las plazas públicas, los hechos de la naturaleza que no fueron previstos, etc. (BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Responsabilidade extracontractual do Estado por Comportamentos Administrativos, en Responsabilidade del Estado". p. 121).

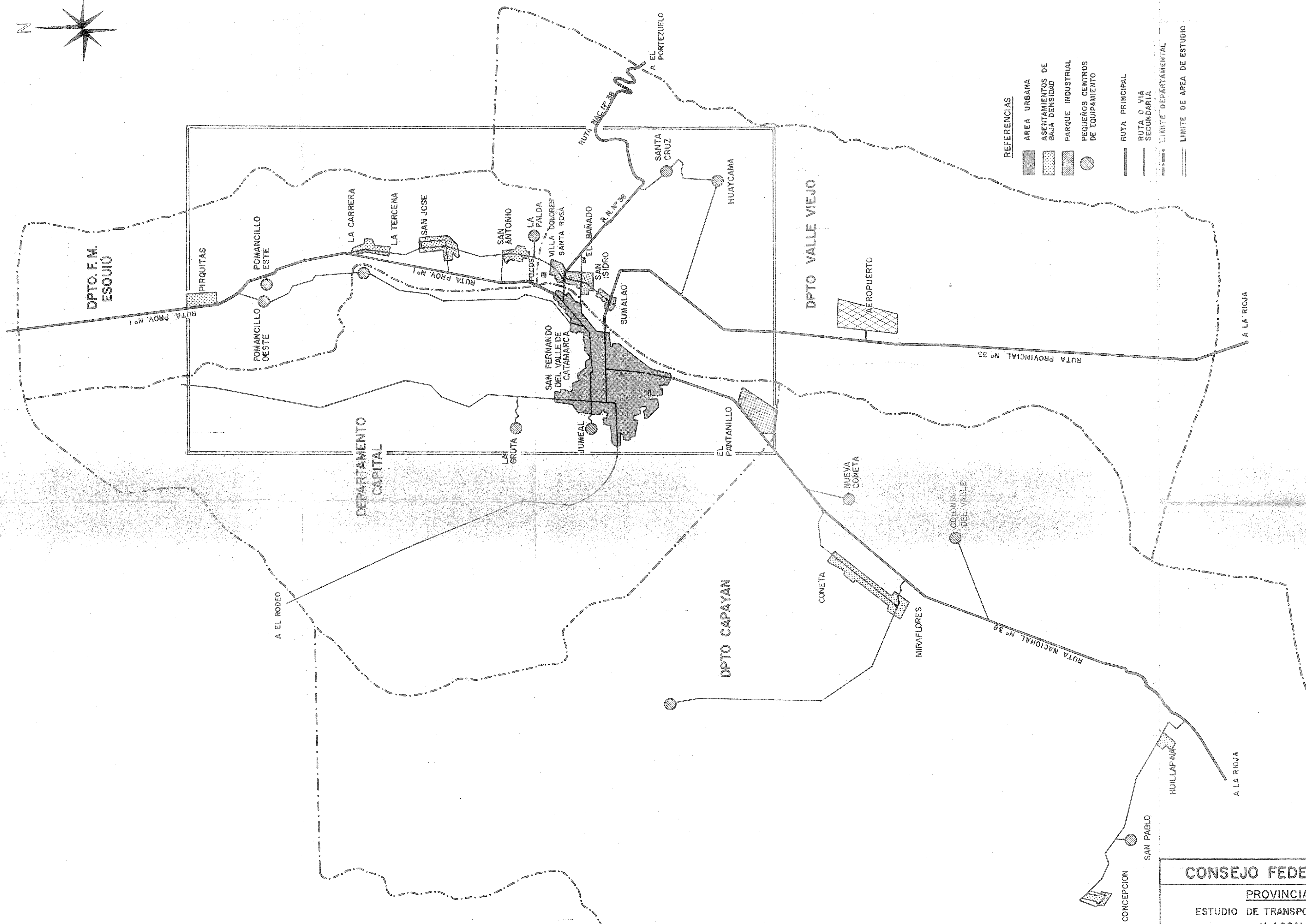
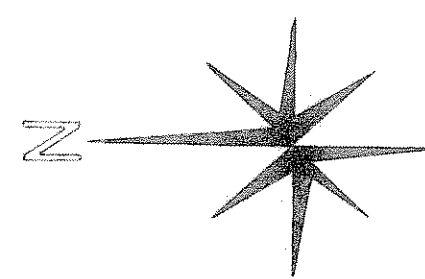
Por todo lo expuesto, se considera pertinente incluir en el texto legal disposiciones específicas que consagren y reglamenten la responsabilidad del Estado provincial en materia contractual y extracontractual respecto de todo lo atinente a la prestación de transporte por automotor, representando éste un criterio que incluso avanza sobre las legislaciones consultadas referidas a la materia.

