



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 4 SECRETARÍA N°7
BREGMAN, MYRIAM TERESA Y OTROS CONTRA GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GCBA) Y OTROS SOBRE
AMPARO - USUARIOS Y CONSUMIDORES
Número: EXP 54528/2024-0
CUIJ: EXP J-01-00054528-3/2024-0
Actuación Nro: 1096018/2024

Ciudad de Buenos Aires,

Y VISTOS: los autos señalados en el epígrafe venidos a despacho a fin de resolver la medida cautelar requerida.

CONSIDERANDO:

EXPEDIENTE "Bregman c/ GCBA y otros s/ Amparo" (expediente 54528/0)

1. Que mediante la AD 946770/2024 se presenta el frente actor, compuesto por Myriam Bregman, Alejandrina Barry, Patricio del Corro, y Claudio Dellecarbonara, con el patrocinio letrado de los Dres. Carlos Alberto Platkowski, Lilien Camila Reyes y Agustina Ferro, e inician la presente acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) y Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE) a fin de que se declare la nulidad de la Resolución 5/SBASE/24 (BO N° 6869-09/05/2024), la cual determinó el aumento y nuevos cuadros tarifarios del Servicio de Subterráneos de la Ciudad, por considerar que la misma es violatoria de la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Tratados Internacionales y Leyes que regulan el servicio de Subterráneos de la Ciudad.

En el punto VII del escrito de demanda, la parte actora solicita el dictado de una medida cautelar, en los términos del artículo 61 de la Ley 4472 y los artículos 135 y 179 del Código Contencioso, Administrativo y Tributario, mediante la cual se suspenda la Resolución 5/SBASE/24 y que se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado que se abstengan de aplicar el aumento dispuesto en dicha norma, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo planteada en las presentes actuaciones.

Señalan que el aumento dispuesto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires implica perjuicios para los miles de usuarios que utilizan el subte, ya que deberán abonar un cuadro tarifario que, según manifiesta el frente actor, resulta violatorio de los derechos y garantías de los usuarios del Subterráneo.

Asimismo, argumentan que dentro del cálculo realizado para la tarifa técnica se incluyen gastos que no se encuentran debidamente justificados o que no corresponde que sean abonados por el usuario. Concretamente afirman que *“El método de las demandadas consiste en crear una Tarifa Técnica ficticia, sobrevaluada, que no cumple con lo previsto en la ley 4472 (...) esta operación tiene tres ejes: un método de cálculo irrazonable, la inclusión de gastos que nada tienen que ver con la explotación del SUBTE y una política de gestión del servicio consistente en la expulsión y disminución constante de la cantidad de pasajeros”*.

Además, enfatizan que *“...la falta de reglamentación de la ley 4472 es lo que permite la utilización de estos criterios arbitrarios e irrazonables a la hora de calcular la Tarifa Técnica y la Tarifa al Usuario (...) hecho de especial trascendencia ya que han transcurrido más de 10 años desde la sanción de aquella ley”*.

Detallan una serie de gastos que entienden no corresponden a la explotación del servicio SUBTE, entre ellas: Rubro MANO DE OBRA “Gastos de capacitación” referido a un convenio del Grupo Roggio con la UCA para formar directivos para sus empresas de transporte; Facturas por “OTRAS ESTADÍAS” del Automóvil Club Argentino, en cada factura se incluyen 73 estadías sin indicar fin de las mismas, suman 2,5 millones aproximadamente; Facturas de estacionamiento; Facturas de CEMLA SOCIEDAD ANÓNIMA \$3,9 millones de pesos mensuales por ATENCION LINEA COVID 24 HS DE LUNES A DOMINGO PERIODO NOVIEMBRE 2023 (...) se facturan 471 unidades sin especificar si son horas o cantidad de llamados; Rubro OTROS GASTOS DE OPERACIONES “Alquileres” se incluyen alquileres de rodados por aproximadamente 57 millones de pesos sin especificación del uso o necesidad de los mismos; Tres facturas de BRUNET SA por el alquiler de automóviles por más de 14 millones, la empresa tiene domicilio comercial en San Miguel de Tucumán, Provincia de Tucumán e indica que prestó servicios en Provincia de Buenos Aires; 93 facturas de UTILITY (JTC SA) empresa de alquiler de rodados (...) por una suma de aproximadamente \$43 millones; Rubro OTROS GASTOS DE OPERACIONES “Comunicaciones al pasajero”: Merchandising, facturas de campaña en redes, “auditoria de redes”, etc.; Rubro OTROS GASTOS DE OPERACIONES “Gastos de administración”: facturas por uso de remises y taxis; servicios de telefonía móvil de funcionarios, etc.; Rubro OTROS GASTOS DE OPERACIONES “Honorarios profesionales” entre ellas: honorarios legales sin especificar motivo ni relación con la empresa de transporte, registración de la marca, honorarios de escribano por actas de constatación, entre otras.

Señalan también que se han incluido gastos por desasbestización, lo cual consideran irrazonable dado que SBASE *“pretende considerar como un costo de explotación*

el proceder negligente de la Administración (mediante la adquisición de vagones con material cancerígeno) y trasladar dicho costo al SUBTE”.

Manifiestan que las demandadas no han considerado las políticas que alimenten al mayor uso del subte y recuperación de pasajeros “perdidos” desde el comienzo de la pandemia por COVID-19, lo cual implicaría una reducción del valor de la tarifa. En cuanto a los derechos vulnerados por la Resolución 5/SBASE/24 mencionan el derecho a tarifas justas y razonables previsto en el art. 24 de la ley 4472 y la protección constitucional del patrimonio de los usuarios frente a la distorsión de los mercados y monopolios (art. 46 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires)

3. Que, mediante la AD 973355/2024 dictaminó el Ministerio Público Fiscal. Mediante la AD 969474/2024, el Tribunal se declaró competente para entender en las presentes actuaciones, ya que los aquí actores cuestionan el accionar del Estado local en el marco de funciones propias en el ejercicio de control y ejecución del contrato de concesión del servicio público de transporte subterráneo y no la relación de consumo existente entre los usuarios del Subterráneo y la empresa EMOVA, que ni siquiera se encuentra demandada.

Asimismo, se dispuso el traslado a las demandadas en los términos del artículo 16 de la Ley 2145 y se les requirió, a los fines de contar con mayores elementos para resolver la medida cautelar solicitada, una lista de documentación que obraba en su poder. Hasta tanto se diera cumplimiento con dichos requerimientos se dispuso, como medida precauteladora, que los demandados deberán abstenerse de innovar en relación al monto de la tarifa al usuario del servicio público de Subterráneo.

4. Mediante la AD 1007971/2024 las demandadas acompañaron la documental solicitada y contestaron el traslado conferido, por lo que se dejó sin efecto la medida precauteladora dispuesta.

En la mencionada presentación, realizaron una serie de objeciones formales, solicitaron el rechazo de la medida cautelar solicitada por considerar que no existe legitimación acreditada, que no hay derechos de incidencia colectiva involucrados ni caso, causa o controversia que habilite la jurisdicción; sino una mera disconformidad con la decisión estatal. También cuestionan la vía elegida por los actores.

Sostienen también que el cálculo implementado para actualizar la Tarifa Técnica es el mismo que el utilizado en años anteriores y que el mismo se encuentra definido en la Ley 4472 de Regulación y Reestructuración del Sistema de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), por

lo que solicitan el rechazo de la medida cautelar por entender que no se encuentran acreditados los requisitos de verosimilitud del derecho ni peligro en la demora y por afectar el interés público.

Expediente "Asociación Civil Observatorio del Derecho de la Ciudad c/ GCBA y otros s/ Amparo (expte 55678/0)

5. En fecha 14/5/24 se recibió por conexidad el expediente "Asociación Civil Observatorio del derecho de la Ciudad c/ GCBA y otros s /Amparo" (expediente 55678/24) a fin de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de la Resolución 5/SBASE/24 en cuanto aprobó un cuadro tarifario para la explotación del Servicio Subte por violar: el art. 24 de la ley 4472 a establecer una tarifa al usuario injusta e irrazonable; el art. 15.3 de la ley 4772 al no promover el uso generalizado del SUBTE por el excesivo costo económico de la tarifa al usuario; el art. 46 de la Constitución de la Ciudad y el art. 42 de la Constitución Nacional en tanto obligan a proteger el patrimonio y el interés económico de los usuarios de los servicios públicos; los arts. 2 y 4 de la ley 6 (que regula las audiencias públicas) en tanto no se explicitó en los fundamentos de la resolución 5/SBASE/24 de qué manera se tomó en cuenta las opiniones de la ciudadanía; y por presentar vicios en sus elementos causa, motivación (por errores groseros en los hechos que habrían justificado el aumento) y finalidad.

Solicita se dicte una medida cautelar que suspenda la vigencia y los efectos de la resolución cuestionada, hasta tanto se dicte sentencia de fondo.

Para sustentar su petición expresa que la última tarifa técnica -previa a la actual- de diciembre de 2023 correspondía al \$397 (Resolución 27/SBASE/24), que aumenta en la Resolución 5/SBASE/24 a \$859,55, lo que implica un aumento del 116% en cuatro meses y medio, coherente en principio con los índices de inflación de diciembre de 2023 a mayo de 2024 (110,78%); en cambio en la tarifa al usuario los porcentajes son mucho mayores y superiores al índice de inflación. Explica que en el tramo A el porcentaje de incremento es del 359%, en el B llega a 420% y en el C alcanzaría un 505%, en un total de 7 meses.

Señala que dicha desproporción responde a que hasta la Resolución 5/SBASE/24 la tarifa al usuario correspondía al 31,44% de la tarifa técnica, mientras que a partir de ella la tarifa al usuario representará en el tramo A el 66,8%, en el B 75,66% y en el C el 88,11%. Aclara que el equilibrio histórico entre la tarifa al usuario y la tarifa técnica en los últimos 12 años, o sea desde que el SUBTE se encuentra bajo la gestión de la Ciudad (que estaba entre un 40 y 50%) es quebrado flagrantemente con la resolución cuestionada sin

justificación alguna y estima que si se mantuviera en los niveles históricos (o sea 40%) el valor para el usuario sería de \$343.

Concluye que el aumento de la tarifa al usuario *"...va a generar que menos personas utilicen el SUBTE por el costo. Esto implicará una violación al objetivo de promover el uso generalizado del Servicio SUBTE"*.

En relación a los vicios en elementos causa y motivación de la Resolución 5/SBASE/24 detalla que el IF-2024-06433935-GCBA-SBASE, la autoridad de aplicación sostuvo que *"... considerando los indicios de proyección previstos en el ámbito nacional para el aumento de tarifas del Sistema de Transporte Público Automotor de Pasajeros de carácter Urbano y Suburbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires y Jurisdicción Nacional, y del Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie en baso a la Resolución del Ministerio de Infraestructura N°1 del año 2024, se propone una tarifa para el colectivo a partir del mes de febrero de 2024 de \$270, presentando una variación mensual de 251% respecto de la tarifa del mes de enero de 2024 (\$76,92) (...) en dicha Resolución, en el artículo 8 del Anexo I se invita a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la Provincia de Buenos Aires y a las jurisdicciones municipales integrantes de la Región Metropolitana de Buenos Aires a adherir a la política tarifaria delineada. De esta forma se considera pertinente proponer el mismo mecanismo de aumento para el Servicio Subte con el objetivo de armonizar la aplicación de la estructura tarifaria en el sector del transporte urbano y suburbano de pasajeros"*.

Y agrega que el Sr. Javier Ibáñez, presidente de SBASE, en la audiencia pública sostuvo que *"El sistema de transporte de Buenos Aires incluye a colectivos, tren y subte. El Gobierno Nacional en febrero ha decidido aumentar fuertemente el colectivo, más del 350 por ciento. Históricamente el subte acompañó encima del precio del colectivo. Entonces, es necesario que el subte también aumente acompañando al colectivo. El Gobierno Nacional lo está haciendo con un incremento bimestral acompañando a la inflación. Por consiguiente, nosotros lo hemos escalonado pensando también en esos aumentos que tendrá el colectivo"*

La parte actora explica con respecto a este punto que *"La relación entre la tarifa del subte (\$80) y el colectivo (\$52,96) no es del 151% sino del 51%. Grosero error matemático. Este dato es coherente con la relación histórica entre la tarifa del colectivo y la del subte con la tarifa del subte siempre fue un 40% a un 60% mayor"*. Y concluyen *"Un error matemático gravísimo es el fundamento para el incremento de la tarifa al usuario de la Resolución N° 5/2024"*

6. De la documentación acompañada por SBASE se dio traslado a los amparistas, quienes lo respondieron en las AD1048068/24 y AD 1051687/24.

7. A continuación se remitieron ambos expedientes al Ministerio Público Fiscal a fin de que se expida respecto de la medida cautelar solicitada. En su dictamen la Fiscal, Dra. Monti, se expidió en relación a los cuestionamientos formales referidos a la vía elegida, la legitimación, la falta de caso y / o controversia y con relación a la medida cautelar solicitada por el frente actor expresa que la misma debería ser desestimada. ACA VER SI ES CIERTO QUE DEBERIA ESTAR EN 102 PESOS MAS SI ES ASI, LO PONEMOS

8. En la AD1068808/24 se presenta el Dr. Juan Manuel Di Teodoro, letrado en causa propia, en su carácter de habitante de la Ciudad y usuario del servicio SUBTE y adhiere a la demandada interpuesta y agrega sus propios fundamentos, vinculados con la afectación del derecho a la participación ciudadana y la existencia de vicios en la Resolución 5/SBASE/24.

