

**ACTA N° 176, CENTÉSIMA VIGÉSIMA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA  
PANEL DE EXPERTOS LEY N° 20.378**

**ASISTENTES:**

**Panelistas:** Juan Pablo Montero Ayala, Claudio Agostini González y Jorge Hermann Anguita.

**En representación del Directorio de Transporte Público Metropolitano:** Fernando Saka, Diego Puga y Michael Stefanic.

**Secretario Abogado del Panel:** Ximena Betancour M.

**LUGAR:** Por medios electrónicos - Videoconferencia

**FECHA Y HORA:** 30 de marzo de 2020, a las 15:00 horas.

**TABLA CENTÉSIMA VIGÉSIMA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA  
PANEL DE EXPERTOS (30 DE MARZO DE 2020)**

**Temas a tratar:**

1. Aprobación de las Actas N° 174 y N° 175, correspondientes a la Centésima Vigésima Primera Sesión Ordinaria, de 28 de febrero de 2020, y la Quincuagésima Cuarta Sesión Extraordinaria, de 27 de marzo de 2020, respectivamente.
2. Exposición por parte de los profesionales del Directorio de Transporte Público Metropolitano, sobre planteamientos relativos a:
  - 2.1. Aplicación del indexador tarifario del Decreto Supremo N° 140, de 2010, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y Ministerio de Hacienda. Artículo 14, literal a), de la ley N° 20.378.
  - 2.2. Proyección situación financiera sistema Transantiago.
3. Para discusión y decisiones:
  - 3.1 Sobre determinación del ajuste tarifario de acuerdo al artículo 14° literal a) de la ley N° 20.378, por aplicación de indexador de tarifas.
  - 3.2 Sobre modificación en el nivel de tarifas de acuerdo al artículo 14° literal c) de la Ley N° 20.378, de acuerdo a la situación financiera del sistema Transantiago.
4. Revisión de Ponderadores de las tarifas.
5. Estudio Bianual

**Desarrollo Sesión:**

1. Siendo las 15:00 horas, se da inicio a la sesión. Se deja constancia que tanto los tres panelistas, como los representantes del DTPM y la Secretaria Abogado asistieron a la sesión a través de medios tecnológicos, ello, en el contexto de la pandemia por Covid-19, que ha implicado la declaración del estado de excepción constitucional de catástrofe en todo el territorio nacional, permaneciendo conectados de forma permanente y continua durante el desarrollo de toda la sesión mediante videoconferencia.

2. De acuerdo al punto 1 de la Tabla, se somete a aprobación de los Panelistas las Actas N° 174 y N° 175, las que se aprueban por unanimidad, señalando que, dada la situación de pandemia por Coronavirus que afecta al territorio nacional, y, por consiguiente, la imposibilidad de reunirse presencialmente, las actas serán suscritas por los panelistas mediante firma electrónica.
3. Posteriormente los representantes del Directorio de Transporte Público Metropolitano, de acuerdo al punto 2.2 de la Tabla, exponen los valores de los factores que componen la metodología de cálculo para determinar trimestralmente el ajuste de tarifas, según lo dispuesto en el artículo 14 letra a) de la ley N° 20.378.

El señor Diego Puga informa que el indexador superó los \$575 de la tarifa de referencia, que se requieren para subir la tarifa por indexador, principalmente por un fuerte aumento del tipo de cambio (\$/US\$) a partir de octubre pasado y aun cuando se ha materializado una baja del diésel en las últimas semanas. Por lo cual se podría materializar, según el mecanismo, un ajuste de la tarifa por indexador de \$10 (diez pesos) en la tarifa adulto y \$10 en la tarifa estudiante. Además, se informa, el comportamiento reciente del precio del petróleo y la proyección a la baja por parte del mercado en adelante, que incidiría en un menor valor del diésel a nivel nacional.

4. Luego, en consideración al punto 2.2 de la tabla, se expone una proyección sobre la situación financiera del sistema, considerando en detalle el impacto y la evolución de cada uno de los distintos factores relevantes. El señor Puga comunica que los niveles de demanda por viajes actuales han bajado considerablemente. Por una parte, esto ha ocurrido por la crisis producida por el estallido social del mes de octubre de 2019 en adelante, y por otra, debido a los efectos de la crisis sanitaria del Coronavirus. En atención a ello, el sistema de transporte público se ha resentido por una importante caída de las transacciones en menos de un mes. Por lo tanto, las proyecciones a mostrar han cambiado en relación en sesiones anteriores.