7. CONCLUSION.

Este ha sido el bosquejo de lo que se pretende plasmar en el proyecto de norma legislativa objeto del estudio que nos ocupa. De la conversación que se tuvo en oportunidad de la visita realizada a la Ciudad de Catamarca, las distintas autoridades entrevistadas hicieron saber de la imperiosa necesidad de contar con un texto legal relativo al transporte por automotor. Ello promueve a

un desafío a la vez que aumenta y renueva la responsabilidad por el feliz resultado de la acción emprendida, en el entendimiento de que debe resultar una propuesta útil para servir de base de discusión en el ámbito provincial, como paso previo a la consolidación de un texto definitivo, instancia ésta reservada exclusivamente a la intervención de las autoridades competentes regularmente constituidas.

P L A N O S



- REFERENCIAS
- AREA URBANA
 - ASENTAMIENTOS DE BAJA DENSIDAD
 - PARQUE INDUSTRIAL
 - PEQUEÑOS CENTROS DE EQUIPAMIENTO
 - RUTA PRINCIPAL
 - RUTA O VIA SECUNDARIA
 - LIMITE DEPARTAMENTAL
 - LIMITE DE AREA DE ESTUDIO

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE CATAMARCA

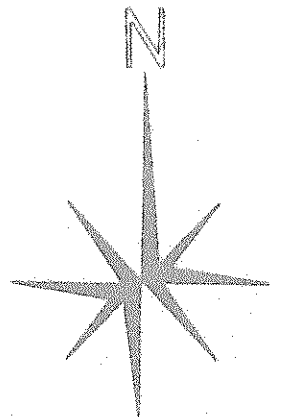
ESTUDIO DE TRANSPORTE URBANO DE LA CAPITAL
Y LOCALIDADES ALEDAÑAS

TITULO

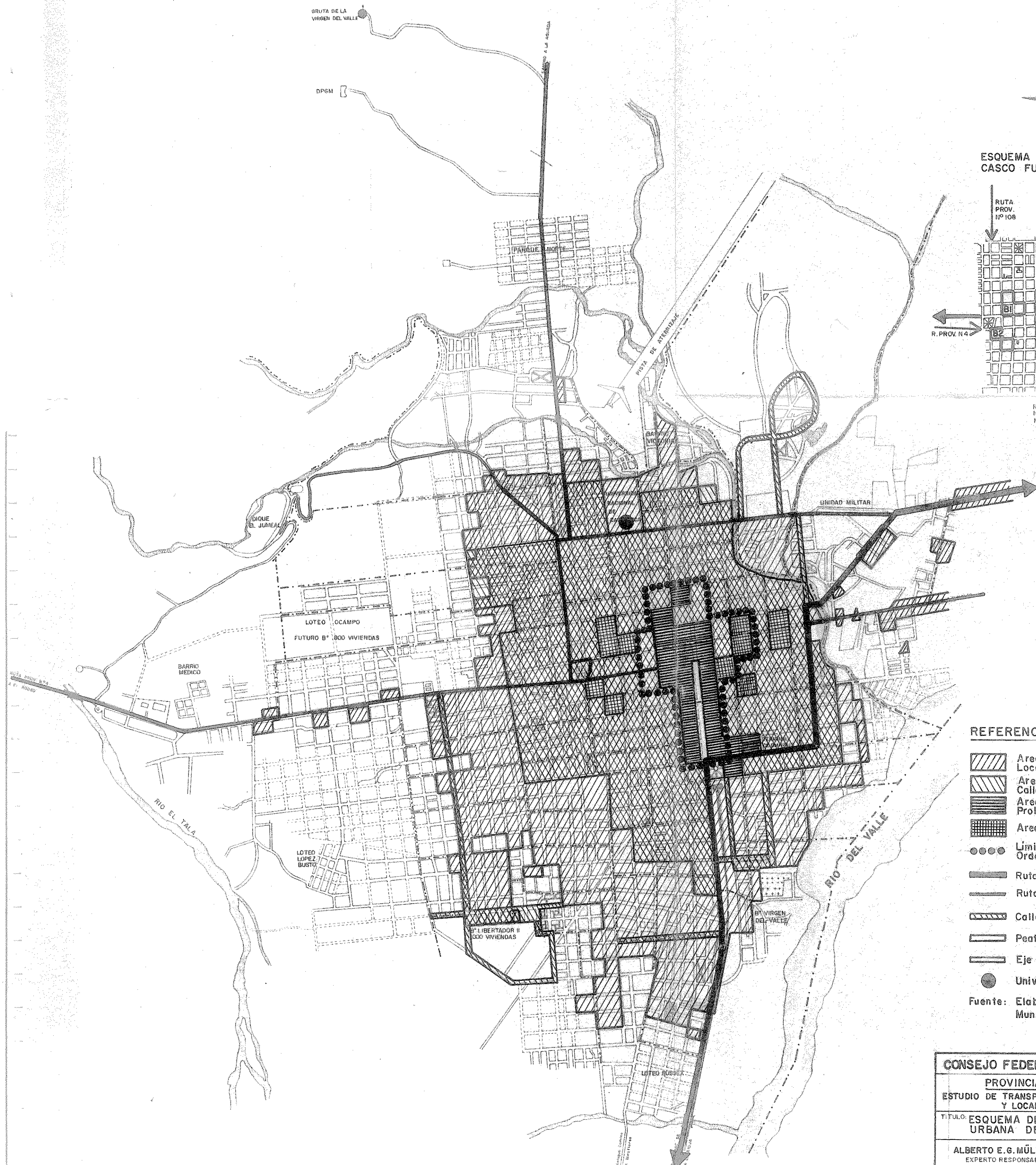
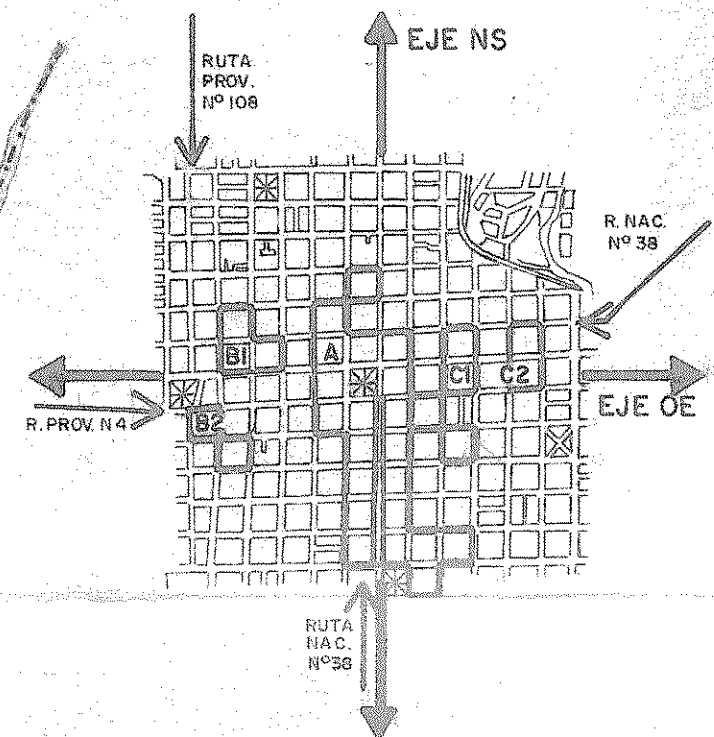
PLANO DE UBICACION DEL AREA DE ESTUDIO

ALBERTO E.G. MÜLLER
EXPERTO RESPONSABLE

PLANO Nº 2/1
ESCALA 1:100.000



ESQUEMA ESTRUCTURA DEL CASCO FUNDACIONAL



REFERENCIAS

- Area con Locales Comerciales
- Area con Todas las Calles Pavimentadas
- Area Central y su Prolongación
- Areas Sub-Centrales
- Limite Area de Preservación Ordenanza 1453/86
- Ruta de Penetración Principal
- Ruta de Penetración Secundaria
- Calle Urbana Pav. en Area de Borde
- Peatonal
- Eje Urbano Principal
- Universidad