9. En este estado, pasan los autos a resolver la medida cautelar solicitada el viernes 24 de mayo de 2023.

10. En primer lugar y en lo relativo a los aspectos formales cuestionados por la parte demandada, me remito, en aras a la brevedad, al dictamen fiscal respectivo adelantando que dichos planteos serán rechazados, atento a las claras prescripciones de la Constitución local en relación a la acción de amparo, los fundamentos expresados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Halabi" y el principio "*in dubio pro actione*".

Los actores han solicitado como medida cautelar la suspensión de la vigencia y los efectos de la Resolución N° 5/SBASE/2024 (BO N° 6869 - 09/05/2024) en cuyo artículo 1ero. fijó el importe de la Tarifa Técnica del Servicio SUBTE en la suma de pesos ochocientos cincuenta y nueve con 07/100 (\$ 859,07) conforme los costos de explotación del Servicio SUBTE reflejados en el Anexo I que forma parte de dicha resolución. En el artículo 2 aprueba los nuevos cuadros tarifarios conforme el Anexo II.

En el artículo 3 dispone que la entrada en vigencia de los respectivos tramos, luego del quinto día hábil de su publicación en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Tramo A; para el tramo B, a los 15 días corridos desde la entrada en vigencia del tramo A; y para el tramo C, a partir del 1° de agosto de 2024. Es decir el nuevo cuadro tarifario es el siguiente: Tramo A: Tarifa general de \$574 a partir del 17 de mayo. Tramo B: Tarifa general de \$650 a partir de los 15 días de vigencia del Tramo A. Tramo C: Tarifa general de \$757 a partir del 1 de agosto.

Si la tarjeta SUBE no está nominalizada (registrada con nombre) se va a pagar la totalidad de la tarifa técnica (\$859) a partir de la vigencia del Tramo C.

Por su parte, los actores entienden que dicha Resolución viola: el art. 24 de la Ley Nº 4472 al establecer una tarifa al usuario injusta e irrazonable; el art. 15.3 de la Ley Nº 4772 al no promover el uso generalizado del SUBTE por el excesivo costo económico de la tarifa al usuario; el art. 46 de la Constitución de la Ciudad y el art. 42 de la Constitución Nacional en tanto obligan a proteger el patrimonio y el interés económico de los usuarios de los servicios públicos; Los arts. 2 y 4 de la Ley Nº 6 de Audiencia Pública en tanto no se explicitaron los fundamentos de la Resolución 5/SBASE/2024 de qué manera se tomó en cuenta las opiniones de la ciudadanía y las razones por las cuales desestimó cada una de las propuestas y consideraciones realizadas; por presentar vicios en sus elementos causa – porque los antecedentes fácticos que tuvo en cuenta el órgano no se cumplieron–, motivación –por errores groseros en los hechos que habrían justificado el aumento, en particular, la relación histórica entre la tarifa del colectivo y la tarifa al usuario del subte– y finalidad –en tanto, al fijar un aumento desmedido, no cumple con el propósito de promover el uso generalizado del subte.

Puntualizan que “La última Tarifa Técnica aprobada de forma previa a la Resolución Nº 5/2024 corresponde a la aprobada el 26 de diciembre de 2023 (Resolución 27/SBASE/23). La Tarifa Técnica de diciembre de 2023 correspondía a \$397,55. La Tarifa Técnica de \$397,55 aumenta a \$859,07 (un aumento del 116%) con la Resolución Nº 5/2024. Un aumento del 116% en cuatro meses y medio. Estos valores son coherentes con los índices de inflación que de diciembre de 2023 a mayo de 2024 fue del 110,78% (ver <https://calculadoradeinflacion.com/>” (pág 10 demanda Observatorio)

Advierten que “En cambio, para la tarifa al usuario los porcentajes de aumento son muy superiores al valor de la tarifa al usuario y, por lo tanto, muy superiores a la inflación: Tramo A: Tarifa general de \$125 (vigente desde febrero de 2024) a \$574 (vigente desde el 17 de mayo). Un incremento del 359% en tres meses y medio. Tramo B: Tarifa general de \$125 (vigente desde febrero de 2024) a \$650 (vigente desde junio). Un incremento del 420 % en cuatro meses. Tramo C: Tarifa general de \$125 (vigente desde febrero de 2024) a \$757 (vigente desde agosto) Un incremento del 505 % en siete meses”.

A su vez aducen que “hasta la Resolución 5/2024 de SBASE, la tarifa al usuario correspondía al 31,44% de la tarifa técnica. Ahora, a partir de la Resolución 5/2024 de SBASE, la tarifa al usuario alcanzará los siguientes porcentajes con relación a la tarifa técnica: Tramo A: 66,8 % Tramo B: 75,66 % Tramo C: 88,11” señalando “El propio presidente de SBASE, Javier Ibáñez, reconoció en la audiencia pública que históricamente esta relación estuvo en un 40%. Ahora la relación será duplicada”.

Sostienen que "El Sr. Javier Ibáñez justifica el aumento con el argumento de llevar a la tarifa al usuario a los niveles históricos con relación a la tarifa técnica, pero se demuestra que no lleva la tarifa al usuario a niveles históricos, sino que los pasa holgadamente sin explicación ni argumento. Agregando que si se llevara la tarifa al usuario a los niveles históricos, es decir, al 40% de la tarifa técnica entonces el valor de la tarifa al usuario debería ser de \$343 pesos." (pág. 12, demanda Observatorio)

Los actores señalan que la resolución "incumple el mandato de que se debe proteger el "interés económico" de los usuarios de servicios públicos (Art. 42 de la CN) ... de un promedio histórico alrededor del 3% del gasto en SUBTE mensual con relación al SMVM, con el nuevo cuadro tarifario se pasará entre un 10% a un 13%. Se triplicará el gasto mensual en SUBTE con relación al SMVM para el Tramo A y se cuadruplicará para el Tramo C. (pág. 15)

Con relación a los cálculos de la tarifa, Bregman en su demanda señala que "La empresa SBASE emite la Memoria de Cálculo donde pretende realizar un detalle de los gastos de explotación para luego concluir la tarifa técnica y la tarifa al usuario. De la simple lectura de dicha Memoria de Cálculo (Anexo I de RESOLUCIÓN DE DIRECTORIO N° 5/SBASE/24) se observa cómo se incluyen gastos que exceden a la propia explotación. En primer lugar, se incluyen gastos que no corresponde incluir en la tarifa y, por otro lado, nos encontramos con que en el cálculo de la tarifa se incluyen gastos que de ninguna manera es posible considerar como correspondientes a la "explotación del servicio", ya que nada tienen que ver con la prestación ni funcionamiento del mismo." (página 11)

A su turno indica que "previo a la audiencia pública, la Autoridad de aplicación pone a disposición de los participantes la documentación supuestamente respaldatoria de los costos de explotación para el cálculo de la TT, correspondiente al EX 2024-04632772-GCABA-SBASE. De allí surgen gastos por al menos \$168 millones de pesos de los cuales no se encuentra detalle de su relación con la TT, aclaración que claramente corresponde a la demandada, o al menos aportar más información o detalle del motivo que justifica la realización del gasto." (Pág. 13)

De todos los antecedentes hasta ahora expuestos surge inevitablemente la necesidad de señalar que estamos una vez más ante una demanda por tarifa al usuario que se considera fuera de parámetros legales y económicos lo cual responde a una causa bien clara a esta altura y que no es otra que la inveterada falta de reglamentación del procedimiento a seguir para determinar el aumento de la tarifa del SUBTE.

Como bien advierte el GCBA existieron otros planteos antes que éste, de la misma parte actora aquí o no y con distinta suerte judicial lo cual no impide atender a que siempre están motivados por la misma causa. A lo largo del análisis de la cuestión iremos

puntualizando cómo hasta SBASE mismo a través de la documental agregada en este expediente, el EURSP y la Facultad de Ingeniería de la UBA, son coincidentes en que las cuestiones enojosas con los usuarios del transporte Subte surgen a partir de la falta de un procedimiento objetivo, claro, aprobado debidamente que determine qué costos del concesionario y de SBASE deben ser incluidos como Costos de Explotación del servicio, determinante de la tarifa técnica del servicio público y de la tarifa del usuario.

Esta circunstancia no menor dificulta y desde luego entorpece la labor de contralor a cargo del Poder Judicial, y resulta contraria también el principio de transparencia del adecuado manejo de los fondos públicos en atención a que precisamente están en juego dineros públicos.

Reitero, la falta de un procedimiento concreto para establecer qué costos integran el "costo de explotación". En el año 2017 SBASE solicito a la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (FIUBA) una consultoría para que se pronunciara acerca de la metodología del cálculo de la Tarifa Técnica (TT) que abordaremos en detalle más adelante (0033 - IF-2022-22508663-GCABA-SBASE del Expte Adm 4632772/2024) pero que en este momento, resulta oportuno adelantar que la FIUBA dijo en 2017 que "En términos conceptuales, el cálculo de la TT propuesto por SBASE supone una definición del COSTO DE EXPLOTACIÓN (en adelante, CE)... No existe en la Ley o su reglamentación una precisión mayor, en cuanto a qué debe entenderse por TT y CE. Corresponde entonces su interpretación a la Autoridad de Aplicación, es decir, a SBASE." (pág. 5 pto.3 IF-2022-22508663-GCABA-SBASE).

Además, agregó que "El concepto de TT no ha sido reglamentado, como así tampoco el de CE. Esto hace que su sentido y alcance preciso es materia de interpretación. (...) Dada la ausencia de una reglamentación explícita, el concepto de CE deberá entonces ser precisado en función de una interpretación razonable (Pág. 21 IF-2022-22508663-GCABA-SBASE). Se requiere entonces una delimitación precisa del concepto de CE, (...) Estos aspectos deberán ser precisados, en conjunto con la reglamentación precisa del concepto de CE a la que se hizo referencia anteriormente, en beneficio de una gestión más eficaz del servicio" (pág. 90 IF-2022-22508663-GCABA-SBASE).

Ese informe FIUBA es de mayo de 2017, han pasado 7 años y una pandemia, sin que se haya reglamentado. O sea, nos encontramos como en la canción, siempre en el mismo punto de partida.

La TT refleja los costos de explotación del servicio SUBTE y que es establecida por la Autoridad de Aplicación, es decir por SBASE. (art. 25 Ley 4472). Ésta surge de dividir el costo de explotación anual vigente y la cantidad de pasajeros pagos del año calendario anterior, conforme surge de los considerandos de la Resolución N° 5/SBASE/2024. Del

Anexo I de la citada Resolución surge que la misma es fijada en \$ 859,07 (conf. art. 1º de la misma).

Dichos costos se advierten calculados a partir de diciembre de 2023 por cuanto, de acuerdo a lo expresado por el Sr. Javier Ignacio Ibáñez en calidad de Presidente de SBASE en la Audiencia Pública del 25/04/2024, "el aumento inflacionario que tiene el país repercute directamente en el aumento del costo de explotación del Subterráneo de Buenos Aires." (Versión Taquigráfica de la Audiencia Pública del 25 y 26 de abril de 2024). Así señala que al concesionario "se le paga el kilómetro de cada coche que circula de todos los trenes de todas las líneas durante todo un año, o sea, todos los kilómetros que circulan todos los coches de las líneas de Buenos Aires desde diciembre de 2023 a noviembre 2024 por un precio fijo del coche, que llamamos "precio del coche kilómetro" que, a valores de diciembre de 2023, es un precio de 3.408,92 pesos...".

El concepto de "tarifa técnica" (TT) es clave en este tema, ésta surge de considerar los "costos de explotación" (CE). Como vimos recién ambos conceptos no están reglamentados lo que da lugar a que en cada aumento se pongan en duda qué costos hacen al Costo de Explotación. La Ley 4472 establece que las tarifas deben ser revisadas anualmente. Esta revisión se gatillará además si los CE se incrementan en más de un 7% (artículo 31).

Al respecto, la FIUBA en su Informe sobre la metodología del Cálculo en el año 2017 referido al propósito de la noción de TT señala "es un concepto referencial, cuyo propósito es expresar cuál sería la tarifa que cubriría los costos imputables a la explotación", enfatizando que "la Ley 4472, más allá de la mención a la justicia y razonabilidad, no establece criterio explícito alguno acerca de cuál debe ser el nivel de tarifas cobradas al usuario. Por lo tanto, no indica en momento alguno que los usuarios, a través de la tarifa abonada, deben cubrir determinados costos; dicho de otra manera, no estipula que la tarifa a establecer debe coincidir con la TT. La TT por otra parte integra un dispositivo que gatilla un proceso de redeterminación de la tarifa al usuario. Ésta puede ser considerada como la función más relevante que hoy día tiene este concepto". (Informe FIUBA, pág. 9)

Estas apreciaciones establecidas por el informe de FIUBA dan cuenta de la falta de precisión en la metodología vigente al definir la tarifa del Usuario de SUBTE, tomándose premisas y procedimientos no fijados por ley que, en atención a los derechos en juego, se advierte que podría influir negativamente en los estándares de tarifa justa y razonable impuestos según la Ley 4472.

Tal como lo expresa FIUBA en sus conclusiones -que según recalca no tiene alcance de auditoría sino de revisión expeditiva a fin de plantear algunas recomendaciones a futuro- los criterios que dan base al cálculo del CE y de la TT deben ser fortalecida en términos

conceptuales por lo que recomienda elaborar al respecto una reglamentación formalizada y taxativa, tarea que SBASE puede asumir, en tanto Autoridad de Aplicación de dicha Ley, pero que no ha asumido desde entonces, hace 7 años.