El señor Puga sostiene que, de mantenerse las condiciones actuales y a pesar de la caída en los ingresos por menor demanda, era posible estimar un superávit de subsidio hacia fines de año, ya que los costos del sistema de transporte caerán de manera relevante en las modalidades de transporte vía buses, metro y trenes. Lo anterior, principalmente, se debe a que la cuarentena hace que las personas reduzcan el uso de transporte público de la ciudad y, por ende, dada la estructura de los contratos se genera, en estos meses, un menor requerimiento de subsidio.

Sin embargo, explicó, que dicha situación sería frágil debido a que las empresas tendrán mermas en sus flujos de caja que podrían afectarlas financieramente. Indicó que, el DTPM ha reducido la oferta, pero hasta un cierto punto, debido a que se debe mantener la continuidad operativa del sistema de transporte público, Además, el señor Puga añadió que existe incertidumbre sobre los efectos del coronavirus en el país en adelante, al momento de elaborar una proyección financiera con el objeto de determinar un alza del nivel de precios en razón del artículo 14 letra c) de la Ley N° 20.378. Dichas proyecciones, en el caso en que se mantuviera la situación actual, indican que el sistema se sostiene financieramente hacia fines de año.

5. Siguiendo con el punto 4 de la Tabla, el señor Puga señala que corresponde revisar en esta sesión los ponderadores del indexador de tarifas, en conformidad al cambio de estructura tarifaria que se efectuó el año 2019, y la consecuente modificación reglamentaria al Decreto Supremo N° 140 de 2009 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. El señor Puga agrega que la propuesta que se hace en la presentación expuesta, de acuerdo a los costos del año anterior, solo existe una variación marginal de los ponderadores. Al respecto, recuerda a los panelistas que la normativa reglamentaria establece como una facultad el modificar o no estos ponderadores para el Panel de Expertos.

Los panelistas comentan que este año será distinto en relación a lo conocido habitualmente debido a los efectos económicos del coronavirus en el país. Por lo

que, este ejercicio de actualización anual que acordaron realizar el año pasado permite observar que las diferencias son bastante pequeñas entre los ponderadores actuales y propuestos

Sin embargo, los señores Montero, Agostini y Hermann solicitan que sería relevante, para una decisión, que los profesionales del DTPM hagan el ejercicio de acuerdo a los costos de enero a septiembre del año 2019, previos al estallido social del mes de octubre de 2019, y que se envíe los resultados a través de una minuta para tenerlo en consideración.

El señor Puga responde que se enviará la información solicitada a través de la Secretaría del Panel.

Que, a partir del análisis de los antecedentes, los panelistas encuentran que no hay cambios evidentes según el periodo de costo que se tome en el 2019. En el caso del periodo enero a septiembre del 2009, se observa que la mayor diferencia entre ponderadores actuales y propuestos se da en el IPC con 0,52 puntos porcentuales (pp). A su vez, en el caso de utilizar el año completo, la mayor diferencia entre ponderadores se da en el diésel con una diferencia de 1,0 pp. Por lo tanto, dada la pequeña diferencia que, por ejemplo, está por debajo de los 5 pp de cambio, el Panel propone mantener los ponderadores actuales.

6. Finalmente, en cuanto al Estudio Bianual, el señor Puga informa al Panel que el Ministerio de Hacienda respondió mediante correo electrónico de una profesional de DIPRES al oficio enviado por la Ministra, mediante el cual le proponía los objetivos definidos con el Panel, a fin de consolidarlos entre ambas carteras ministeriales. Añadió que la respuesta de Hacienda llegó ayer, por lo que no se pudo agregar a esta presentación, pero los objetivos que definió esa Secretaría de Estado son totalmente distintos a los propuestos por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Sin embargo, el señor Puga informó que el Ministerio está estudiando las acciones a seguir respecto al Estudio, debido al contexto que está viviendo el país, como consecuencia de la crisis sanitaria.

El señor Montero propone que tal vez el Estudio puede reorientarse hacia otros objetivos. El señor Puga responde que lo que propuso el Ministerio de Hacienda tiene foco diferente.

Los representantes del DTPM se comprometen a continuar revisando la situación y conversarla con el Ministerio de Hacienda, a fin de informarlo al Panel en la próxima sesión.

Los representantes del DTPM se retiran de la sesión.