Fuente: Elaborado en base a informac. Municipal de Nov. 1989

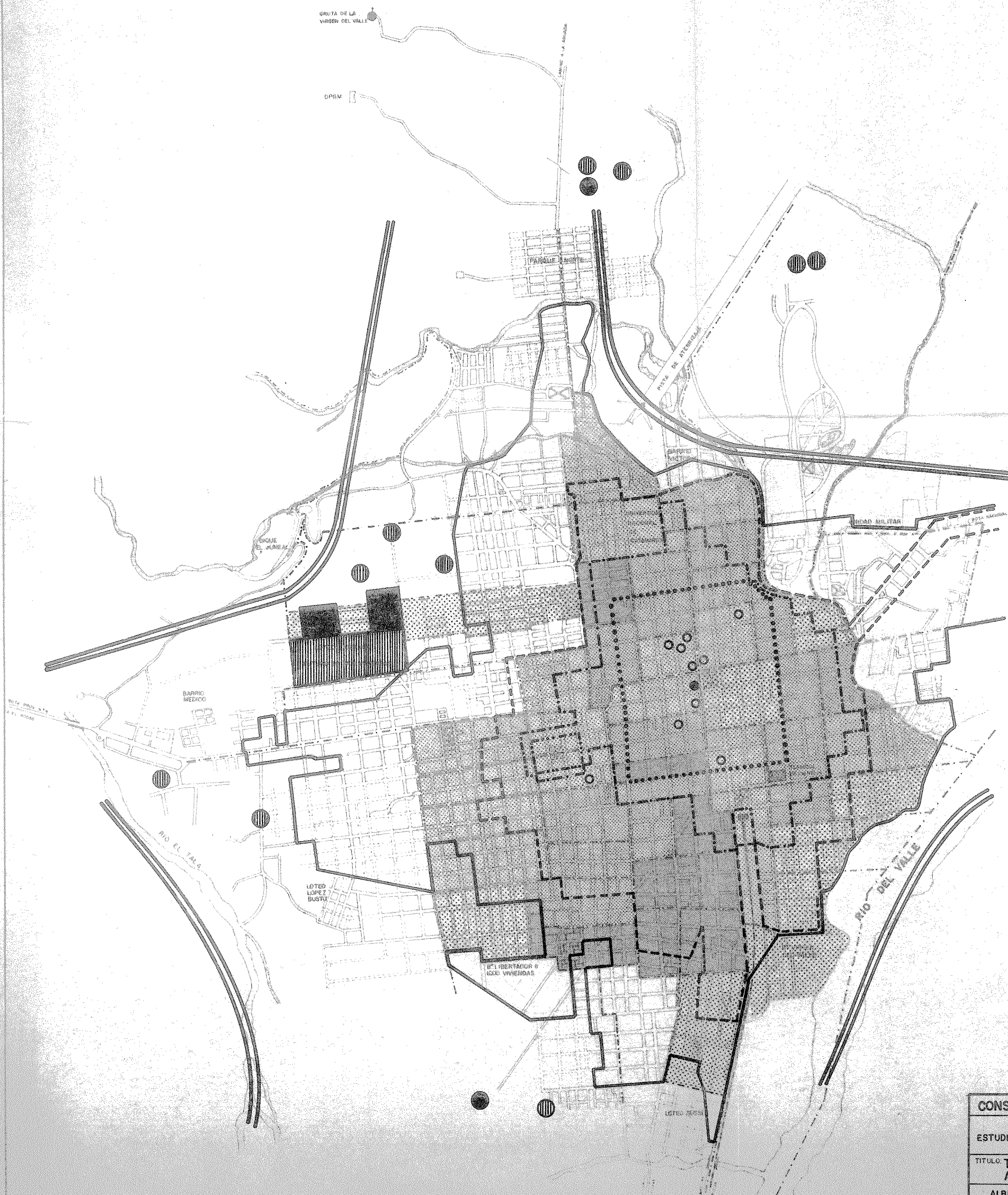
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE CATAMARCA
ESTUDIO DE TRANSPORTE URBANO DE LA CAPITAL
Y LOCALIDADES ALEDAÑAS