Tal como se advierte en primer término, no hay precisión alguna sobre la metodología de cálculo de la Tarifa Técnica, ni de la tarifa del Usuario lo que podría *prima facie* afectar los derechos de los usuarios a una tarifa justa y razonable, y que obligan a los tribunales a interpretar estos vacíos o ambigüedades legales a favor del usuario sujeto protegido legalmente ya que el mismo goza de una protección agravada tanto en la Constitución nacional como en la local.

De las constancias obrantes en el expediente se puede advertir que la tarifa técnica anterior era de \$ 397,55 (Resolución 27/SBASE/23, 26 de diciembre de 2023) y que la Resolución 5/SBASE/2024 la aumenta a \$ 859,07, lo que en términos de aumentos inflacionarios desde diciembre de 2023 a mayo de 2024 estaría en orden a lo previsto con los índices de inflación que fueron para ese periodo de 110.78%. Ahora bien, se observa cómo ese porcentaje de inflación calculado por SBASE para la suba de la TT, no tiene la misma relación con respecto al cálculo efectuado y propuesto de Tarifa al Usuario (TU) por cuanto si tomamos la TU propuesta para el Tramo A se pasaría de una tarifa general de \$ 125 (vigente desde febrero de 2024) a una tarifa de \$ 574 (vigente desde el 17/05/2024) lo que equivale a un incremento del 359% muy por encima de los índices inflacionarios para ese periodo, situación análoga sucede con los aumentos de Tarifa al Usuario propuestos para el tramo B y C.

En principio, entonces se puede observar que los aumentos de la TU aprobados por Resolución 5/SBASE/2024 no guardarían relación alguna con la inflación calculada para determinar la TT, lo que evidencia una afectación al principio de razonabilidad que debe primar a hora de fijar tarifas al usuario.

En este sentido la CSJN ha sostenido que las empresas prestatarias de un servicio público tienen derecho al "mantenimiento de tarifas acordes con los costos de prestación, incluidas las inversiones, más la utilidad justa y razonable que constituye su retribución, extremos que conforman la ecuación económico-financiera del contrato [lo que no implica que] les asista el derecho a obtener ganancias sin límite objetivo alguno (doctrina de Fallos 231:311; 258:322, consid. 6º; y 262:555, consid. 10)." (CSJN, Fallos: 320:686, voto de los doctores Boggiano y Vázquez).

Del Contrato de Concesión entre Emova y SBASE (0007 - IF-2021-26290153-GCABA-SBASE) surge una delimitación clara del objeto de la concesión del servicio público, puesto que a cargo de EMOVA se halla la operación y el mantenimiento del servicio de

SUBTE y a cargo de SBASE las inversiones de infraestructura, compra de material rodante, bienes y obras de extensión de la red, así como el planeamiento de la operación.

Dicho contrato establece que EMOVA sólo recibirá ingresos provenientes de las tarifas de los usuarios y el subsidio abonado por el GCABA. Y que SBASE tendrá los ingresos por Servicios Colaterales no tarifarios, como publicidad, tendidos de fibra óptica, alquileres de los espacios y locales en estaciones y túneles para peatones, y toda otra explotación comercial que pueda desarrollarse en las instalaciones del subterráneo y que no sean propias del SUBTE.

Como surge del contrato de concesión, la tarifa del usuario representa la retribución que el concesionario EMOVA recibe por la prestación de los servicios. Mientras que legalmente, y como vimos antes, se traduce en el precio público abonado por los usuarios por la utilización del servicio del que se trate.

Esto implica que dentro de la fijación de la tarifa sea tenido en cuenta el costo real y total del servicio. Es decir, por su intermedio deben cubrirse los costos necesarios para su prestación en las condiciones establecidas contractualmente, situación que se advierte con relación a todos los servicios públicos. Ahora bien, como se desprende del contrato EMOVA no sólo recibe como ingreso directamente la tarifa abonada por los usuarios, sino también por encima de ese monto y hasta la suma correspondiente a la Retribución Total (RT) conforme al precio por coche kilómetro comercial cotizado en la Oferta, SBASE abonará por mes vencido, en concepto de subsidio la compensación por retribución correspondiente.

Es decir, existe un sistema contractual por el cual la Retribución Total del contrato se compone de la tarifa del usuario y los subsidios del GCBA.

Y sobre lo expuesto cobra especial relevancia observar la relación que existe entre la tarifa al usuario y la tarifa técnica, es decir qué proporción de la tarifa técnica hoy paga el usuario directamente a EMOVA.

A su turno en la Audiencia Pública Ibáñez indicó "...quiero mostrarles cómo evolucionó la relación subsidio/cobertura por tarifa; es decir, el subsidio y la tarifa. Históricamente, tuvimos alrededor del 40 por ciento, como ven en el cuadro desde el año 2013 hasta el año 2018 los porcentajes fueron los siguientes: 38 por ciento, 47 por ciento, 37 por ciento, 31 por ciento, 37 por ciento, 34 por ciento, 40 por ciento en el año 2019 y luego hubo una degradación sensible de cuánto cubre la tarifa de la tarifa técnica, es decir, cuánto es de tarifa y cuánto es de subsidio. Hoy estamos en el 11,8 por ciento. Con este aumento queremos llevarlo, (...) a los porcentajes de siempre, los porcentajes históricos. Es decir, no solo estar por encima del boleto de colectivo, sino también en el porcentaje histórico que tuvo el subsidio en la Ciudad de Buenos Aires versus la tarifa."

Esto constituye un sinceramiento en cuanto a que más allá de los Costos de Explotación, de por sí cuestionados, la autoridad de aplicación expuso en la Audiencia Pública que el objetivo de la Tarifa al Usuario no sólo es estar por encima del precio del colectivo sino también llevar el subsidio a sus porcentajes históricos.

Ambos criterios de una evidente política tarifaria se alejan de la pauta legal de razonabilidad y justicia. Por lo pronto, por la sencilla comprobación de que las razones económicas que aduce la autoridad no son ajenas a los usuarios que también viven en la misma realidad. Habría entonces un propósito sacrificial a ser soportado exclusivamente por el Usuario, quien es el eslabón débil de la cadena pero que a su vez, tienen mayor protección a nivel constitucional tanto nacional (Art. 42 CN) como en la Constitución porteña (Art.46 CCABA).

Ahora si tomamos en cuenta los aumentos autorizados por la Resolución 5/SBASE/2024, advertimos que los porcentajes de la tarifa al usuario con relación a la tarifa técnica se incrementan muy por encima del promedio histórico (40%), ya que para el Tramo A la tarifa del usuario sería del 66.8 %, para el tramo B 75.66% y para el Tramo C 88,11%.

Se advierte entonces cómo a través del incremento de la tarifa propuesta se superan desproporcionadamente los topes históricos de esta relación entre tarifa del usuario y la tarifa técnica que resulta ser inconsistente con las motivaciones de SBASE expresadas en la audiencia pública, trasladando al usuario una carga que no respeta los principios de razonabilidad tarifaria.

El artículo 25 de la Ley N° 4.472, dispone que la tarifa técnica es aquella que refleja los costos de la explotación del Servicio SUBTE. Tal como se desprende la Memoria de Cálculo Anexo I, allí se incluyen los conceptos de: 1) mano de obra; 2) mantenimiento corriente del Material; 3) mantenimiento de infraestructura e instalaciones fijas; 4) energía; 5) seguros; 6) otros gastos; 7) Mantenimiento de material Rodante -Revisiones Generales de Media Vida. Luego aparecen tres conceptos más: Inversiones SBASE, Gasto en seguridad; Gastos de mantenimiento y desasbestización.

Sobres estos rubros, la parte actora señala "...se encuentran gastos generales sin justificar su uso o relación con un posible costo de explotación, así como gastos que claramente nada tienen que ver con ello", "surgen de la documentación puesta a revisión (...) la intención solapada, de incluir entre cientos de facturas gastos cuya pertinencia respecto a la prestación del servicio es impugnabile." "...la gerencia de EMOVA ha logrado trasladar sus gastos personales, suntuosos y propios de su empresa, e incluso del Grupo Roggio, a la tarifa de un servicio público." (demanda Bregman)

De estas constancias respaldatorias se puede advertir efectivamente Facturas por conceptos a EMOVA que carecen de descripción específica con relación a la actividad que lleva a cabo para esa empresa, por lo que resulta al menos dificultoso poder comprobar que esos gastos obedecen a servicios que hacen a los gastos de operación del servicio de subte; además dentro de la documental aportada se observa la inclusión de gastos superfluos que no guardan relación alguna acreditada hasta el momento con los costos de explotación del subte. A modo de ejemplo, el transporte de cajas navideñas en diciembre del 2023.

Con relación a estos gastos el GCBA en su contestación señala "... es preciso aclarar que a los fines de determinar el costo del servicio se parte de una determinación de precios definida en el Contrato de Operación y Mantenimiento (COM), y no por las facturas comerciales y/o comprobantes presentados por el operador. Estos últimos, sirven a los fines de la rendición de cuentas establecidas por el COM en el ANEXO II b de "Control de gestión al Concesionario", a efectos de corroborar que la misma es representativa de los costos reales de la explotación del SERVICIO SUBTE." (página 30, contestación GCBA)

No advertimos el original criterio de "representatividad" de los gastos reales de explotación del SUBTE en base a facturas comerciales y comprobantes que no tienen una correspondencia a la explotación del subte, como por ejemplo la impresión de tarjetas de representación a 4 periodistas. De lo expuesto, es evidente que no hubo un análisis de los costos de explotación al contrario de lo que se afirma el considerando séptimo de la resolución 5-SBASE-2024.

Por otra parte, en relación con la explicación dada por el GCBA es menester tener en cuenta lo sostenido por la FIUBA en su informe del año 2017 "el concepto de CE no ha sido reglamentado aún. SBASE ha instrumentado de todas formas un mecanismo de seguimiento de los costos...En oportunidad de la toma del servicio por parte de la CABA, SBASE estipuló con la concesionaria la llamada Ecuación Base Presupuestada (en adelante, EBP); ella consiste de un cálculo del costo de prestación del servicio que debe afrontar la concesionaria, a efectos del reconocimiento de su ecuación económica... Llamaremos a este costo el Costo del Concesionario (en adelante, CC). El CC debe ser objeto de seguimiento, a fin de actualizar las condiciones de explotación y asegurar la ecuación económico-financiera de la concesión. Este seguimiento es además el principio para cumplir con lo estipulado en el mencionado Artículo 31, lo que sienta las bases para la operacionalización de los conceptos de CE y TT, contenidos en la Ley, más allá de la carencia de definiciones formales"

Dicho informe menciona que "SBASE realiza este seguimiento por una doble vía: 1. El ajuste de las diferentes líneas de la EBP mediante índices de precios y eventuales correcciones por mayor nivel de actividad. 2. El respaldo de los valores realmente erogados

mediante documentación probatoria suministrada por el Concesionario. SBASE ha señalado que la postura frente al concesionario no es la de aceptar sin reservas cualquier manifestación erogación de gastos.” (Informe FIUBA, pág. 26) Nos permitimos dudar de esto dada la ausencia de documentación que avale lo contrario.

En ese sentido, FIUBA concluye que el criterio de SBASE apunta a reflejar los costos erogables de todo tipo incluyendo en este conjunto a la inversión bajo la forma de amortizaciones. Costos erogables de todo tipo. En definitiva, este es el único criterio que se desprende de la documental en análisis, erogaciones supuestamente necesarias para el servicio que en el informe FIUBA de 2017 -o sea de la década pasada- ya lo señalaba al decir “Por lo tanto, parte de los costos de explotación (de la tarifa técnica) es financiado y pagado por el Fideicomiso, SABSE o por el FONDO SBASE. **Sin embargo, las fuentes de financiamiento no son determinantes de qué costos forma parte del costo de explotación Servicio Subte y cuáles no**” (El destacado es propio)

¿Y quién los determina entonces?

Como podemos apreciar se encuentra en cabeza de SBASE la facultad de aceptar los gastos y controlar que esas erogaciones se compatibilizan con los gastos efectivamente realizados por EMOVA para la operación del subte. Ya que la falta de transparencia o adecuada información al usuario respecto de estos gastos (facturas por servicios que no tienen justificación alguna) contenidos en la TT podría implicar *prima facie* una falta de razonabilidad a la hora de fijarla, y un perjuicio al derecho del usuario de tener acceso a la información adecuada, veraz, completa y accesible.

Hasta aquí hemos visto un marco teórico y legal de la cuestión planteada por lo que a continuación veremos qué surge de la documental aportada por la parte demandada. Por ejemplo, el Documento 0180- IF-2024-1417118650-GCABA-SBASE mediante el cual SBASE responde al EURSP y remite la nueva propuesta de Cuadros Tarifarios (que son los vigentes).

Este Informe que denominaremos 650 comienza referenciando al IF-2024-06433935-GCABA-SBASE, un informe técnico de la Coordinación de Control de Costos y Tarifa que dio cuenta de la desactualización de las tarifas con relación al costo de explotación del Servicio Subte.