7. A continuación, los panelistas debaten en cuanto a las definiciones que deben determinar en relación al punto 3.1 de la tabla, que se refiere al artículo 14 literal a) de la Ley N° 20.378, que establece que el ajuste de tarifas se deberá determinar trimestralmente por este Panel de Expertos donde el Panel debiera determinar si corresponde efectuar un ajuste de tarifas de \$10 (diez pesos) para el sistema de transporte público de la provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto.

También, los panelistas debaten con respecto al punto 3.2 de la Tabla, en consideración al artículo 14 literal c) de la Ley N° 20.378, que establece que el nivel de tarifas se deberá determinar trimestralmente por este Panel de Expertos en base a la información sobre la proyección financiera más reciente del sistema presentada por el DTPM. En base a los antecedentes entregados, el Panel determina por mayoría que no corresponde efectuar un ajuste del nivel de tarifas para la Provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto.

Que, con respecto al punto 3.1 de la tabla, los panelistas señores Montero y Hermann se refieren a que, el artículo 14, letra a) de la Ley en su parte final señala lo siguiente “ (...)Sin perjuicio de lo anterior, si la variación de costos aplicable al ajuste de tarifas supera un valor límite, según lo dispuesto para estos efectos en el mismo reglamento antes señalado, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones podrá solicitar al Panel de Expertos la determinación de un incremento adicional de tarifas”, lo cual no fue solicitado por el Ministerio en esta sesión ordinaria del Panel de Expertos.

Cabe precisar que, dicho texto fue incorporado en la Ley 20.696 y la propia historia de la ley muestra que “En relación al Panel de Expertos, este podrá determinar un ajuste de tarifas trimestralmente, sustituyéndose el que se realiza de manera mensual, con lo que se elimina la incertidumbre en la población, que sufría la amenaza permanente de una posible alza de tarifas en la Región Metropolitana. Además, existe la posibilidad de que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones solicite un ajuste adicional en el caso de que el indexador aumente, por ejemplo, producto de un alza en la inflación”. Esta modificación del artículo 14 letra a) buscó incorporar al Ministerio en la deliberación del reajuste por polinomio de indexación, que antes correspondía al Panel de Expertos, solamente.

Además, en el Decreto 16 de marzo del 2019, que modifica el decreto 140 sobre la metodología del polinomio indexador tarifario, se reemplaza el artículo 4 en sus totalidad y se determina en el último inciso lo siguiente: “De conformidad con lo establecido en la letra a) del artículo 14 la Ley N° 20.378, en caso de que la variación del Índice Tarifario calculada según se indica en los apartados anteriores sobrepase un valor de 5% (cinco por ciento), el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá solicitar al Panel de Expertos un incremento adicional de tarifas”, lo cual reafirma lo aprobado por el legislador en la Ley 20.696 sobre incorporar al Ministerio en el proceso de reajuste por polinomio de indexación.

Igualmente, señalar que, el Decreto 140 en lo referido a la aplicación de la letra a) del artículo 14, establece la metodología en detalle del polinomio de indexación, pero no contiene una norma que obligue al Panel de Expertos a disminuir, mantener o subir la tarifa, en consecuencia, la determinación a que se refiere el decreto supone el ejercicio de raciocinio libre por parte del Panel de decidir tal movimiento.

Todo lo anterior, conlleva a que la aplicación del polinomio de indexación tarifario no es, necesariamente, de forma automática y, a su vez, en esta oportunidad especial de la pandemia por Coronavirus, el Ministerio de Transportes no solicitó reajuste tarifario alguno por polinomio de indexación.

Que, también, los señores Montero y Hermann señalan, que para una adecuada aplicación del artículo 14, es necesario interpretarlo conjuntamente con el artículo 15, que establece la forma de determinar e informar sobre movimientos en la tarifa. Por lo que, ajustes tarifarios provocados por la aplicación del artículo 14 letra a) y c) deben ser analizados de forma conjunta por parte del Panel, dado que el artículo 15 en su inciso tercero hace una referencia general de la tarifa sin distinguir por tipo de ajuste (indexador o financiamiento anual) y, en el inciso siguiente, se hace una mención expresa al artículo 14 letra a).