TITULO: ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA
URBANA DE LA CAPITAL

ALBERTO E. G. MÜLLER
EXPERTO RESPONSABLE

PLANO Nº 2 / 2
ESCALA 1:



PROCESO DE URBANIZACION

- Límite 1683
- Límite 1887
- . - . - Límite 1940
- Límite 1958
- Límite 1979
- ==== Barreras Físicas para la Expansión

Fuente: SARRAHIL 1979

Edificios de 7 a 13 plantas

- Existentes ○ En Construcción

Conjuntos de Viviendas. Sector Público Externos al Límite 1979

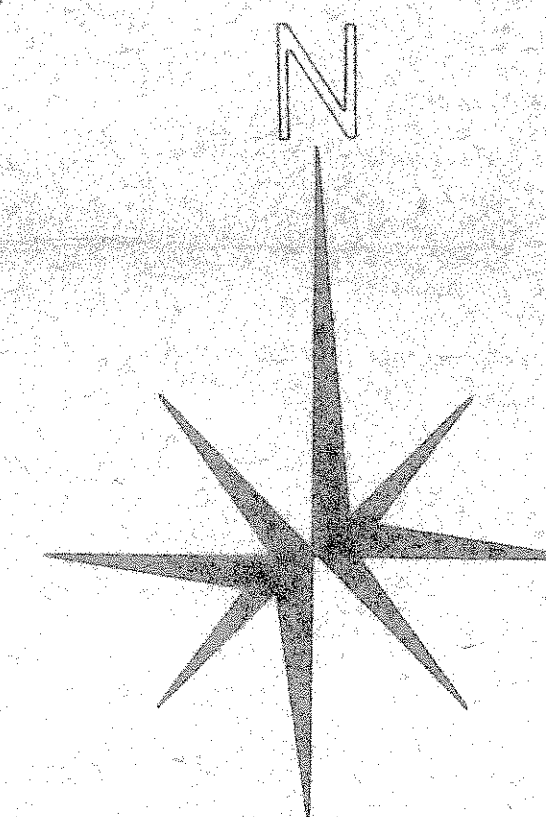
- Existentes
- ▨ En Constr. o Proyecto

Fuente: Municipalidad de Catamarca

NIVELES DE DENSIDAD

- mayor de 90 hab./ha.
- de 70 hasta 89,9 hab/ha.
- de 50 hasta 69,9 hab/ha.
- de 30 hasta 49,9 hab/ha.
- menor de 29,9 hab./ha.

Fuente: Censo de Población 1980



REFERENCIAS	
Línea 2	—
Línea 3	---
Línea 10	----
Línea 21
Línea 22	-----
Línea 24	o-o-o-o-o-o-o-o
Línea 24A	o-o-o-o-o-o
Línea 25	o-o-o-o-o-o
Línea 27	x-x-x-x-x-x
Línea 28	o-o-o-o-o-o-o-o-o-o