En ese informe, en la página 5 se dice: “Por lo tanto, resulta necesario definir el universo de costos de explotación a los fines del cálculo de la TT Un principio básico de la contabilidad dice que el costo de un producto o servicio, público o privado, está conformado por el costo de adquisición de la totalidad de los insumos (materiales, mano de obra y otros costos indirectos de producción u operación) necesarios para poner el producto o servicio a disposición de los consumidores (principio de valuación al costo)...la TT también debe

reflejar el costo de explotación de acuerdo a los demás principios de contabilidad generalmente aceptados.....(universalidad, objetividad, principio de unidad de medida, de período de tiempo y que haya consistencia entre el numerador del cociente (costos de explotación) y el denominador (cantidad de pasajeros) para lo cual es necesario que ambos correspondan al mismo período de tiempo (principio de uniformidad).....La TT también debe reflejar los costos de explotación de un servicio SUBTE sustentable en el tiempo de acuerdo con lo que establece el principio contable de empresa en marcha o continuidad en el tiempo.....La TT es percibida como una tarifa de equilibrio.....Actualmente por la modalidad de explotación del Servicio Subte, la legislación vigente que regula la actividad (ley 4472) y el Contrato de Concesión, los costos están distribuidos entre el Operador y Sbase siendo el Operador del servicio el que concentra la mayor parte de los costos de explotación....Sin embargo.....esta Sociedad del Estado efectúa erogaciones de fondos relacionadas con actividades que hacen a los costos de explotación (por ejemplo, inversiones, diversas tareas relativas al material rodante e infraestructura, gasto de seguridad y gastos por desasbestización....) de lo que surge como dice el Informe FIUBA el criterio de erogación de gastos.

También se aprecia que el informe es meramente descriptivo de una metodología de cálculo, pero no refiere a una ponderación concreta de las erogaciones efectuadas por el Operador más que de modo genérico, por ejemplo en la página 7 cuando dice "Por último, es importante resaltar que la TT debe incluir los costos de explotación que sólo pueden calcularse sobre bases ciertas o estimadas (por ejemplo, las inversiones de capital) siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones: conservatismo, moderación o prudencia en su estimación, significación que amerite su estimación, importancia relativa de manera que aún cuando no cumpla con el principio de significación amerita incluirlo"

SBASE debería estar en condiciones de decir y demostrar qué costos responden a cada una o varias de esas condiciones, por ejemplo, ¿qué costos de EMOVA son de "importancia relativa" que no cumplen con el principio de significación pero "ameritan" ser incluidos como Costos de Explotación?

Asimismo, también cabe otra pregunta: ¿Qué áreas técnicas realizan ese punteo y cuáles son las RESDI o sea las resoluciones de Directorio aprobatorias de los costos de explotación?

Al respecto, y con relación a la falta o ausencia de información acabada, veraz y oportuna, vale recordar aquí la recomendación final que hace el EURSP a SBASE y que dice "Enfatizamos nuestra necesidad de mantener actualizada la información operativa y financiera de la prestadora, con el objeto de que, como organismo de control, se pueda analizar correctamente la relación entre pasajeros transportados, ingresos, costos y gastos generales".

Esto solo ya permite concluir en la opacidad de SBASE con respecto a la información que debe suministrar públicamente y que sostiene y fundamenta las dudas expuestas por la parte actora en sus demandas de amparo.

Este Informe 650 se propone responder a las temáticas planteadas por el EURSP en su informe que es calificado como de "largo desarrollo y análisis" y otra vez, como "un extenso análisis realizado por el EURSP"

En primer término, dice "se observan conclusiones similares a las esbozadas por el informe presentado a los fines de la determinación de la tarifa técnica (IF-2024-064333935-GCABA-SBASE). No obstante, no se aclaran cuáles son las similitudes advertidas siendo interesante esta afirmación "Al respecto, -en relación a la TT- se desprende que producto de la pandemia los esfuerzos estatales de los subsidios fueron incrementados y actualmente la cantidad de pasajeros viene recuperándose sin alcanzar los niveles pre-covid".

Como no hay elementos de prueba en estas actuaciones acerca de los análisis y los controles llevados por las áreas técnicas de SBASE respecto de la estructura de los CE del Concesionario tenidos en cuenta para esta recomposición tarifaria, se crea una fuerte duda entonces de que la motivación del aumento obedece a estas dos circunstancias: minimizar el subsidio y compensar la merma de pasajeros, todo lo cual hace que el usuario deba cargar vía el aumento tarifario con circunstancias ajenas a la explotación del servicio y que desde luego también le alcanzan en su propia ecuación económica, de ahí que el propio EURSP hiciera la recomendación al SBASE al respecto a la hora de aumentar la tarifa del servicio de transporte, es decir, tener en cuenta la ecuación económica de los Usuarios.

El IF 650 se refiere en segundo lugar a las observaciones sobre el desarrollo de inversiones en obras y mantenimiento. Al respecto se responde al EURSP que esta Sociedad del Estado "continúa trabajando en el rediseño de un plan de obras con un horizonte a 20 años ..." con el propósito de aumentar la accesibilidad a personas con diversidad funcional. No sólo por el hecho de la accesibilidad sino para ver si se recuperan pasajeros.

Así surge de la siguiente frase cuando dice el IF650 que "... por las restricciones presupuestarias debidas a las circunstancias de la crisis económica y los cambios de patrones de movilidad derivados de la pandemia, el Subte perdió un 30% de pasajeros y mantiene desde abril del 2022 una demanda estabilizada en el 70% con relación al 2019" y que, por ello, SBASE se encuentra reevaluando priorizar las obras de mejora de la accesibilidad.

Es destacable la ocasional y única referencia a las restricciones presupuestarias. De ahí bien se puede deducir que otras de las razones no dichas del fuerte aumento tarifario es la restricción presupuestal. Como se aprecia hay una constelación perfecta: armonización o "simetría intermodal" con los tarifazos de la Nación, las restricciones presupuestarias a ser

compensadas por el bolsillo de los usuarios, la necesidad estatal de regresar el subsidio a niveles de hace 20 años, la merma de pasajeros, etc.

A fin de responder a la recomendación del Ente en cuanto a considerar la ecuación económico-financiera de los usuarios al momento de proponer actualizaciones tarifarias, dado el complejo contexto social y económico actual, el IF650 luego de incluir los distintos cuadros tarifarios propuestos por SBASE dice "Cabe destacar que para determinar los montos tarifarios en cada tramo, se han tenido en cuenta, entre otros factores, los indicios de proyección previsto en el ámbito nacional..." para el transporte automotor y ferroviario urbano y suburbano establecido en la Resolución Nro. 1 del Ministerio de Infraestructura de la Nación. Ello en atención que en el artículo 8 del Anexo I de esa resolución ministerial de la Nación, se ha invitado a la Ciudad entre otras jurisdicciones a "adherir a la política tarifaria delineada" en la misma.

No se encuentra en toda la documental agregada por la parte demandada que se haya efectuado alguna ponderación con base normativa para esa decisión de adherir a lo resuelto en otra jurisdicción, contraviniendo a todas luces el principio constitucional de autonomía de la Ciudad. Evidentemente que la invitación de la Nación a adherir a sus esquemas tarifarios, los cuales por cierto, son desconocidos para los usuarios del Subte así como el desconocimiento acerca de cuáles fueron los fundamentos de las autoridades nacionales al respecto aunado ello al hecho de que esas otras modalidades de transporte tienen sus propios costos de explotación, hace que entonces se deje de lado el criterio legal de la Ciudad a la hora del aumento de tarifas según el esquema de la ley 4472 y del propio Contrato de Concesión.

Eso es un problema, el salto tarifario de la Nación sin fundamentos técnicos y jurídicos a la vista que arrastra vía esa invitación aceptada, a un salto tarifario en la Ciudad exorbitando el marco legal establecido. Esta cuestión ameritaba una intervención de la Procuración General de la Ciudad y del propio servicio jurídico de SBASE que como vimos sí lo hubo para la redeterminación del PF al Concesionario por lo que tampoco se entiende por qué se prescinde de los dictámenes jurídicos que son de procedimiento debido para la emisión de los actos administrativos.

El IF 650 se aboca luego a demostrar que escucha al EURSP y a lo expuesto en las audiencias públicas en cuanto a una gradualidad o postergación, exponiendo los cuadros tarifarios sugeridos por el Ente en base a la información económica de la EPH y el RIPTE para en base a ello proponer un nuevo cuadro tarifario respecto del cual reitera lo de la TT afirmando que para el cálculo de la misma"... resulta relevante determinar qué incorporamos como costos de explotación, cómo definimos la cantidad de pasajeros y cuál es la período de cálculo de ambos"

Nuevamente nos encontramos que de estos tres conceptos adquiere vital importancia la pregunta acerca de los costos que se incorporan como Costos de

Explotación. Reiteramos lo ya expuesto por la FIUBA en el 2017, en la página 2 -IF-2022-22508663-GCABA-SBASE Punto 3 cuando dijo hace años "En términos conceptuales, el cálculo de la TT propuesto por SBASE supone una definición del Costo de Explotación...No existe en la Ley o en la reglamentación una precisión mayor en cuanto a qué debe entenderse por TT y CE" Y en el Punto 4, agrega "La operacionalización del concepto CE demanda en consecuencia definir los rubros a incorporar. El criterio de SBASE apunta a reflejar los costos erogables de todo tipo incluyendo en este conjunto a la inversión bajo la forma de amortizaciones" estableciendo en el punto 8 que los rubros incorporados son amplios. Se trata de una definición que puede considerarse razonable y apropiada".

Nuevamente se reitera en el IF 650 que los costos de explotación están distribuidos entre el concesionario, SABSE y el GCBA siendo que la mayor parte de costos corresponde al operador y a SBASE las inversiones, diversas tareas relativas al material rodante e infraestructura, gastos de seguridad y los gastos de desasbetización. Así lo vemos, por ejemplo, en la Memoria de Cálculo del Anexo I del IF-2024-06181145-GCABA-SBASE que estableció la TT sin IVA en \$ 859,07.

Ahora bien, en el documento Memoria acompañado por NOTA EMOVA E-DAF NRO.467/24 de fecha 6 de marzo de 2024 a fin de remitir a SBASE los Estados Contables al 31/12/2023 junto con el informe del Auditor independiente Price Waterhouse, se dice "También se continuaron realizando tareas de desasbestización en las flotas Nagoya 5000, Mitsubishi, Caf 6000, Fiat y Materfer, como también, en las 20 Subestaciones que han permitido incorporar dichos bienes a la operación del servicio".

He aquí una inconsistencia que cabe aclarar ya que no surge ello de la documental agregada por la parte demandada.

Más adelante afirma el IF 650 "cabe agregar que los Costos de Explotación del Concesionario por sus tareas de operación y mantenimiento del servicio surgen del Contrato de Concesión. En efecto, la cuestión es que de la documental agregada por la parte demandada no surge el análisis de esos costos por parte de las áreas técnicas de SBASE como sí lo hiciera con relación a las redeterminaciones del PF del concesionario, análisis y controles en particular para determinar que efectivamente se corresponden con la prestación del servicio, lo cual es relevante no solo para el bolsillo del Usuario sino a la hora de abonar el subsidio por SBASE.

Es interesante como el propio IF 650 contiene una implícita admisión en cuanto a la inexistencia de una estructura de costos de explotación puesto que "no surge de la documentación confeccionada por SBASE para regular a la concesión sino (como sucede en cualquier procedimiento licitatorio) son los mismos oferentes los que proponen su propio esquema de costos" por lo cual la documentación licitatoria se limitó a determinar cuáles fueron los componentes que cada oferente debía considerar en su oferta económica" lo cual se compadece con lo expresado en el Informe FIUBA en el 2017 en la página 2 -IF-2022-

22508663-GCABA-SBASE ya antes citado en cuanto se halla pendiente una definición del Costo de Explotación, la determinación de los rubros a incorporar.

Si bien en su momento se estimó razonable y apropiado el criterio de SBASE que en palabras de la Facultad de Ingeniería de la UBA, apunta a reflejar los costos erogables de todo tipo incluyendo en este conjunto a la inversión bajo la forma de amortizaciones, lo cierto es que esa indefinida indefinición es una puerta a la arbitrariedad o a la desviación de poder que no condice con la "preocupación permanente del Gobierno de la Ciudad a fin de que todos los actos de la Administración sean el resultado de tramitaciones en los cuales se garantice la transparencia de los procedimientos administrativos...." según el considerando 15 de la Resolución 5/SBASE/24.

En la parte final el IF 650 bajo el título Nueva Propuesta de Tarifa al Usuario comienza afirmando que "En primer lugar, resulta importante resaltar que esta nueva propuesta no implica cambio alguno respecto de la tarifa técnica fijada...". O sea que no se revisó nada. Y se expresa que "Así las cosas, se propone la siguiente adecuación de los cuadros tarifarios aplicables a los Usuarios". "En lo concerniente a la tarifa del tramo A se determinó no implementar una tarifa diferenciada para el uso de tarjetas SUBE no nominalizadas, "a diferencia de la medida que el gobierno nacional ha adoptados desde el pasado mes de abril".

Para el tramo B, "se volvió a analizar la tarifa plena teniendo en cuenta el análisis del EURSP, arrojando como resultado una disminución de la tarifa plena pasando de \$ 667 a \$ 650" O sea \$ 17 menos. Y nuevamente se aclara que en este tramo tampoco se aplicará el agravante del monto por utilizar una tarjeta sin nominalizar.

Y en cuanto al tramo C, "se propone postergar su aplicación al 1 de agosto de 2024" por lo cual al haber sido prevista originariamente la entrada en vigor el 1 de junio, al ser el tramo del mayor incremento, "se entiende oportuno retrasar su aplicación aproximadamente dos meses (para el 1 de agosto de 2024) aclarando que para esa fecha entran a regir las tarifas agravadas para el uso de tarjetas SUBE sin nominalizar, con los valores previstos originalmente.