Entonces, en base a lo anterior, de acuerdo a la información financiera entregada por el DTPM, se puede apreciar que, en el caso de que no se aplicara el aumento tarifario por polinomio de indexación, que se gatilla por la aplicación del artículo 14, letra a) de la Ley, la proyección financiera permite observar que los fondos de financiamiento del sistema de transporte público pueden solventar el desarrollo de éste hasta fines de año, ya que el uso de recursos ha disminuido debido a la menor demanda por los efectos del coronavirus en la movilización de la población. Además, los señores Montero y Hermann hacen presente que se trata de una situación nunca antes experimentada, en que un alza por indexador vaya simultáneamente

acompañada por una proyección financiera favorable; y agregan que esto es relevante a considerar por cuanto deben pronunciarse simultáneamente por aspectos que están directamente relacionados. De hecho, para ilustrar lo anómalo de la situación actual, vale la pena destacar que en enero pasado el Panel efectivamente confirmó el alza tarifaria por indexador, pero esta vez teniendo a la vista una muy ajustada proyección financiera hacia fines de año, lo que justificaba dicha alza.

Ante esto último, los señores Montero y Hermann, señalan que el alza tarifaria por polinomio de indexación de enero del 2020 no fue llevada a cabo por la aplicación de la Ley 21.184 que faculta al Presidente de la República para dejar sin efecto o limitar un alza de tarifas en el transporte público de pasajeros. Al respecto, a partir de la propia historia de la ley, se observa que la génesis de la ley se debió: *“la alza tarifaria del 06 de octubre de 2019, gatillada por el alza de costo del sistema, reveló la necesidad de que el Ejecutivo cuente con herramientas legales que le permitan ponderar antecedentes de orden económico y social al momento de aplicar un alza de tarifas, y de manera excepcional y fundada poder dejar sin efecto o limitar un alza de tarifas decretada de conformidad al procedimiento y los órganos señalados en la ley N° 20.378”*.

Pues bien, el origen de dicha ley es por la aplicación del artículo 14 letra a) y c) y artículo 15, en conjunto, que generó un descontento social por el alza relevante de la tarifa (indexación y por nivel) y necesitó de esta ley para revertirlo, permitiendo al Presidente de la República dejar sin efecto un alza de tarifas determinada por el Panel de Expertos por medio de una inyección de recursos que compense completamente la medida. Por consiguiente, en esta oportunidad, no se hace necesario el uso de esta ley porque la indexación tarifaria no es, necesariamente, automática de forma pura y simple.

Adicionalmente, los señores Montero y Hermann señalan que, el coronavirus ha tenido severos impactos sociales y económicos. En particular, la pandemia de Covid-19 es una situación excepcional, que la Nación nunca ha enfrentado en el pasado con consecuencias nocivas sobre la población y la actividad económica. A modo de referencias, a nivel mundial, la Organización Mundial de la Salud declaró una crisis sanitaria producto de la pandemia el 11 de marzo de 2020 y, en el país, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mediante Decreto N° 104 de 18 de marzo del 2020, declaró el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública en el territorio nacional por el plazo de 90 días desde la publicación del decreto en el Diario Oficial.

En especial, el origen de esta crisis económica es muy diferente al de sus predecesoras, por lo que su evolución puede ser distinta y tomar derroteros insospechados. En la actualidad, son bastante evidente los efectos nocivos de la cuarentena sobre la actividad económica y, por ende, sobre la destrucción de empleo y las mermas en los ingresos de los trabajadores, dada la necesidad de evitar el contagio dentro de la población. A su vez, existe bastante incertidumbre sobre la duración de la pandemia y sus implicancias en el mercado laboral para un número importante de personas.

Que, en base a cada uno de los argumentos esgrimidos en los párrafos anteriores y, en esta oportunidad, los señores Montero y Hermann, no recomiendan un ajuste de la tarifa debido a la aplicación de la metodología del polinomio de indexación.

Por su parte, el señor Agostini plantea que, de acuerdo al artículo 14 literal a) de la Ley N° 20.378, el indexador tarifario tiene como objetivo principal reflejar los costos de operación del sistema, los cuales son independientes de la demanda. Es así como en dicho artículo, respecto al rol y metodología del indexador tarifario, se señala explícitamente que: *“Dicha metodología deberá dar cuenta de las variaciones de los costos del sistema de transporte público remunerado de pasajeros, de forma de no incrementar la diferencia entre costos e ingresos del sistema.”* En la historia de la ley, al introducirse el panel de expertos en segundo trámite constitucional en el