○ CABECERA DE LINEA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

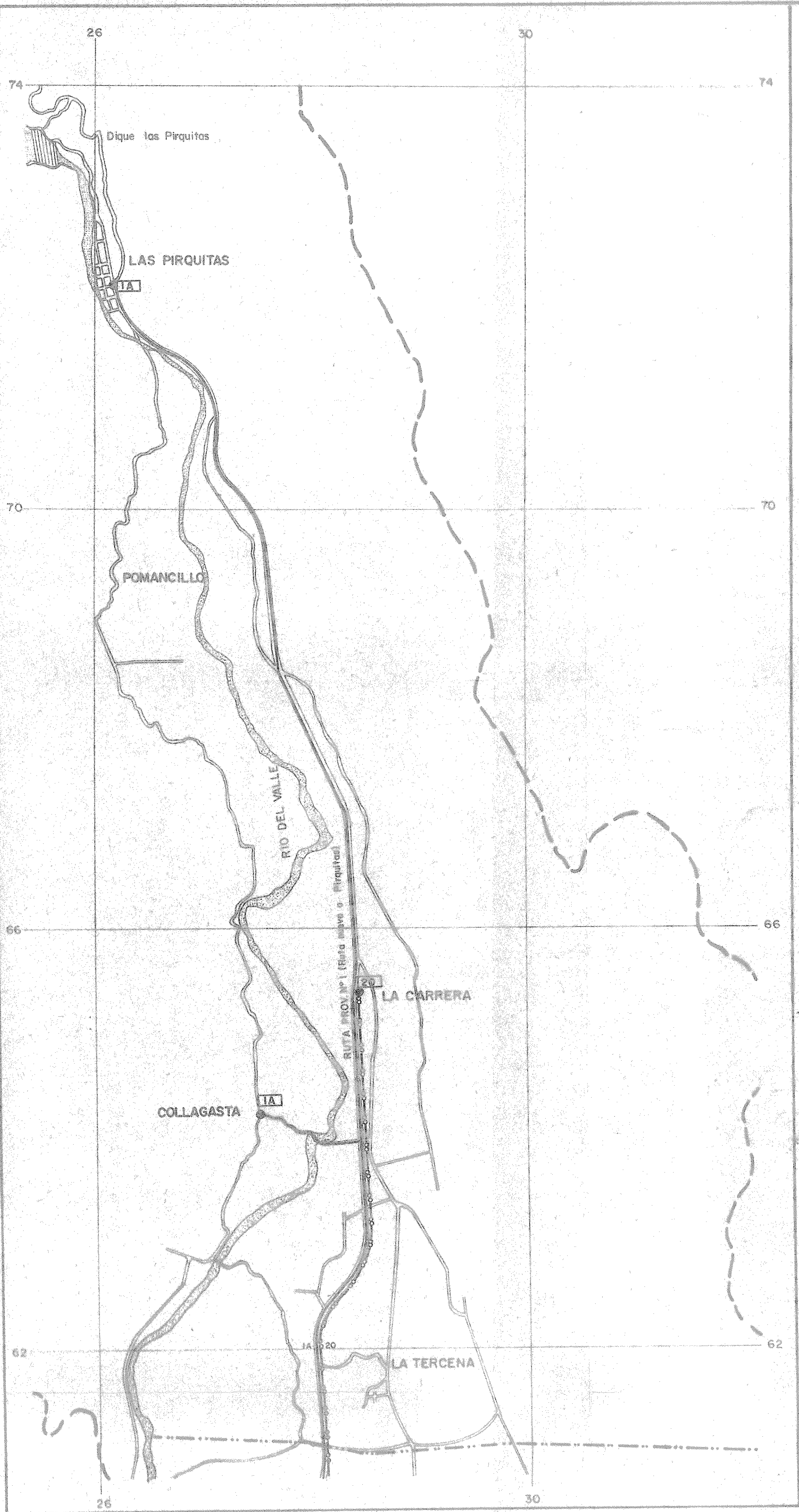
PROVINCIA DE CATAMARCA

ESTUDIO DE TRANSPORTE URBANO DE LA CAPITAL Y LOCALIDADES ALEDAÑAS

TITULO:
TRAZADO DE LINEAS URBANAS

ALBERTO E.G. MÜLLER
EXPERTO RESPONSABLE

PLANO N° 3/1
ESCALA 1:10.000



REFERENCIAS	
Línea 1A y B	-----
Línea 5A y B	-----
Línea 6	-----
Línea 7	-----
Línea 8	-----
Línea 15	-----
Línea 15A	-----
Línea 17	-----
Línea 20	-----
Línea 23A y B	-----
Línea 26	-----
Línea 30	-----

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
PROVINCIA DE CATAMARCA
ESTUDIO DE TRANSPORTE URBANO DE LA CAPITAL Y LOCALIDADES ALEDANAS

TITULO:
TRAZADO DE LINEAS SUBURBANAS

ALBERTO E. G. MULLER
EXPERTO RESPONSABLE

PLANO N° 9/2
ESCALA 1:25,000



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE CATAMARCA

ESTUDIO DE TRANSPORTE URBANO DE LA CAPITAL
Y LOCALIDADES ALEDAÑAS

TITULO:

ZONIFICACION

ALBERTO E.G. MÜLLER
EXPERTO RESPONSABLE

PLANO N° 6/1
ESCALA 1:10.000