Con todo ello, SBASE concluye que "se busca un mayor gradualismo en la aplicación de los aumentos postergando los montos que representan mayor esfuerzo de los usuarios por resultar más onerosos". Y termina el IF 650 comparando los valores promedios de las tarifas actualizadas según EPH y RIPTTE como propone el EURSP con la propuesta de SBASE según parámetros del boleto único que confecciona el Ente. Pero aclara a continuación que sin perjuicio de la comparación referida que da una 5,4% por debajo en el Tramo A, y un 1,46% y un 3,15% en la segunda y tercera de incrementos respectivamente, lo cierto es que tal como se afirma al final del Informe, esa metodología "no es la que se utiliza para determinar la tarifa al usuario" por cuanto el objetivo del Informe es un "esquema teórico"

a fin de contar con más elementos que demuestren de alguna manera el impacto de la adecuación de la tarifa siguiendo los criterios del Ente.

Estimo importante destacar que el IF 650 concluye en la importancia de destacar que a la hora de determinar la tarifa a los usuarios, "SBASE tiene en cuenta la necesidad de mantener la proporción de la tarifa del subte con los distintos modos de transporte del AMBA y así evitar migraciones de usuarios de uno a otro modo atribuibles a modificaciones tarifarias, circunstancia que como ya se dijo más arriba, conspiraría contra la simetría intermodal que debe primar respecto a la movilidad pública urbana"

O sea que definitivamente, el criterio rector para la actualización tarifaria cuestionada es el denominado criterio de "armonización" o de "simetría intermodal" asumido como principal, ya que se afirma que "debe primar".

Todo esto sin fundamento ni análisis jurídico alguno ni del servicio jurídico de SBASE o de la Procuración General y tampoco sin fuente normativa. Simplemente, lo que en la doctrina del Derecho Administrativo se denomina "hecho del príncipe", cuyo origen refiere a la ruptura de la ecuación económica en este caso, del usuario.

En efecto, la teoría del hecho del príncipe como dice el administrativista Jorge Muratorio en "La normativa COVID-19 como hecho del príncipe"¹ nace aplicable en el ámbito de los contratos administrativos, en los cuales juega un rol preponderante el equilibrio de prestaciones, la "equivalencia honesta" o "ecuación económico-financiera" del contrato, que asegura una proporción entre las cargas y beneficios de las partes, y que se incorpora como parte del derecho de propiedad del contratista, con tutela constitucional. Tal como lo explica Cassagne, es Marienhoff uno de los primeros juristas argentinos que abordó integralmente la temática del hecho del príncipe, "... cuando, dentro de la llamada "alea administrativa", de modo imprevisible o irresistible, se produce un acto —de carácter o alcance "general", por ejemplo, la sanción de nuevos impuestos, leyes sociales, medidas económicas o monetarias—, imputable al "Estado", cualquier órgano o repartición estatal perteneciente a un mismo orden jurídico —es decir, al orden nacional o al orden provincial, se trate o no de la autoridad pública que intervino en la celebración del contrato—lesivo a la ecuación o equilibrio económico financiero del contrato —por ej. actos que modifiquen las condiciones exteriores de ejecución del contrato—, influyendo entonces en el contrato por vía refleja o incidental, pero siempre causando lesión en el derecho del cocontratante ...Se trata de normas o actos estatales basados en razones de interés público, decididos al margen de las relaciones que se establecieron en el contrato administrativo, pero sus efectos se proyectan negativamente en este, afectando su economía"

Por lo tanto, es una teoría que fue concebida para para atender las consecuencias disvaliosas de los actos o medidas de orden general adoptadas por los poderes públicos,

¹ <https://www.estudio-ofarrell.com/wp-content/uploads/2020/08/La-normativa-COVID-19-como-hecho-del-pr%C3%ADncipe-J.-Muratorio.pdf>

cuando generen una alea administrativa "anormal" o "extraordinaria" que torne razonablemente imposible cumplir con el contrato, o sea actos de autoridades públicas nacionales y locales que colocan al usuario en una situación de "razonable imposibilidad" de cumplimiento para afrontar el pago de la tarifa.

Ahora bien, surge de la documentación adjuntada por el GCBA que fuera solicitada por el Tribunal, el informe técnico de SBASE IF-2024-17118650-GCABA-SBASE, que ya venimos analizando, realizado con posterioridad a la audiencia pública, allí se expone que el EURSP ha recomendado también que éste debe considerar la ecuación económico-financiera de los usuarios al momento de proponer actualizaciones tarifarias, dado el complejo contexto social y económico actual.

Por su parte, el citado Informe de SBASE dice "el EURSP ha recomendado considerar también la ecuación económico-financiera de los usuarios al momento de proponer actualizaciones tarifarias, teniendo en cuenta el complejo contexto social y económico actual. Del mismo modo, también resulta adecuado tomar en consideración las exposiciones de numerosos vecinos de la ciudad, solicitando una mayor gradualidad en los aumentos y/o su postergación." (pág. 4)

Aquí, SBASE remite al Informe del EURSP, el que tal como veremos ha sido confeccionado con datos de encuestas de año 2009 (de hace 15 años), también toma y analiza la información desde el año 2001 (circunstancia que es ciertamente inadecuada, confusa, ya que en el año 2001 la situación económica del país era completamente otra y la situación de subte de la CABA también) y resulta oportuno destacar que el mismo Ente menciona la escasez de información que tuvo a la hora de analizar el aumento de tarifas.

Como se puede observar en el informe SBASE remite a lo calculado por EURSP en concepto de "*Estimación de Tarifa media del Sistema*", en el cual se ponderó el motivo de viaje, *...que los usuarios le dan al Servicio Subte, la cantidad de viajes estimados que realizan y los descuentos que obtendrían con ese uso frecuente estimado, en cada uno de los tres tramos propuestos por SBASE.*"

A su vez, señala SBASE que "Este concepto de tarifa media o boleto estimado fue comparado por el EURSP con la evolución de la capacidad de compra de pasajes en función del ingreso de los usuarios medido en los salarios medios con la información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE), desde el cuarto trimestre de 2001 hasta el mes de junio de 2024"

SBASE señala "...el EURSP ha concluido que los valores promedios de las tarifas actualizadas por EPH y RIPTE, contra los de la propuesta de actualización de SBASE -bajo los parámetros del boleto estimado que confecciona ese Ente Único-, pondrán a estas últimas en un 5,4% por debajo en la primera etapa y un 1,1% y 4,27% por encima en la segunda y tercera etapa de incrementos, respectivamente. En razón de estos resultados, se procede a proponer un nuevo cuadro tarifario que pondere todos los aspectos desarrollados en este informe."

Ahora bien, en primer lugar se observa cómo el EURSP toma parámetros aleatorios de cálculo frente a la falta de respuesta de información actualizada "Para el cálculo de las variaciones financieras y de la tarifa del servicio y, **ante la falta de respuesta a nuestra solicitud de información actualizada, requerida tanto a SBASE como a Emova Movilidad S.A.**, se utilizaron los Estados Financieros de la prestadora al 31/12/2022 y al 31/03/2023 y complementariamente las estadísticas elaboradas y publicadas por la Dirección General de Estadística y Censos dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA, sobre la base de datos de la CNRT" (IF-2024-17014762-GCABA-DGTALMI, pág. 23) es decir pudiendo hacer un cálculo preciso y ajustado a la realidad del servicio de subte y sus usuarios que respondan a datos duros de la actualidad, frente a la falta de información toma datos de estadísticas y estados financieros hasta el 31/03/2023 (el destacado es agregado).

A su vez del informe del EURSP se verifica otra dificultad con respecto al acceso a la información para el análisis del cálculo de aumento de tarifa "*Resulta necesario advertir que las dificultades con que, en esta oportunidad nos hemos encontrado al momento de actualizar las bases de datos, nos ha impedido estimar con mayores precisiones los valores de tarifas del servicio, por cuanto la Comisión Nacional Reguladora del Transporte (CNRT) ha dejado de publicar la cantidad de pasajeros pagos transportados por la red de subtes y éstos han sido reemplazados por los publicados por la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA (DGEyC), y sólo han sido actualizados hasta el mes de diciembre de 2023. Siendo que la propuesta plantea incrementos hasta el 20 de junio de 2024, esto nos obliga a un ejercicio de estimación importante dado el escenario de alta inflación pasada, y prevista*".

Por el lado de la información del ingreso de los usuarios también el propio EURSP señala que "*Como resultado del contexto inflacionario, este desfase con los valores actuales nos impide llegar a un valor más ajustado que nos provea mayor certeza. No obstante, hemos estimado los valores de ingresos más recientes -y los futuros- sobre la base de estimaciones de organismos públicos nacionales*".

Todas las dificultades planteadas por el EURSP en atención al acceso a información, evidencia que el análisis de la variación de tarifa ha sido en parte sobre encuestas y estimaciones y no sobre los datos duros que debieron tenerse para su efectivo cálculo y que habían sido solicitados tanto a EMOVA como a SBASE. Esta circunstancia por sí misma pone en duda la fidelidad de los resultados obtenidos a la hora de hacer un análisis de la variación de tarifa de subte aquí cuestionada.

Además, llama poderosamente la atención otra circunstancia que plantea el EURSP en su informe, allí sostiene "De una rápida observación de las series históricas, podemos concluir que la permanente actualización en términos nominales de los ingresos por remuneraciones al trabajo de los pasajeros en el período de nuestro estudio, no fue acompañado por una modificación equivalente (en cuanto a su proporción de variación) en los valores de las tarifas. La política nacional de subsidios al transporte mantuvo las tarifas prácticamente sin aumentos por muchos años, en un proceso que registraba alta inflación. Esta situación ha ido provocando una brecha entre ingresos personales y tarifas con tendencia creciente, aun considerando los aumentos aplicados en los últimos años en la tarifa del servicio del Subte. Con esta nueva propuesta de incremento tarifario, sin embargo, se ha pretendido recuperar el equilibrio entre ingresos salariales y tarifa, alcanzando los guarismos del año 2001".

De esta afirmación se desprende que el EURSP analiza información del año 2001 al 2024, en base a eso sostiene que no hubo actualización entre las variaciones de ingresos por remuneraciones de los usuarios y las variaciones en los valores de las tarifas, y ello dice en procesos donde se registraba alta inflación, lo que implicó según exponen una brecha entre ingresos personales y tarifas con tendencia creciente, que según dicen recuperaría el equilibrio con la propuesta de incremento de tarifaria bajo análisis llegando a los "guarismos del año 2001".

De tales conclusiones podemos advertir que el informe del EURSP en sus cálculos y análisis toma en cuenta datos de hace 23 años (2001), lo que resulta de alguna forma un análisis sesgado toda vez que desde el año 2001 la situación económica del país tuvo enormes fluctuaciones que repercutieron en la ecuación económica y financiera del usuario (que no han sido analizadas específicamente cada una de ellas), y además la situación contractual en términos de operatividad del subte también tuvo modificaciones desde el año 2001 (por ejemplo, en el 2001 sancionó la Ley N.º 670 de Subtes).

Según se esperaba, la red de subterráneos alcanzaría en 2010 una longitud total de 100 km, contemplando la ampliación de la red existente y la construcción de tres líneas nuevas, En 2012, mediante la Ley N.º 4472, se traspasó el Subte al GCBA, se estableció a [SBASE](#) como autoridad de aplicación de la ley con la responsabilidad de administrar la

infraestructura del sistema, su mantenimiento, desarrollo y los sistemas de control de operación del servicio, continuando Metrovías como la concesionaria del servicio. Luego de varias prórrogas a la concesión de Metrovías, comenzó en el año 2018 el proceso licitatorio para la selección del siguiente concesionario. A partir del 1 de diciembre de 2021 se hizo cargo de la [concesión](#) del servicio la empresa *Emova Movilidad*, (perteneciente al grupo Benito Roggio Transporte) y tales circunstancias no fueron tenidas en cuenta específicamente en el análisis realizado por el EURSP.

Por otra parte, no resulta razonable que las variaciones advertidas por el EURSP durante 23 años de operatividad del subte, tengan que ser soportadas por los usuarios en la actualidad, y que los desfasajes que pudieran existir desde el 2001 tengan que actualizarse con el incremento de tarifa propuesto por SBASE para el año 2024, pues ello, además de carecer de razonabilidad alguna, tampoco representa un parámetro válido de cálculo de aumento de tarifa comprendido en la Ley.

El propio Ente sostiene en sus conclusiones *“Tal y como desarrollamos en nuestro Informe técnico, esta brecha existente entre Ingresos y Gastos se cubre con Subsidios estatales crecientes, motivo por el cual se hace necesaria la actualización tarifaria, buscando reducir los mismos. No obstante, dado el complejo contexto social y económico actual, recomendamos que también se considere la ecuación económico-financiera de los usuarios al momento de proponer actualizaciones tarifarias.”* (pág. 55)

De lo expuesto surgen claramente dos circunstancias: en primer lugar que el aumento de tarifas analizado busca reducir los subsidios estatales (un traslado que configura un aumento de tarifa para el usuario y reducción de subsidio soportado por SBASE) y que “el complejo contexto social y económico actual” del que habla el EURSP que propone tener en cuenta la ecuación económica-financiera del usuario, no ha sido adecuadamente analizado ni tenido en cuenta por el EURSP ni por SBASE en su informe para justificar el aumento de tarifas establecido en la Resolución 5/SBASE/2024.

Por el contrario, dichos informes se han basado en supuestos desfasajes entre ingresos de usuarios y valor de tarifas desde el año 2001 hasta la fecha, que infundadamente deben soportar los usuarios del subte en la actualidad, pero no se han analizado otros factores como la afectación de la inflación en los salarios, las variaciones del Índice de Precios del Consumidor (que se están tomando en cuenta por ejemplo para frenar aumentos desmedidos en las cuotas de cobertura médica) o las variaciones en el Salario Mínimo Vital y Móvil.