Senado, se plantea que respecto a las tarifas el panel tiene el mandato de “determinar la tarifa del sistema de transporte público en la ciudad de Santiago para mantener el valor real de éstas”, lo cual implica que la tarifa tenga un reajuste que refleje no solo la inflación sino el cambio en los costos de operación del sistema. Ese es efectivamente el rol que cumple el indexador tarifario, el cual es independiente de efectos de demanda y de la situación financiera global, déficit o superávit, del sistema. En este caso, tal como lo expusieron los representantes del DTPM, el indexador tarifario supera la tarifa de referencia de \$575, lo cual gatilla automáticamente un alza de tarifa de \$10, la que refleja el cambio ocurrido en los principales determinantes de los costos de operación ponderados por su respectiva importancia. De acuerdo a lo que siempre se ha señalado tanto en las reuniones previas del panel como en las resoluciones que se han adoptado anteriormente respecto al efecto del indexador en las tarifas, al menos desde febrero de 2018 cuando se integró como miembro del panel, el alza de tarifas producto de un aumento en el indexador es automática y el panel no tiene atribuciones para revertirla. Es así como durante todo este período el panel siempre ha determinado el alza correspondiente cuando esta se gatilla por indexador. De hecho, en todas las actas de las sesiones del panel durante este período, en las cuales el indexador tarifario ha sobrepasado el valor crítico y se ha subido la tarifa, se señala que “el Panel determina que corresponde efectuar un ajuste”. Incluso más, en algunas sesiones, como, por ejemplo, la de Octubre de 2018 (Acta N°151), en la exposición realizada por los representantes del Directorio de Transporte Público Metropolitano se menciona explícitamente que “Se informa que la variación del indexador tarifario gatilla un alza de tarifa, ya que la Tarifa Técnica (TC) calculada supera los \$535, monto que se requiere para subir la tarifa por indexador. Agregan que el alza debiera ejecutarse en los próximos meses.”

Es importante señalar además que el efecto del indexador tarifario es completamente independiente de la situación financiera del sistema de transporte público de pasajeros, la cual es considerado explícitamente en el artículo 14 letra c) de la Ley N° 20.378. De hecho, cualquier proyección financiera, negativa o positiva, independiente de su magnitud, no tiene efecto alguno sobre el indexador tarifario. Respecto a la proyección financiera presentada en esta oportunidad es relevante considerar que estas proyecciones tienen un alto nivel de incertidumbre y un margen de error muy grande, dada la imposibilidad de proyectar la magnitud y duración de los efectos económicos del covid-19. Por esta razón, no le parece prudente ni razonable tomar decisiones basadas en esas proyecciones. Adicionalmente, dichas proyecciones no consideran que la crisis puede tener efectos importantes en el flujo de caja y viabilidad de los operadores, lo cual podría llevar a que el sistema, con alguna probabilidad no menor, absorba pérdidas mayores a las actualmente consideradas.

El señor Agostini está completamente de acuerdo en que el país vive una situación excepcional producto del covid-19, que hay una caída importante en la demanda de transporte público y que se espera un aumento en el desempleo y una caída en el ingreso de muchas personas. Todo ello hace recomendable e ideal que, por el momento, no existan aumentos de tarifa. Sin embargo, en su opinión, el panel no tiene las atribuciones para impedir que un aumento en los costos del sistema, tal como se reflejan en el indexador tarifario, gatille un alza de tarifa.

De hecho, por esta misma razón es que se aprobó la Ley N° 21.184, que “Faculta al Presidente de la República para dejar sin efecto o limitar un alza de tarifas en el transporte público de pasajeros, en las condiciones que indica”, y es así como usando las atribuciones de esa ley se dejó sin efecto el alza tarifaria gatillada en enero de 2020 por el mismo indexador tarifario. Es por eso que la forma de impedir un alza tarifaria, lo cual es recomendable en estos momentos por la crisis, es una atribución que solo tiene el Presidente de la República a partir de la Ley N° 21.184. Si el panel tuviera efectivamente la atribución de impedir un alza de tarifas, no hubiera sido necesario que se dictara la Ley N°21.184, sino que el Ministerio de Transportes podría haber argumentado y solicitado al panel que el alza de enero no

se efectuara, lo cual no ocurrió y para impedirla se hizo uso de la facultad presidencial otorgada en dicha ley.

Sin haber más temas que tratar, los Panelistas ponen término a la Centésima Vigésima Segunda Sesión Ordinaria, siendo las 17.30 horas.



**Juan Pablo Montero Ayala**  
Presidente Panel de Expertos Ley N° 20.378



**Claudio Agostini González**  
Integrante Titular Panel de Expertos



**Jorge Hermann Anguita**  
Integrante Titular del Panel de Expertos Ley 20.378