Según los datos proporcionados por el Ente Regulador en el cuadro N°5 (Pág. 29/30.) “Variación del gasto en subte según quintil de ingreso individual” se puede

observar que con la tarifa propuesta para el quintil más pobre el gasto en subte va a pasar de significar el 5,71% de su salario en el cuarto trimestre del 2023 a significar en junio 2024 el 28,69% de su salario.

CUADRO N° 5 VARIACIÓN DEL GASTO EN SUBTE SEGÚN QUINTIL de INGRESO INDIVIDUAL

Trimestre	PROPORCIÓN GASTO EN SUBTE POR QUINTIL DE INGRESO				
	1	2	3	4	5
4to. Trim. 2001	27,85%	12,84%	8,40%	5,44%	2,14%
1er. Trim. 2008	12,84%	5,87%	3,72%	2,42%	1,08%
1er. Trim. 2009	11,10%	4,97%	3,03%	2,01%	0,95%
1er. Trim. 2012	14,05%	6,49%	4,14%	2,74%	1,36%
4to. Trim. 2013	12,65%	6,17%	4,01%	2,74%	1,45%
1er. Trim. 2014	12,40%	5,95%	3,90%	2,63%	1,33%
4to. Trim. 2016	10,80%	5,06%	3,27%	2,21%	1,09%
3er. Trim. 2018	11,18%	5,30%	3,38%	2,20%	1,09%
4to. Trim. 2018	11,98%	5,78%	3,63%	2,42%	1,14%
4to. Trim. 2018	12,87%	3,49%	2,24%	1,44%	0,69%
1er. Trim. 2019	12,56%	5,62%	3,54%	2,29%	1,10%
2do. Trim. 2019	14,62%	6,85%	4,25%	2,85%	1,39%
2do. Trim. 2019	16,16%	7,58%	4,70%	3,15%	1,54%
1er. Trim. 2021	10,98%	4,69%	3,02%	1,96%	0,93%
2do. Trim. 2021	11,53%	5,35%	3,43%	2,27%	1,05%
1er. Trim. 2022	7,41%	3,49%	2,31%	1,54%	0,72%
3er. Trim. 2022	7,02%	3,32%	2,20%	1,49%	0,72%
3er. Trim 2023	7,18%	3,27%	2,09%	1,35%	0,64%
4to. Trim 2023	5,71%	2,56%	1,67%	1,08%	0,51%
5 de Mayo 2024*	24,03%	10,77%	7,04%	4,56%	2,13%
20 de Mayo 2024*	26,72%	11,97%	7,83%	5,07%	2,37%
10 de Junio 2024*	28,69%	12,85%	8,41%	5,45%	2,54%
Δ Gasto 2024/2001	3,01%	0,07%	0,06%	0,12%	18,63%

FUENTE: Elaboración propia DDyE sobre la base de los salarios medios ponderados de la EPH continua (2001/2023). *A falta de datos sobre el 1er. Trimestre 2024 se utilizan los valores del 4to. Trimestre 2023 ajustados por RIPTe hasta Marzo 2024, posteriores estimados por REM(BCRA).

Asimismo, cabe destacar, que el Ente Regulador intenta demostrar que los subsidios están ayudando más a los sectores más ricos de los pasajeros, además de señalar que la incidencia del aumento sería mucho menor en la mayor cantidad de pasajeros del subtes. Pero para ello el Ente Regulador hace una estimación de la cantidad de pasajeros por nivel de ingresos sobre la base de una encuesta de hace 15 años ("Encuesta de Movilidad Domiciliaria" -ENMODO- elaborada por la Secretaría de Transporte de la Nación durante el cuarto trimestre del año 2009) (Cuadro 6 pág. 31.) Por lo cual cabe señalar, que al menos

resultan añejos los datos aportados, sin mencionar que reflejan otro momento socio económico del país.

CUADRO N° 6

QUINTIL de INGRESO INDIVIDUAL QUE REALIZA ETAPAS EN SUBTE

QUINTIL INGRESO	PERSONAS	%
1	36.750	7,95%
2	64.073	13,86%
3	77.671	16,81%
4	108.785	23,54%
5	174.879	37,84%
TOTAL	462.158	100,00%

FUENTE: Elaboración propia DDyE sobre la base de ENMODO (Tabla 2.1.3.2 (pág. 42)). La encuesta no aclara si el pasajero es pago o franquiciado.

Desde el Ente Regulador recomiendan se considere la ecuación económico-financiera de los usuarios al momento de actualizar las tarifas (Pág. 53.)

CUADRO N° 28

TARIFAS ESTIMADAS Abril a Junio 2024

Método de cálculo	Base	Tarifa		
		5/5/2024	20/5/2024	10/6/2024
Paridad del Poder Adquisitivo*	EPH	533,05	557,20	588,98
	RIPTE	549,08	573,96	606,68
Estados Financieros EMOVA	Tarifa Técnica	618,24	656,15	675,11
	Tarifa Operativa	970,49	1.030,01	1.059,77
Propuesta incremento Tarifa	Boleto Simple	574,00	667,00	757,00
	Boleto Estimado	511,59	571,88	623,34

FUENTE: Elaboración propia DDyE sobre la base del Decreto 147/24 (GCBA); EPH (INDEC); RIPTE (MCH); REM (BCRA); Estados Financieros EMOVA S.A. *Se calcula sobre la base de la tarifa con descuento.

CUADRO N° 29
RELACIÓN TARIFA PROPUESTA / ESTIMADA EPH Y RIPTE
Abril a Junio 2024

	Tarifa		
	5/5/2024	20/5/2024	10/6/2024
Promedio EPH; RIPTE*	541,07	565,58	597,83
Propuesta tarifaria (Boleto estimado)	511,59	571,88	623,34
Relación Propuesta/PPA	-5,45%	1,11%	4,27%

FUENTE: Elaboración propia DDyE sobre la base del Decreto 147/24 (GCBA); EPH (INDEC); RIPTE (MCH); REM (BCRA); Estados Financieros EMOVA S.A. *Se calcula sobre la base de la tarifa con descuento.

De esta manera el Ente Regulador estima un boleto inferior al propuesto por SBASE.
(Pág 53.)

Otro de los cuestionamientos centrales que fundan la nulidad alegada por el frente actor se refiere a la existencia de vicios en elementos causa y motivación de la Resolución 5/SBASE/24. En esa línea la Asociación Observatorio del Derecho de la Ciudad destaca en su demanda que en el IF-2024-06433935-GCBA-SBASE, la autoridad de aplicación sostuvo que *"... considerando los indicios de proyección previstos en el ámbito nacional para el aumento de tarifas del Sistema de Transporte Público Automotor de Pasajeros de carácter Urbano y Suburbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires y Jurisdicción Nacional, y del Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie en base a la Resolución del Ministerio de Infraestructura N°1 del año 2024, se propone una tarifa para el colectivo a partir del mes de febrero de 2024 de \$270, presentando una variación mensual de 251% respecto de la tarifa del mes de enero de 2024 (\$76,92) (...) en dicha Resolución, en el artículo 8 del Anexo I se invita a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la Provincia de Buenos Aires y a las jurisdicciones municipales integrantes de la Región Metropolitana de Buenos Aires a adherir a la política tarifaria delineada. De esta forma se considera pertinente proponer el mismo mecanismo de aumento para el Servicio Subte con el objetivo de armonizar la aplicación de la estructura tarifaria en el sector del transporte urbano y suburbano de pasajeros"*.

Continúa relatando que el Sr. Javier Ibáñez, presidente de SBASE, en la audiencia pública sostuvo que *"El sistema de transporte de Buenos Aires incluye a colectivos, tren y subte. El Gobierno Nacional en febrero ha decidido aumentar fuertemente el colectivo, más del 350 por ciento. Históricamente el subte acompañó encima del precio del colectivo. Entonces, es necesario que el subte también aumente acompañando al colectivo. El Gobierno Nacional lo está haciendo con un incremento*

bimestral acompañando a la inflación. Por consiguiente, nosotros lo hemos escalonado pensando también en esos aumentos que tendrá el colectivo”.

La referida Resolución del Ministerio de Infraestructura N° 1 del año 2024 establece en su Anexo I “ARTÍCULO 8°.- Invítase a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, a la Provincia de BUENOS AIRES y a las jurisdicciones municipales integrantes de la REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES a adherir a la política tarifaria delineada por la presente resolución, con la finalidad de compatibilizar, a su vez, las respectivas compensaciones tarifarias debiendo, a tales fines, impulsar las medidas necesarias para que se produzcan los ajustes en la reglamentación perteneciente a sus respectivas jurisdicciones”.

En el expediente administrativo 4632772-2024 adjunto se puede observar que existen varias referencias a la Resolución 1/24 del Ministerio de Infraestructura, como el IF-2024-1718650-SBASE (ver orden 180).

Ahora bien, los actores destacan que *“La relación entre la tarifa del subte (\$80) y el colectivo (\$52,96) no es del 151% sino del 51%. Grosero error matemático. Este dato es coherente con la relación histórica entre la tarifa del colectivo y la del subte con la tarifa del subte siempre fue un 40% a un 60% mayor”.* Y concluyen **“Un error matemático gravísimo es el fundamento para el incremento de la tarifa al usuario de la Resolución N° 5/2024”.**

El cálculo manifiestamente erróneo de la relación existente entre ambas tarifas resulta un elemento de convicción suficiente que exterioriza con toda claridad un vicio en el elemento motivación del acto.

De hecho, de respetarse la proporción alegada entre ambas tarifas, para un boleto de colectivo de \$270, el valor del viaje del Subte debería oscilar entre \$378 y \$432, valores sustancialmente inferiores a los \$574 vigentes y que, a partir de junio ascendería a \$650.

Ahora bien, además hay que considerar las prescripciones de la ley 4472 de la Ciudad de Buenos Aires establece como definición de la tarifa técnica “...aquella que refleja los costos de la explotación del SERVICIO SUBTE, la que será establecida por la Autoridad de Aplicación. Entiéndase por tarifa al usuario la que efectivamente paga el usuario del SERVICIO SUBTE excluido el usuario de la tarifa de interés social” (art. 25).

El artículo siguiente establece “La reglamentación definirá las pautas de productividad y programas de mejoras tecnológicas, a aplicar en los procesos, las

contrataciones y sistemas de gestión operativos de manera de lograr reducciones en la tarifa técnica" (art. 26).

De las normas transcriptas se pueden extraer varias conclusiones, en primer lugar, que debe ser reglamentada para establecer las pautas precisas de cálculo de la tarifa técnica y en segundo lugar, un principio rector, cuyo objetivo es reducir la tarifa técnica, con su consecuente impacto en la tarifa al usuario.

Asimismo, la ley Nacional 26740 que ratificó la transferencia a la Ciudad de Buenos Aires de los Servicios de Transporte Subterráneo y Premetro, en su art. 2 dispone "Corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejercer en forma **exclusiva** la competencia y fiscalización de los servicios públicos de transporte de pasajeros, a nivel subterráneos y premetro..."

Es decir, en materia del servicio Subte la competencia es exclusiva de la Ciudad y ninguna de estas normas fija como parámetro la "armonización" de los transportes con otras jurisdicciones. Es decir, la Resolución del Ministerio de Infraestructura de la Nación N°1 del año 2024 -que es de extraña jurisdicción- y la Resolución de SBASE aquí cuestionada, ninguna de ellas ley en el sentido formal, introducen un parámetro en el cálculo de las tarifas que las leyes emanadas de los poderes legislativos ni siquiera mencionan, incorporando un elemento ajeno al sistema legal local.

Esta **invitación a adherir** a la "*política tarifaria nacional*" se hace en una norma de carácter Nacional y carece de virtualidad legal para incluirse como parámetro para el cálculo de la tarifa de subte, ya que no ha sido específicamente legislado en la Ley 4472 de "Ley de regulación y reestructuración del sistema de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

A su vez, la tarifa adoptada en virtud de la aplicación de la Resolución Nacional citada con el fin de no generar migraciones de un medio de transporte a otro, provoca como resultado una tarifa del servicio Subte muy superior a la del colectivo, lo que derivará en la migración de pasajeros que aparentemente se quiere evitar, pero en sentido inverso.

En el ya citado Informe de SBASE IF2024-17118650-GCBA-SBASE, se expresa así que "...los cuadros tarifarios (tarifas generales y respectivos descuentos) expuestos en la audiencia pública incluían una segmentación de su aplicación en 3 tramos, a saber tramo A, B y C, asignándoles montos graduales a cada uno y distintas fechas de entrada en vigor; siempre teniendo en cuenta el objetivo de armonizar la estructura tarifaria del sector del transporte urbano y suburbano de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires,

con el objetivo de lograr un equilibrio en las tarifas de los distintos modos de transporte que operan en dicho espacio geográfico”.

SBASE señala que “para determinar los montos tarifarios en cada tramo, se han tenido en cuenta, entre otros factores, los indicios de proyección previstos en el ámbito nacional para el aumento de tarifas del Sistema de Transporte Público Automotor de Pasajeros de carácter Urbano y Suburbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires y Jurisdicción Nacional, y del Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie en base a la Resolución del Ministerio de Infraestructura N° 1 del año 2024. Ello, con el fin de evitar migraciones de usuarios de uno a otro modo de transporte atribuibles a modificaciones tarifarias, circunstancia que conspira contra la simetría intermodal que debe primar respecto a la movilidad pública urbana” (pág. 4).

Y en cuanto a la revisión de las tarifas específicamente establece “*Las tarifas deberán ser revisadas anualmente y podrán ser incrementadas previa audiencia pública a la que deberán concurrir los prestadores del SERVICIO SUBTE, pudiendo concurrir las asociaciones de usuarios y consumidores debidamente registradas y las asociaciones gremiales. Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, en caso de incrementos de costos que superaren un siete por ciento (7%) los costos tenidos en cuenta para el establecimiento de la tarifa técnica en su última determinación, la Autoridad de Aplicación procederá a iniciar el proceso de revisión tarifaria inmediatamente de ocurrido el incremento*” (artículo 28).

Es decir la Ley es clara en esto, únicamente podrán revisarse las tarifas anualmente o cuando los costos superen un 7% desde su última determinación.

Además el contrato de Concesión entre EMOVA y SBASE establece que parámetros han de tenerse en cuenta para el cálculo de la tarifa técnica.

En el Contrato de Concesión se establece: “ *8.1. Tarifa y retribución. La tarifa que abonarán los usuarios será determinada por SBASE en su carácter de Autoridad de Aplicación. El CONCESIONARIO percibirá en forma directa el pago de la tarifa abonada por los usuarios. Por encima de ese monto y hasta la suma correspondiente a la Retribución Total (RT) conforme al precio por coche kilómetro comercial cotizado en la Oferta, en los términos y condiciones previstos en el Anexo II del Contrato, SBASE abonará por mes vencido, en concepto de subsidio la compensación por retribución correspondiente*”.

“3.2El CONCESIONARIO (EMOVA) sólo recibirá ingresos provenientes de tarifas de los usuarios y el subsidio abonado por el GCABA, conforme lo establecido en el Anexo II.”

"8.1. Tarifa y retribución. La tarifa que abonarán los usuarios será determinada por SBASE en su carácter de Autoridad de Aplicación. El CONCESIONARIO percibirá en forma directa el pago de la tarifa abonada por los usuarios. Por encima de ese monto y hasta la suma correspondiente a la Retribución Total (RT) conforme al precio por coche kilómetro comercial cotizado en la Oferta, en los términos y condiciones previstos en el Anexo II del Contrato, SBASE abonará por mes vencido, en concepto de subsidio la compensación por retribución correspondiente".

"10.1. *Retribución...* a) *La retribución a percibir por el CONCESIONARIO por las obligaciones a su cargo establecidas en el Pliego y el Contrato será en pesos por coche-kilómetro comercial (CKC) conforme a la definición establecida.*

... b) La retribución comprende la totalidad de las prestaciones y Servicios a cargo del CONCESIONARIO establecidos en el Capítulo III (Delimitación de la Concesión), que define el alcance de la Concesión, consistente en los Servicios de operación y mantenimiento del Subte y Premetro, los supuestos de inversiones a cargo del CONCESIONARIO y cualquier otro servicio o prestación o inversión a cargo del CONCESIONARIO prevista en el Pliego, la oferta y la restante Documentación Contractual.

c) La tarifa de los Servicios será determinada por la GCABA y percibida en forma directa de los usuarios por el CONCESIONARIO como retribución mensual, hasta el límite del monto de la retribución pactada en virtud de la Adjudicación y el Contrato.

En caso de no resultar suficiente para completar íntegramente el precio del Contrato, la suma necesaria a fin de completar la retribución del CONCESIONARIO será abonada mediante el pago de un subsidio a mes vencido por el GCABA (siendo SBASE quien procederá a indicar al Fondo Subte la forma de proceder con relación al pago) al CONCESIONARIO. Dicha suma será abonada entre el 2 y el 4 de cada mes siguiente al que se liquida, de acuerdo a los CKC finales recorridos informados por el CONCESIONARIO a SBASE del mes anterior."

Si bien es cierto que hasta la fecha no se ha reglamentado con criterio objetivo de qué forma se realizará el cálculo de la Tarifa Técnica mediante resolución alguna, dicha omisión de la Autoridad de Aplicación (SBASE) no habilita a la misma a tomar cualquier otro criterio por fuera de la Ley 4472 y del Contrato de Concesión al que se han sometido ambas partes.

Al tomarse en cuenta "los indicios de proyección previstos en el ámbito nacional para el aumento de tarifas" establecido por una Resolución del Ministerio de Infraestructura de la Nación, no sólo se estaría incluyendo el cálculo un criterio no prescripto legalmente,

afectando con ello la motivación del acto administrativo por el que se autoriza el aumento de Tarifas de subte; sino que también se estaría afectando la autonomía de la CABA conf. 129 Constitución Nacional y la propia Constitución de la CABA cuando establece la obligación de la Ciudad de garantizar la defensa de los usuarios de bienes y servicios contra la distorsión de los mercados.

En relación al desarrollo de la Audiencia Pública, todos los integrantes del frente actor señalan que la Resolución 5/SBASE/24 no ha dado respuesta expresa a los planteos formulados por los participantes de dicha audiencia, en contravención a lo expresamente regulado en la Ley 6.

En cuanto a las Audiencias Públicas en general, la Ley 6 dispone que -como instancia de participación- es un espacio institucional para que en el proceso de toma de la decisión administrativa o legislativa de la que se trate, aquellos que puedan verse afectados o tengan particular interés, expresen su postura en forma directa (conf. Art. 1). Además, establece que la autoridad responsable deberá explicitar en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales se desestima (art. 2). Concluye que *"...el incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial"* (art 4).

A modo de contexto, es dable recordar que la democracia participativa aparece en el art. 1 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, como uno de los elementos que definen su régimen político. Se trata de un medio para impulsar políticas públicas y ejercer diversas modalidades de control. Se complementa con el acceso a la información pública, pero requiere -para su efectividad- del compromiso de los habitantes de las Ciudad y las diferentes organizaciones que los nuclean.

En cuanto al derecho a peticionar ante las autoridades, cabe recordar que el "derecho de petición" no se agota con el hecho de que el ciudadano pueda pedir, sino que exige de la autoridad en cuestión una respuesta.

Además, en el caso de usuarios y consumidores, deben contar con información transparente, adecuada, veraz y oportuna (art. 46 CCABA y art. 31 de la ley 4472).

Ahora bien, en relación a la documentación puesta a disposición de los usuarios, el frente actor ha señalado una serie de gastos que no se encuentran debidamente fundados ni señalada la relación con el gasto de explotación del servicio SUBTE (ver detalle en el considerando 1).

A dicho cuestionamiento el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires respondió en la AD 1007971/2024 que **"es preciso aclarar que a los fines de determinar el costo del servicio se parte de una determinación de precios definida en el Contrato de Operación y Mantenimiento (COM) y no por las facturas comerciales y/o comprobantes presentados por el operador"**. Y a continuación detalla que *"sin perjuicio de ello, se pasará a explicar en qué consiste verdaderamente los gastos expuestos en la demanda, respecto de los cuales, adelantamos, se encuentran directamente relacionados con la operación del Servicio Subte y Premetro."*

*"...se presentan gastos de capacitación (FRA 0202-0001500) que forman parte del Programa de Desarrollo Integral de Gestión dirigido a determinado personal profesional (jefes y coordinadores) con potencial de desarrollo para ser **futuros líderes de EMOVA**"*
"...dentro del rubro ropa de trabajo y otros gastos de personal, está la FRA 00006-00000570 de Cemla SA, que si bien en su descripción indica "Atención Línea Covid" se trata de un servicio permanente instalado en las instalaciones de Pavón, donde EMOVA tiene el servicio médico para su personal " (sic). **O sea, una factura que detalla una cosa, pero en verdad es otra.**

Específicamente en relación a la documentación puesta a disposición de la ciudadanía, el coactor Baldivieso, en oportunidad de participar en la audiencia pública señaló *"...Les pagan a las empresas lo que estas declaran que cuesta el servicio subte, sin hacer un estudio exhaustivo. Por lo tanto estamos pagando importes donde no se entiende la diferencia entre los costos de la empresa y la prestación del servicio"* (ver audiencia pública, pág. 94 orden 168 del expediente administrativo)

Otro expositor, Szperling, señaló *"...me opongo al esquema de tarifas que están proponiendo, porque estamos hablando de que el subte es un servicio público del cual el Estado no se puede desentender ... le dieron más años de concesión al mismo grupo empresario, que es Roggio SA; y en los comprobantes que enviaron y documentación para tener alguna idea de en qué gasta EMOVA aparecen facturas millonarias del grupo Roggio ... esto hace presumir que hay sobrecostos"* (pág. 120 versión taquigráfica de la audiencia pública)

De estas intervenciones seleccionadas sólo a modo de ejemplo se puede advertir, en primer lugar, que no se hizo mérito alguno ni se explicitó respuesta a los planteos concretos efectuados en la Resolución 5/SBASE/24.

En conclusión, se entregó a las personas inscriptas para participar en ella documentación que ahora el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dice no tener en cuenta para la determinación de los costos de explotación del servicio que

componen la tarifa técnica. Y además, esas facturas que fueron entregadas para la audiencia pública, pero que no determinan en el costo de funcionamiento del servicio, dicen una cosa (ej. atención línea covid) y son otra (servicio permanente de enfermería).

Esto resulta una incoherencia y un grave incumplimiento con las prescripciones constitucionales y legales que garantizan al usuario el acceso a información transparente, adecuada, veraz y oportuna.

Ahora bien, en relación a la falta de respuestas concretas a los planteos realizados por la Ciudadanía y el organismo de control, podemos ver en el ya citado Informe IF2024-17118650-GCBA-SBASE realizado por SBASE (informe posterior a la audiencia pública y al informe del Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (EURSP). Allí se señala que a través de IF-2024-17014762-GCABA-DGTALMI, el Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (EURSP), quien posee entre sus funciones el requerir al Poder Ejecutivo la realización de Audiencias Públicas en caso de que se solicite una modificación tarifaria, realizó un informe analizando si las tarifas propuestas respetan los principios de razonabilidad y justicia, el cual finaliza con algunas conclusiones y recomendaciones respecto a la temática.

Luego el Informe Técnico IF2024-17118650-GCBA-SBASE elaborado por SBASE dice que "Al respecto, se desprende que producto de la pandemia los esfuerzos estatales respecto de los subsidios fueron incrementados, y actualmente la cantidad de pasajeros viene recuperándose sin alcanzar los niveles pre-covid." (Pág. 1). Con relación a las observaciones sobre el desarrollo de inversiones en obras y mantenimiento, dicho informe señala "...de acuerdo con lo informado por distintas áreas técnicas de SBASE, en el marco de la Ley 6132 esta Sociedad del Estado continúa trabajando en el rediseño de un plan de obras con un horizonte a 20 años, cuyo objetivo general establece la adecuación de las estaciones de la Red de Subterráneos (siempre que esto sea técnicamente posible), (...) para permitir el acceso a Personas con Movilidad Reducida. Al respecto indica que "...SBASE se encuentra reevaluando la priorización de las obras originalmente concebidas a fin de seguir mejorando la accesibilidad en la red" (pág. 2).

Además menciona que "varias obras de accesibilidad para Personas con Movilidad Reducida han sido finalizadas en los últimos dos años o se encuentran actualmente en ejecución. Asimismo, se han inaugurado tres ascensores que permitieron dar accesibilidad total a la estación Diagonal Norte (Línea C) y estableció mejoras en la accesibilidad a la Estación 9 de Julio (Línea D) sentido a Catedral, donde se continúa trabajando para

volverla 100% accesible. Al mismo tiempo, se han puesto en funcionamiento un ascensor en la estación Catedral y otro que volvió accesible a la estación Retiro (Línea C)". (Pág 2)

A través de estas respuestas SBASE intenta dar respuesta a la participación ciudadana y los pedidos de información realizados en la audiencia pública, al respecto observamos que los dichos generales por parte de SBASE, han dejado muchas consideraciones y preguntas realizadas por los participantes sin responder de manera adecuada a saber:

"5.- Sra. María Rodríguez Romero: "...Con la información de la página EMOVA analicé el estado de la red el miércoles 13 de marzo –lo preparé para la audiencia anterior que no se realizó– y de 90 estaciones solo 36 tienen ascensores para viajar en ambas direcciones. Eso parece ser una mejora, pero solo en 12 estaciones estaban funcionando los ascensores; es decir, de 90 estaciones solo en 12 estaciones funcionaban los ascensores. Eso me da un 13 por ciento. Un verdadero desastre y una gran falla en las inversiones que hicieron. ¿De qué sirve instalar un ascensor si estará detenido por semanas y semanas?"

"Una persona que usa silla de ruedas o scooter o que va con un cochecito de bebé o que, por edad o condición, no puede usar las escaleras, solo puede viajar entre cuatro estaciones de la Línea D y seis estaciones de la Línea H."

"Otro tanto pasa con las escaleras mecánicas que están continuamente detenidas con la dificultad que eso implica para las personas con movilidad reducida."

"instrumentar de forma inmediata medidas para mejorar el mantenimiento de ascensores y escaleras mecánicas; la necesidad de que la información dentro de los vehículos esté de manera escrita, pero también de manera auditiva, eso pasa en algunas líneas, pero no en todas y no siempre, y ello es muy importante para personas con discapacidad auditiva y discapacidad visual"

Inés Fornassero "Por otro lado, ayer se habló mucho de la accesibilidad. Es un tema muy serio, y celebro que haya tenido esa presencia. En la Comuna 3 realizamos un informe. Personalmente, relevé las estaciones de la comuna: más del 80 por ciento no tiene accesibilidad, sea porque no tiene la infraestructura instalada –nos faltan 19 ascensores– o porque los ascensores existentes están fuera de servicio por un deficiente mantenimiento. Entonces, las estaciones y las líneas que ya tenemos ni siquiera son accesibles para todos los vecinos y las vecinas: las personas mayores, las personas con discapacidad y las personas que tienen niños pequeños, que son, sobre todo, mujeres. No pueden entrar y salir. Ni siquiera eso está garantizado en el servicio que hoy tenemos."

Patricia Gerpe "Estas obras están solicitadas desde hace años. Hoy las personas con discapacidad ven limitada su movilidad en la red de subterráneos y el desarrollo normal de sus actividades por no contar con ascensores para poder bajar.

Carolina Somoza "El subte no tiene ningún tipo de infraestructura en casi ninguna estación para personas con discapacidad, embarazadas y adultos mayores. Esto hace que el subte se convierta en una barrera total para poder movilizarse libremente por la ciudad. Entendemos que, justamente, el transporte público debe dar accesibilidad para que todos y todas podamos movernos por la ciudad y la realidad es que hace años que estamos esperando que el subte tenga escaleras mecánicas, ascensores y todas las medidas para personas con discapacidad o movilidad reducida. Seguimos esperando"

María Virginia Bouvet "¿Habilitarán los accesos para personas con discapacidad? ¿Arreglarán los ascensores que tardan hasta tres meses en traer los repuestos para poder arreglar un ascensor o las escaleras mecánicas? ¿Pondrán escaleras mecánicas y ascensores donde no hay, en la mayoría de las estaciones? ¿Pondrán algún ascensor en la Línea E o escaleras, en todo el tramo viejo de la Línea E, en las estaciones con más antigüedad?"

Claudio Dellecarbonara "Nada nuevo: el servicio está cada vez peor. No se hace la inversión; no se hace el mantenimiento; no se hacen las obras que corresponden; no hay accesibilidad para las personas con algún tipo de problema de movilidad, ascensores o escaleras mecánicas. Ni hablar que tampoco hay asistencia médica cuando hay algún descompuesto. Cuando hay algún incidente hay que esperar que venga el SAME, porque no se han preocupado nunca en tener un servicio de asistencia rápida al usuario."

Carlos Eduardo Scally "No obstante, el 36 por ciento de las estaciones de subte son inaccesible para las personas con discapacidad motriz o movilidad reducida. Hago un paréntesis. Soy una persona con discapacidad, usuaria del subte y soy parte del movimiento "La ciudad somos quienes la habitamos" e integro la Secretaría de Discapacidad de la CTA. El 34 por ciento de las estaciones que, supuestamente, son accesibles dejan de serlo por la falta de mantenimiento adecuado como, por ejemplo, en los ascensores. Tal como lo expuso la Fundación Rumbos, con la cual coincidimos con su propuesta"

Juan Pablo Costa "En este mismo momento, mientras yo hablo y estos son datos públicos, hay 56 estaciones de la red de subterráneos de Buenos Aires que no tienen movilidad ni escaleras mecánicas o ascensores. Y si tiene escaleras mecánicas, no funcionan que es prácticamente lo mismo. Además, Emova nos tiene acostumbrados a no arreglar las escaleras mecánicas. Con lo cual, una vez que se rompen podemos decir que

casi no la tiene. Estos son datos de la propia concesionaria. Estos son datos de la propia concesionaria. Decía que en este mismo momento, 56 estaciones sobre 90 que tiene la red de subte. El 62 por ciento de las estaciones de la ciudad no tiene acceso para personas de la tercera edad que quizás no pueden bajar y después subir tres pisos por escalera; y ni hablo de discapacitados.

Mariana Ferreyra "Este servicio debería ser 100 por ciento público y no lo es. Me gustaría saber si hay algún Actuario que pertenezca al Departamento de Economía si es que hay en el Gobierno de Buenos Aires y una página transparente en donde se puedan presentar los planes y las auditorías, donde fácilmente una persona que a lo mejor no tenga mucha experiencia en navegación y en páginas que funcionen, pudiera llegar a esa auditoría. Y si además de tener Actuarios, tienen ingenieros en Planeamiento Urbano, ingenieros en Mantenimiento, ingenieros en lo vinculado con ferrocarriles, subtes y estructuras. Porque lo que dijeron de la falta de planeamiento se ve no solamente en las situaciones a diario con estaciones inundadas, ya que el 62 por ciento de las estaciones no tiene acceso para personas con movilidad reducida. O sea, la falta de planeamiento afecta a todas las áreas. La falta de auditoría afecta a la transparencia."

De lo apropiado por SBASE en el informe IF-2024-17118650-GCABA-SBASE sobre las propuestas del ENTE luego de la Audiencia Pública, cabe señalar que respecto a las obras de mantenimiento e inversiones y las mejoras en accesibilidad SBASE todo lo que dijo fue:

"En segundo lugar, con relación a las observaciones sobre el desarrollo de inversiones en obras y mantenimiento con el objeto de brindar una mejor calidad del servicio en lo que hace a frecuencias, señalización, seguridad, confort y accesibilidad, entre otros, de acuerdo con lo informado por distintas áreas técnicas de SBASE, en el marco de la Ley 6132 esta Sociedad del Estado continúa trabajando en el rediseño de un plan de obras con un horizonte a 20 años, cuyo objetivo general establece la adecuación de las estaciones de la Red de Subterráneos (siempre que esto sea técnicamente posible, restricción que a su vez se encuentra explícita en el Art.1 inc. i. de dicha ley) para permitir el acceso a Personas con Movilidad Reducida.

Al respecto, tomando en consideración el marco de restricción presupuestaria producto de la crisis económica actual y los cambios en los patrones de movilidad derivados de la pandemia del COVID 19 -el Subte perdió un 30% de pasajeros y mantiene, desde abril 2022, una demanda estabilizada en el 70% en relación con el año 2019-, SBASE se encuentra reevaluando la priorización de las obras originalmente concebidas a fin de seguir mejorando la accesibilidad en la red.

Más allá de la reevaluación indicada varias obras de accesibilidad para Personas con Movilidad Reducida han sido finalizadas en los últimos dos años o se encuentran actualmente en ejecución. Asimismo, se han inaugurado tres ascensores que permitieron dar accesibilidad total a la estación Diagonal Norte (Línea C) y estableció mejoras en la accesibilidad a la Estación 9 de Julio (Línea D) sentido a Catedral, donde se continúa trabajando para volverla 100% accesible. Al mismo tiempo, se han puesto en funcionamiento un ascensor en la estación Catedral y otro que volvió accesible a la estación Retiro (Línea C).” (Pág. 1 y 2 de IF-2024-17118650-GCBA-SBASE)

Respecto a las cuestiones de seguridad indicadas por el Ente Regulador (Pág.55) “Respecto de las preocupaciones vertidas por los usuarios y consumidores, así como las organizaciones y representantes de los mismos en lo relativo a las competencias de control que realiza el Ente, queremos focalizar en la repetición de las problemáticas referidas a la seguridad (matafuegos faltantes, vencidos, sin carga; manguera faltante; planos de evacuación rotos o inexistentes; salidas de emergencia con dificultades de acceso) y accesibilidad en la prestación del servicio.” SBASE **no hace mención alguna.**

Por último y no menos importante de la documentación Trámite Tarifa Técnica Carpeta Nro. 3, expediente Redeterminación Precio Fijo- Diciembre 2023, 2024-0522T132644Z-001, vemos que en la redeterminación Nro. 39 del Precio Fijo al Operador Emova a comienzos del año, el Dictamen del Procurador General destaca la Tabla de Estructura de Insumos y Ponderaciones Ley 2809, con ítems, conceptos, tabla de estructura de costos destacando en cuanto al procedimiento la intervención de áreas técnicas de SBASE como la de Coordinación de Costos y Tarifas, de Coordinación de Certificaciones y Redeterminaciones de Precios, la Gerencia Administrativa y Financiera afirmando que en base a la documentación aportada por el Concesionario se han verificado los cálculos de redeterminación definitiva del Precio Fijo. Incluso se destaca la intervención de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de SBASE la cual no formuló objeciones de ninguna índole. Por lo cual la Procuración General concluye que “se cumplió con la normativa aplicable, y con los otros requisitos de competencia, objeto, forma, fin, motivación y procedimiento que condicionan su debida emisión”.

En efecto, en la documental aportada a estos actuados por la parte demandada, he podido constatar los informes producidos por las áreas técnicas citadas por el Procurador, entre las cuales, destaco ahora que en los procedimientos aplicados se verificó el control de la correcta utilización de los índices y cálculos del Concesionario, que la documentación cumple con lo solicitado por la Ley 2809 y sus modificaciones y reglamentaciones, también se verificaron la correspondencia de los índices utilizados para el mes base (nov.2023) como para el mes punta (Dic.2023) con los indicados en la “Tabla de Estructura de

Insumos y Ponderaciones-Ley 2809), se verificó el correcto cálculo de la Variación de Referencia por lo que se resolvió proceder a la redeterminación del precio fijo al mes de diciembre de 2023 en 3408,92 por CKC.

Hay una asimetría evidente en el procedimiento de verificación y control de las cuentas del Concesionario a la hora de la redeterminación del Precio Fijo CKC y el procedimiento y los controles y verificaciones a la hora de establecer los aumentos de tarifas al Usuario, siendo que ambos conceptos integran según la Ley 4472, los ingresos del Concesionario.

La tarifa de los Usuarios por el servicio de transporte y la retribución por la Operación y el Mantenimiento que SBASE abona a través del subsidio.

Es cierto como advierte el Procurador General de la Ciudad que en la relación contractual no ha de verse afectada la ecuación económica en perjuicio del operador, también lo es que la ley establece en varias oportunidades, incluso entre las obligaciones del Concesionario, el de garantizar los derechos de los Usuarios en cuanto a la confiabilidad y eficiencia del servicio con relación a la tarifa que se abona.

De esta manera, y como fácilmente se comprueba del voluminoso documental obrante en estos actuados, no existe de modo paralelo un procedimiento de verificación y control por parte de SBASE con relación a qué son los componentes que serán controlados y verificados tanto por SBASE como por la ciudadanía, a la hora de determinar los Costos de Explotación. No hemos visto los informes técnicos de las áreas mencionadas en el dictamen del Procurador General respecto de la Redeterminación Nro. 39 ni tampoco el dictamen jurídico de SBASE como sí lo hubo para dicha redeterminación.

Por otra parte, se han agregado comprobantes de gastos por conceptos variopintos como Juan Pinetta, Marcelo Bonelli, etc., facturas genéricas que no detallan ni el producto ni el servicio prestado por lo cual obviamente ponen muy en duda que se vinculen con la prestación del servicio público de subte. A modo de ejemplo, en el Cuadro Detalle de Dotación por encuadre de EMOVA, en la columna Gerencia figura una Gerencia de Gestión del Talento con 16 personas en total y fuera de convenio, según las columnas respectivas.

Todo de forma desordenada, sin correlatividad de fechas, ni huella alguna que nos diga que SBASE ha controlado, verificado y dictaminado en un informe técnico la pertinencia de estas erogaciones con el servicio de transporte por subterráneo no obstante que la concesionaria pone a disposición del organismo la documentación.

La ley 4472 es reiterativa en cuanto a la obligación de proteger a los Usuarios, art. 15.1, artículo 35, 18) entre otros, a fin de que el servicio lo sea en condiciones de igualdad, no discriminación y uso generalizado, tarifas justas y razonables, (art. 24) sin embargo, no es difícil concluir que la señalada asimetría con la que procede SBASE asegura y cuida los derechos del concesionario -nada a cuestionar por supuesto- pero no lo hace del mismo modo con los Usuarios tornando todo ello entonces no sólo en que ellos se vean

dificultados al actuar en defensa de sus derechos sino también se vea dificultado el debido control judicial.

11. Con relación a la contracautela, teniendo en cuenta la naturaleza de la acción de amparo colectivo, en particular la suma de intereses individuales homogéneos involucrados, y dado que una caución diferente de la juratoria se tornaría de cumplimiento imposible, obstruyendo así el acceso a la justicia garantizado por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, se verifica en autos el supuesto del "menoscabo a la tutela cautelar" previsto en el art. 61 de la ley 4472. En consecuencia, habré de tener por suficiente contracautela la caución juratoria, encontrándose satisfecha por las manifestaciones ya realizadas por el frente actor en sus respectivos escritos.

Por todo lo expuesto, RESUELVO:

1. Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y suspender los efectos de la resolución 5/SBASE/24. Dicha suspensión entrará en vigencia a partir del 5to día de notificada la presente y se extenderá hasta el 10 de julio de 2024 inclusive, fecha en que se volverá a evaluar la situación.

2. Durante el plazo de 5 días hábiles administrativos previsto en el punto anterior, SBASE deberá presentar en autos una readecuación de la tarifa al usuario que adopte los criterios de tarifa justa y razonable establecidos en la Ley 4472.

3. Vencido dicho lapso, en caso de no dar cumplimiento con el punto 2, se procederá sin más a la suspensión lisa y llana de la Resolución 5/SBASE/24.

4. Se hace saber a las partes y a quienes accedan a la consulta pública en el Sistema EJE que, en caso de recibir un "mail de cortesía" o alerta de similares características emitida por el sistema informático, tal aviso carecerá de todo efecto hasta tanto NO se realicen las notificaciones formales dispuestas en la presente resolución conforme lo disponen las normas procesales en el Código Contencioso Administrativo y Tributario -Ley 189.

Regístrese en sistema EJE, notifíquese mediante cédula electrónica a las partes y al Ministerio Público Fiscal con la remisión de las actuaciones.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires