

El Plan Nacional de Seguridad Vial 2006/2009: ¿más de lo mismo?¹

“No hay muchos caminos, sino uno solo, que se extiende a lo largo y a lo ancho de nuestro vasto planeta. Cada uno de nosotros es responsable de un tramo de ese camino. Las decisiones que adoptemos o dejemos de adoptar en materia de seguridad vial podrían influir en última instancia en la vida de la población de todo el planeta, un solo camino, un mismo mundo”.

Rochelle Sobel, Presidente de la Association for Safe International Road Travel, Estados Unidos de América

“Lo malo no es sólo que haya accidentes de tráfico, sino lo poco que sabemos de por qué se producen y lo poco que hacemos para evitarlos”.

Albert Einstein

SUMARIO: I. Introducción: la nueva normativa de tránsito y seguridad vial (Leyes N° 26.353/08 y 26.363/08) – II. Metas fundamentales del paquete normativo: 1) Constitución del Registro Nacional de Licencias de Conductor; 2) Adopción del Sistema Unificado de Puntaje para las Licencias de Conductor; 3) Unificación de criterios de determinación y control de la Alcoholemia; 4) Utilización del Sistema de Registro Radarizado y Fotográfico para el control de las velocidades máximas determinadas para cada tipo de vía de circulación; 5) Asignación de las funciones de control y fiscalización del tránsito en rutas nacionales a la Gendarmería Nacional; 6) Creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial - III. Reflexión final.

I. Introducción: la nueva normativa de tránsito y seguridad vial (Leyes N° 26.353/08 y 26.363/08)

A tenor de los graves, reiterados y en muchos casos evitables accidentes de tránsito con lamentables saldos de personas muertas y lesionadas en los pocos días que han pasado del presente año en la Argentina, el Gobierno Nacional se vio obligado a retomar las medidas que fueran previstas en el llamado *Plan Nacional de Seguridad Vial (período 2006/2009)*², aprobado por la XXXI Asamblea del Consejo Federal de Seguridad Vial (organismo que se integra con representantes de todas las provincias argentinas³) que tuvo

¹ Por el Dr. Martín Diego Pirota. Abogado Especialista en Derecho de Daños (Universidad de Belgrano – Argentina y Universidad de Salamanca – España). Web site del autor: www.martindiegopirota.com.ar – Artículo publicado en LL 20-05-08.

² Dicho Plan fue elaborado por las entidades integrantes del Sistema Nacional de la Seguridad Vial: Consejo Federal de Seguridad Vial, Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial, y Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito (conf. Anexo T Decreto N° 779/95).

³ Conf. arts. 6 y 7 Ley N° 24.449. A su vez el citado art. 6 fue modificado por el art. 21 Ley N° 26.363/08 quedando redactado de la siguiente forma: “Créase el Consejo Federal de Seguridad Vial, organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación y acuerdo de la política de seguridad vial de la República Argentina. Estará integrado por un representante de cada una de las provincias, un representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un representante del Poder Ejecutivo nacional. Los representantes deberán ser los funcionarios de más alto rango en la materia de sus respectivas jurisdicciones con jerarquía no inferior al tercer nivel jerárquico institucional del Poder Ejecutivo de su

lugar en Buenos Aires los días 6 y 7 de octubre de 2005.

En ese contexto la reciente Ley N° 26.353/08⁴ ratifica el *Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial*, suscripto el 15 de agosto de 2007 entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵, y cuyo objetivo principal fue sentar las bases para la constitución y puesta en funcionamiento del Registro Nacional de Licencias de Conductor.

Luego la Ley N° 26.363/08 viene a ratificar, complementar y/o aclarar algunas cuestiones que habían sido ya anunciadas por su antecesora Ley N° 26.353⁶, especificando la conformación y funciones de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y puntualizando las modificaciones introducidas a la Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial N° 24.449/95⁷.

En virtud de ello, es que nos proponemos realizar un comentario de la nueva normativa, analizando sus líneas de acción a la luz de las medidas ya contempladas por la legislación existente en la materia (Ley N° 24.449), y de la trilogía o trípode de elementos que componen la tan ansiada seguridad vial (conductor-vehículo-vía), y de esa forma determinar su novedad, eficacia y utilidad práctica para combatir el flagelo de la inseguridad vial que azota diariamente a las calles y carreteras de nuestro país.

II. Metas fundamentales del paquete normativo

Así vemos que las metas fundamentales del paquete normativo apuntan a la:

1.- Constitución del *Registro Nacional de Licencias de Conductor*⁸ (conf. cláusulas 1ra., 2da. y 3ra. Ley N° 26.353);

2.- Adopción del *Sistema Unificado de Puntaje para las Licencias de Conductor* (conf. cláusula 4ta. Ley N° 26.353);

3.- Unificación de criterios de determinación y control de la *Alcoholemia*⁹ (conf. cláusulas 5ta., 6ta. y 7ma. Ley N° 26.353 y arts. 27 y 28 Ley N° 26.363);

4.- Utilización del *Sistema de Registro Radarizado y Fotográfico* para el control de las velocidades máximas determinadas para cada tipo de vía de circulación (conf. cláusulas 8va., 9na., 10ma. y 11ra. Ley N° 26.353);

5.- Asignación de las funciones de control y fiscalización del tránsito en rutas nacionales a la *Gendarmería Nacional*¹⁰ (conf. cláusulas 15ta. y 16ta. Ley N° 26.353 y art.

jurisdicción. También participarán con voz y voto, dos representantes por cada una de las comisiones pertinentes de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación; uno por la mayoría y otro por la primera minoría. El Consejo Federal de Seguridad Vial tendrá su sede en la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y recibirá apoyo para su funcionamiento administrativo y técnico”.

⁴ B.O. 27-03-08. Sancionada el 28-02-08. Promulgada de hecho el 25-03-08.

⁵ También ratificado por Decreto del Poder Ejecutivo nacional N° 1.232 del 11 de septiembre de 2007 (B.O. 14-09-07).

⁶ B.O. 30-04-08. Sancionada el 09-04-08. Promulgada el 29-04-08 por Decreto N° 728/08.

⁷ B.O. 10-02-05. Sancionada el 23-12-04. Promulgada parcialmente el 06-02-05.

⁸ Ratificado por el art. 16 Ley N° 26.363, que cambia la actual denominación por: *Registro Nacional de Licencias de Conducir*.

⁹ Adoptando las pautas establecidas por la Ley Nacional de Lucha contra el Alcoholismo N° 24.788/97 (B.O. 03-04-97).

¹⁰ A través del Decreto N° 516/07, en ejercicio de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 2º, párrafo segundo in fine, Ley N° 24.449, modificado por el art. 20 Ley N° 26.363 quedando redactado de la siguiente forma: “Son autoridades de aplicación y comprobación de las normas contenidas en

20 Ley 26.363);

6.- Creación de una *Agencia Nacional de Seguridad Vial* (conf. cláusula 17ma. Ley 26.353 y arts. 1 a 19 Ley 26.363).

1.- Constitución del *Registro Nacional de Licencias de Conductor*

El Registro Único de Emisión de Licencias de Conductor funcionará en el ámbito del Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito¹¹, y tendrá a su cargo -sobre pautas de uniformidad y seguridad documental- la emisión y renovación de una sola licencia para conducir vehículos a motor¹², dejando de lado el actual sistema en el que dicha tarea es cumplida por las autoridades provinciales o municipales en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones locales¹³.

Este organismo optimizará el Sistema de Antecedentes de Tránsito en el país, operando el Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito como una gran base de datos¹⁴, con información centralizada, confiable, sistemática, detallada, ordenada, completa y actualizada, en el que las provincias y municipios, a través de las autoridades competentes

esta ley los organismos nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que determinen las respectivas jurisdicciones que adhieran a ésta. El Poder Ejecutivo nacional concertará y coordinará con las respectivas jurisdicciones las medidas tendientes al efectivo cumplimiento del presente régimen. Asígnase a las funciones de prevención y control del tránsito en las rutas nacionales y otros espacios del dominio público nacional a Gendarmería Nacional. La Nación, a través de Gendarmería Nacional y las provincias, suscribirán con los alcances determinados por el artículo 2º del decreto 516/07 y por el artículo 2º del decreto 779/95, los respectivos convenios destinados a coordinar la acción de dicha fuerza exclusivamente sobre las rutas nacionales, excluidos los corredores y rutas o caminos de jurisdicción provincial, salvo autorización expresa de las provincias para realizar actuaciones sobre esos espacios. La autoridad correspondiente podrá disponer por vía de excepción, exigencias distintas a las de esta ley y su reglamentación, cuando así lo impongan fundadamente, específicas circunstancias locales. Podrá dictar también normas exclusivas, siempre que sean accesorias a las de esta ley y se refieran al tránsito y estacionamiento urbano, al ordenamiento de la circulación de vehículos de transporte, de tracción a sangre y a otros aspectos fijados legalmente. Las exigencias aludidas en el párrafo anterior en ningún caso podrán contener vías de excepción que impliquen un régimen de sanciones administrativas o penales más benigno que el dispuesto en la Ley Nacional de Tránsito 24.449, su reglamentación y lo establecido en la presente ley. Cualquier disposición enmarcada en el párrafo precedente, no debe alterar el espíritu de esta ley, preservando su unicidad y garantizando la seguridad jurídica del ciudadano. A tal fin, estas normas sobre uso de la vía pública deben estar claramente enunciadas en el lugar de su imperio, como requisito para su validez”.

11 Conf. art. 8 Ley 24.449 que ya lo había previsto, aunque nunca se logró su puesta en marcha. A su vez dicho art. fue modificado por el art. 23 Ley N° 26.363 quedando redactado de la siguiente forma: “Créase el Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito (Re.N.A.T.), el que dependerá y funcionará en el ámbito de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en los términos que establezca la reglamentación de la presente ley, el cual registrará los datos de los presuntos infractores, de los prófugos o rebeldes, de los inhabilitados, de las sanciones firmes impuestas y demás información útil a los fines de la presente ley que determine la reglamentación. A tal fin, las autoridades competentes deberán comunicar de inmediato los referidos datos a este organismo. Este registro deberá ser consultado previo a cada trámite de otorgamiento o renovación de Licencia Nacional de Conducir, para todo proceso contravencional o judicial relacionado a la materia y/o para todo otro trámite que exija la reglamentación. Adoptará las medidas necesarias para crear una red informática interjurisdiccional que permita el flujo de datos y de información, y sea lo suficientemente ágil a los efectos de no producir demoras en los trámites, asegurando al mismo tiempo contar con un registro actualizado”.

12 Exigiéndose al postulante conocimientos básicos de manejo y conducción, y de las normas de tránsito. También que los exámenes psicofísicos sean exhaustivos. Comprometiéndose la responsabilidad objetiva (falta de servicio) de los funcionarios y autoridades competentes que no cumplan con las exigencias legales en dicha tarea, de conformidad a lo establecido por el art. 13 *in fine* Ley N° 24.449.

13 En el sistema que siguen los países más avanzados en materia de tránsito, por ejemplo en España, desde finales de los años '50, la competencia exclusiva (ni siquiera las Comunidades Autónomas pueden hacerlo) para otorgar licencias se atribuyeron a la entonces Jefatura Central de Tráfico, hoy llamada Dirección General de Tráfico, que cuenta con delegaciones en las provincias para facilitar a los ciudadanos la realización de los trámites de rigor.

14 Que deberá cumplir los requisitos pautados por la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326/00 (B.O. 02-11-00) y su Decreto reglamentario N° 1.558/01 (B.O. 03-12-01).

(Juzgados de Paz, de Faltas o Penales¹⁵), deberán volcar toda la información referente a la *historia vial* (faltas o infracciones de tránsito¹⁶, condenas penales por homicidio o lesiones causadas por conducción imprudente, negligente, inexperta o antirreglamentaria de vehículos automotores) de cada una de las personas habilitadas o inhabilitadas para guiar rodados automotores, facilitándose de esa forma el intercambio electrónico de los datos y asientos referentes a la autenticidad y vigencia de las habilitaciones¹⁷, siguiendo la orientación del art. 13 Ley N° 24.449 y sus normas reglamentarias (reformado por el art. 25 Ley N° 26.363)¹⁸.

También el Registro deberá fijar los principios generales y las pautas de procedimiento, comunicación permanente y registro, correspondientes al Sistema de Puntos para las Licencias de Conductor, de conformidad a lo acordado en la cláusula cuarta del Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial.

2.- Adopción del Sistema Unificado de Puntaje para las Licencias de Conductor

El sistema de puntaje o *scoring* forma parte de las llamadas *medidas de control social*¹⁹ junto a los controles masivos de velocidad y alcohol, endurecimiento de penas y sanciones, nuevos delitos, etc., y tiene como finalidad la evaluación permanente del

¹⁵ Aunque las sentencias condenatorias de los tribunales penales se asientan en los respectivos Registros de Antecedentes Personales de cada provincia y en el Registro Nacional de Reincidencia. Por lo que se impone necesariamente un cruzamiento de datos entre los citados organismos registrales de delitos penales y el Registro Nacional de Licencias de Conductor, que en principio registrará sanciones administrativas.

¹⁶ Así el párrafo final de la cláusula 4ta. del Convenio prevé que las partes acuerdan que comunicarán al Registro Nacional de Licencias de Conductor la caducidad de las licencias que tenga lugar en virtud de la aplicación de dicha cláusula.

¹⁷ Posibilidad que es de imposible realización en el presente debido a que no existen convenios de colaboración en el uso compartido y traspaso de la información necesaria entre los organismos estatales encargados de expedir las licencias, sucediendo en la realidad el absurdo que un conductor inhabilitado para conducir en una determinada jurisdicción, puede obtener su carnet en otra provincia.

¹⁸ Art. 25.- Modifícase el art. 13 de la Ley 24.449 el que quedará redactado de la siguiente manera: Art. 13.- Características: “Todo conductor será titular de una Licencia Nacional de Conducir ajustada a lo siguiente: a) La Licencia Nacional de Conducir otorgada por municipalidades u organismos provinciales autorizadas por la Agencia Nacional de Seguridad Vial habilitará a conducir en todas las calles y caminos de la República, como así también en territorios extranjeros, en los casos en que se hubiera suscripto el correspondiente convenio, previa intervención de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, conforme lo establezca la reglamentación; b) La licencia nacional deberá extenderse conforme a un modelo unificado que responderá a estándares de seguridad, técnicos y de diseño que establezca la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que se individualizará por la mención expresa, en campo predeterminado, de la autoridad local emisora y el número de documento nacional de identidad del requirente; c) Las licencias podrán otorgarse con una validez de hasta cinco años, debiendo en cada renovación aprobar el examen psicofísico. De registrar el titular antecedentes por infracciones graves o en cantidad superior a la que se determine por vía de la reglamentación, se deberán revalidar los exámenes teórico-prácticos; d) Los conductores que obtengan su licencia por primera vez, deberán conducir durante los primeros seis meses llevando bien visible, tanto adelante como detrás del vehículo que conduce, el distintivo que identifique su condición de principiante; e) A partir de la edad de setenta y cinco años se reducirá la vigencia de la Licencia Nacional de Conducir. La autoridad expedidora determinará, según los casos, los períodos de vigencia de las mismas, dentro de los parámetros que establezca la reglamentación; f) La emisión de la Licencia Nacional de Conducir y sus renovaciones se realizarán asignando a cada uno de sus titulares una cantidad fija y uniforme de puntos, a través de un sistema cuyas condiciones y características se determinarán en la reglamentación; g) Todo titular de una licencia deberá acatar los controles y órdenes que imparta la autoridad de tránsito en el ejercicio de sus funciones; h) La Nación será competente en el otorgamiento de licencias para conducir vehículos del servicio de transporte de pasajeros y carga de carácter interjurisdiccional, pudiendo delegar por convenio tal facultad en las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El otorgamiento de licencias de conductor en infracción a las normas de esta ley y su reglamentación, permitirá a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, por intermedio de la Autoridad de Aplicación y Comprobación correspondiente, restringir la circulación en jurisdicción nacional del titular de la licencia otorgada en infracción, y a la vez, hará pasible al o a los funcionarios que las extiendan, de las responsabilidades contempladas en el artículo 1.112 del Código Civil, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas que correspondan”.

¹⁹ Que actúan únicamente sobre el elemento *conductor* de la seguridad vial.

comportamiento del conductor a través de la quita o retiro de los puntos asignados inicialmente, tratando de reeducarlo y concientizarlo acerca del riesgo vial (conf. art. 9 Ley 24.449²⁰), y de esa forma lograr un efecto disuasorio de las conductas antirreglamentarias, ilícitas o atentatorias contra la fluidez y la seguridad del tránsito.

El Convenio Federal bajo análisis establece que la emisión de licencias de conductor y sus renovaciones se realizarán asignando a cada uno de sus titulares una cantidad fija y uniforme de puntos (que no fue definida o cuantificada por el momento, acordándose el plazo de 120 días para definir dicho parámetro), generando la comisión de infracciones calificadas por la Ley N° 24.449 como "graves" o "muy graves", o la reiteración de infracciones "leves", la deducción de puntos del total inicial otorgado. A su vez, en caso de agotarse íntegramente los puntos asignados, la licencia caducará de pleno derecho, no pudiendo su titular solicitar la renovación de su habilitación o requerir la emisión de una nueva licencia, cualquiera sea su clase o tipo, en ninguna jurisdicción, por el plazo de un año, como mínimo, computado a partir de la notificación de la caducidad, sin perjuicio de la aplicación de las penalidades específicas correspondientes, o de las inhabilitaciones que se hubieran decretado en sede judicial.

El jurista uruguayo Carlos Tabasso²¹ nos enseña con autoridad que un cierto régimen de licencia de puntos puede parecer excelente visto sobre el papel, pero fracasar completamente en los hechos; el éxito depende de la existencia y de la eficacia de los fundamentales elementos externos de apoyo que se enumeran a continuación²²:

A.- Conocimiento y comprensión cabal del sistema y de sus consecuencias por el universo de usuarios;

B.- Registro nacional centralizado de conductores e infractores;

C.- Aparato policial de detección de infracciones viales amplio, altamente profesional, eficaz, permanente e incorruptible;

D.- Subsistema de reeducación o re-formación de los conductores pluriinfractores;

E.- Régimen de medidas asegurativas del cumplimiento efectivo de la suspensión o revocación que incluya una normativa muy severa de represión y penalización del quebrantamiento.

A.- Conocimiento y comprensión del sistema por el universo de usuarios

Si los sujetos pasivos del sistema de puntos no conocen o no comprenden claramente sus alcances y consecuencias pueden llegar a creer que es tan débil como la

²⁰ Art. 9.- Educación vial: "Amplíanse los alcances de la ley 23.348. Para el correcto uso de la vía pública, se dispone: a) Incluir la educación vial en los niveles de enseñanza preescolar, primario y secundario; b) En la enseñanza técnica, terciaria y universitaria, instituir orientaciones o especialidades que capaciten para servir los distintos fines de la presente ley; c) La difusión y aplicación permanente de medidas y formas de prevenir accidentes; d) La afectación de predios especialmente acondicionados para la enseñanza y práctica de la conducción; e) La prohibición de publicidad laudatoria, en todas sus formas, de conductas contrarias a los fines de esta ley".

²¹ TABASSO, Carlos, *Licencia de Conductor por Puntos*, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2008, en prensa, y que aconsejamos su lectura para tener una visión comprensiva de la finalidad del sistema, sus bondades y defectos.

²² Capítulo que nos fuera adelantado por el propio autor, en un gesto de generosidad y cortesía intelectual que merece destacarse. Agregando que dichos elementos hacen posible reunir las condiciones

multa pecuniaria, pero, cuando sufran efectivamente sus efectos, los experimentarán como una injusticia intolerable y reaccionarán, posiblemente volviéndose “más infractores” todavía.

Por lo mismo, como etapa previa a la entrada en vigencia del arbitrio, resulta fundamental un período extenso de vacación de la ley hasta la entrada en vigencia –un año en la Ley española, según su Disposición Final Segunda- dedicado al despliegue de un amplio, masivo y profundo marketing social desarrollado por todos los medios posibles, desde folletos y anuncios radiales y televisivos, hasta sitios en Internet, foros académicos y cívicos y números de teléfono gratuitos para evacuar consultas de los interesados²³.

B.- Registro centralizado de historias conductivas

Eventual, aunque no necesariamente, dicho registro –que solo incluye personas físicas- puede estar unificado o conectado con el de vehículos y titulares jurídicos de los mismos, en cuyo caso se hace posible cruzar la información de ambos sectores, lo cual extiende y facilita considerablemente la gestión policial-administrativa.

Para los estados de estructura político-administrativa unitaria, el registro centralizado es solo una cuestión de decisión política, financiación, tecnología y método, como lo ejemplifican el *Fichier National du Permis de Conduire* de Francia, el *Verkehrs-Zentral-Register* de Flensburg, Alemania y el *Anagrafe Nazionale degli Abilitati alla Guida* de Italia, donde están registrados todos los conductores de los respectivos países, a cada uno de los cuales corresponde un *dossier* individual en el cual, junto a las demás informaciones pertinentes, se anotan sus infracciones y los puntos de demérito recibidos, cualquiera sea el lugar del territorio donde las hayan cometido.

En cambio, la articulación de una base de datos central representa una dificultad mayor para las naciones de estructura federal (como es el caso de la Argentina), pues la soberanía jurídico-política de las unidades componentes dificulta considerablemente la centralización de la información.

C.- Aparato policial de aplicación de la ley amplio, eficaz y transparente

Para que la organización del *enforcement* alcance dicho objetivo se requieren plantales de funcionarios con un elevado nivel de capacitación técnico profesional, bien remunerados y animados por una lealtad funcional garantizada porque, en el contexto del sistema de puntos, el soborno y el cohecho son muchísimo mas “caros” que en el caso de la multa debido a las consecuencias que le acarrea al transgresor, y, correlativamente, más fácil, fluido y lucrativo para el funcionario infiel, lo que implica el riesgo de la corrupción generalizada y, con ella, el colapso del sistema.

Aclara Tabasso que una parte importante de la solución a los problemas de la fiscalización radica en el empleo de dispositivos inviolables de comprobación de

acumulativas de *regularidad, universalidad y reactividad*, cuyo conjunto constituye el factor clave de la eficacia del sistema.

23 Así por ejemplo la cláusula 19na. del Convenio estatuye que las partes acuerdan que la emisión de los actos administrativos o reformas normativas, que resulten necesarias dentro del ámbito de cada una de sus jurisdicciones, a fin de poner en ejecución los acuerdos alcanzados, se concluirán dentro del plazo de noventa días computados a partir de la fecha en que se suscribe el presente convenio.

infracciones como los radares fotográficos y los aparatos de control de alcoholemia con memoria incorporada.

D.- Estrategias para el cambio de la conducta de los infractores

En el derecho comparado se registra una inabarcable diversidad en cuanto a la orientación de las instancias de reeducación del conductor problemático: algunas legislaciones mencionan “cursos de manejo defensivo” (v. gr., Idaho, South Carolina), “cursos o programas de sensibilización” (v. gr., Francia y España), “seminarios constructivos” (Alemania), “cursos de seguridad vial” (varios estados de EE.UU.), “reciclajes” (v. gr., España y Brasil), e incluso “clínicas de mejoramiento de la conducción” (v. gr., Kentucky y otros estados norteamericanos). Al conjunto de estos diferentes tipos de instancias se le denomina **“programas de rehabilitación”**, definiéndose genéricamente como: **“medidas sistemáticas para ofensores de tráfico, en particular conductores alcoholizados y transgresores de velocidad, apuntadas a cambiar su conducta en orden a prevenir otras ofensas y obtener o recuperar la licencia de conducir”** (Bartl et al, 2002).

Cuenta el autor de nota que uno de los modelos europeos más elaborados de la actualidad es el introducido por la reglamentación española de este tipo de instancias pedagógicas, la cual se dispuso por la Orden del Ministerio del Interior N° 596/05, de 28 de julio²⁴. Su núcleo es un programa temático estructurado por el Instituto de Tráfico y Seguridad Vial (INTRAS) de la Universidad de Valencia, el cual se basa: **“en la sensibilización, en el cambio de actitudes y en el conocimiento de aquellos elementos que resultan vitales en la seguridad vial para tomar decisiones adecuadas y evitar el peligro en la conducción”**.

En la Argentina la provincia pionera en la aplicación del régimen de puntaje fue San Juan, donde rige a partir del mes de junio de 2006, aunque sin cumplir las expectativas previstas²⁵. Implementándose luego en Mendoza (desde agosto de 2007²⁶), La Rioja (en vías de reglamentación), y finalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde comenzará a aplicarse a partir del mes de agosto del corriente año²⁷.

E.- Régimen penal de represión del quebrantamiento de la suspensión o revocación de la licencia

La verdadera barrera de protección del sistema es la presencia en el ordenamiento penal de figuras delictivas específicas que definan y castiguen severamente la conducción de automotores careciendo de licencia, ya porque esta no se otorgó nunca al infractor, por corresponder a otra categoría de vehículos o porque fue suspendida o revocada por la

²⁴ Dicha reglamentación ministerial, conforme a la ley que introdujo el sistema de puntos español, hace la siguiente distinción entre los diversos cursos: a) Cursos para la recuperación parcial de puntos; b) Cursos a título de requisito para obtener nuevamente la autorización para conducir cuya pérdida de vigencia haya sido declarada como consecuencia de la pérdida de la totalidad de los puntos asignados; c) Cursos para rehabilitarse tras haber sido condenado por sentencia firme por la comisión de un delito castigado con privación de la autorización para conducir vehículos a motor o ciclomotores.

²⁵ Las sanciones se efectivizan con 50 puntos negativos, 10 días de inhabilitación para manejar; 80 puntos negativos, 20 días de inhabilitación; 100 puntos, 30 días sin conducir; 150 puntos, 90 días sin licencia; y 200 puntos, 2 años de inhabilitación.

²⁶ Asignándose 20 puntos iniciales.

autoridad judicial o administrativa por cualquier causa, incluyendo a título de medida cautelar o de pena accesoria²⁸.

La Ley de Violencia Vial del 2003 introdujo en el Código Penal de Francia varias modificaciones que volvieron el régimen todavía más duro agravando las sanciones correlativamente a los resultados del siniestro vial protagonizado mientras se conducía suspendido o sin licencia por cualquier otra causa.

En esa misma línea se enrola la modificación introducida al Código Penal argentino por la Ley 26.362/08²⁹ que incorpora como art. 193 bis de nuestro catálogo represivo al que podríamos llamar *delito de conducción temeraria*³⁰, penándose con prisión de seis meses a tres años e inhabilitación especial para conducir por el doble del tiempo de la condena, al conductor que creare una situación de peligro para la vida o la integridad física de las personas, mediante la participación en una prueba de velocidad o de destreza con un vehículo automotor (más conocidas en la jerga popular como “picadas”), realizada sin la debida autorización de la autoridad competente³¹.

Ahora bien, después de haber detallado los elementos que deben reunirse para la aplicación exitosa del nuevo instituto, coincidimos con el Profesor español Luis Xumini (Vicepresidente de la Asociación Española de Accidentología Vial)³², en el sentido que el mismo si bien es una medida complementaria y que en dicha proporción contribuye positivamente a paliar la problemática, no puede ser un instrumento para mejorar la seguridad viaria, porque no es un elemento que actúe en el orden mecánico y funcional del sistema viario, es una herramienta que como mucho actúa en el orden social o de convivencia (teoría conductualista).

El Profesor Xumini elaboró una pirámide de las situaciones de riesgo en el movimiento viario³³, explicando que las condiciones de configuración *dinámicas* (*conductores, peatones y vehículos*) tan sólo pueden producir dichas situaciones cuando se mueven y en función al tiempo que duren, ambos son requisitos indispensables para producirlas, si desaparece una o la otra desaparece la capacidad de producir situaciones de riesgo; sin embargo, las condiciones de configuración que permanecen quietas –*estáticas*

²⁷ Otorgándose también 20 puntos iniciales.

²⁸ Así lo establece el art. 86 inc. b) Ley 24.449, en el que se autoriza el arresto, entre otras situaciones, por conducir un automotor sin habilitación. Y resulta oportuno recordar que conforme lo dispone el art. 90 de la referenciada normativa, es de aplicación supletoria en lo pertinente al régimen de sanciones (Título VIII), la parte general del Código Penal (arts. 1 a 78 bis).

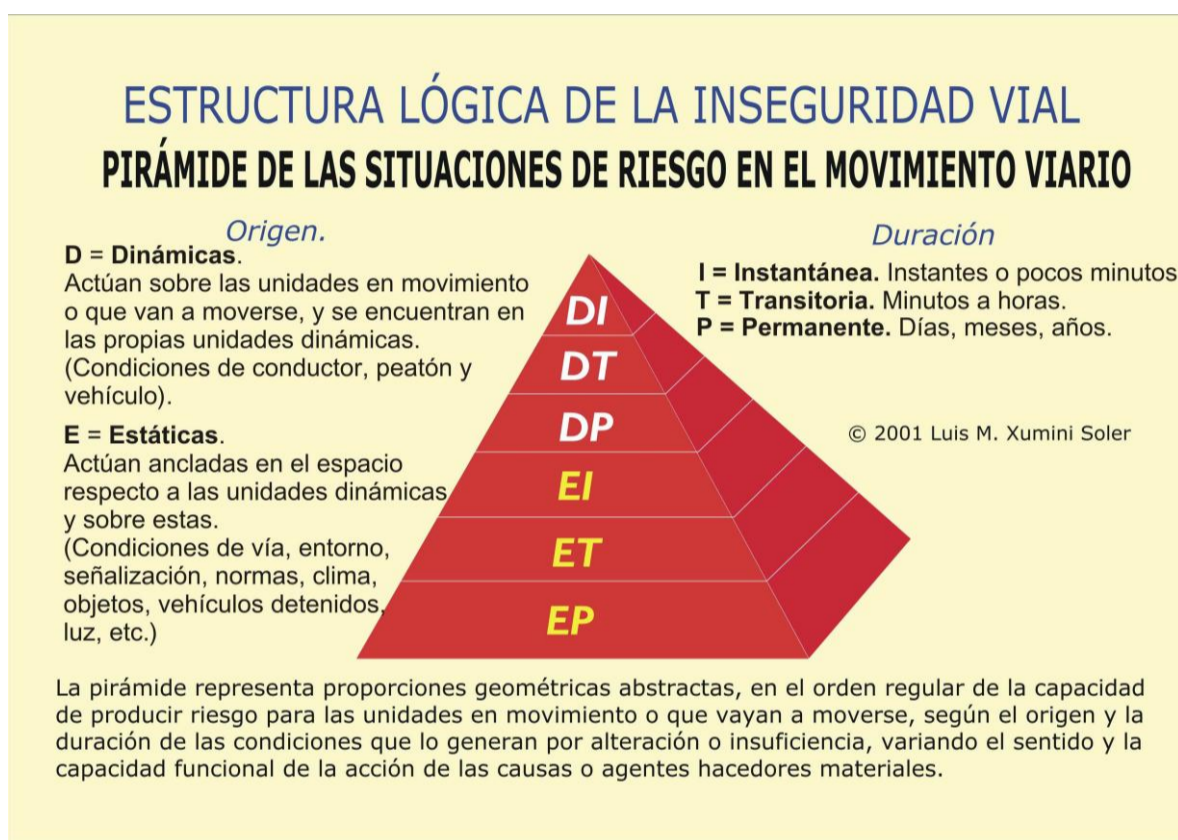
²⁹ B.O. 16-04-08.

³⁰ En tanto delito de peligro abstracto, que se consuma con la misma acción del conductor de guiar su vehículo compitiendo con otro y excediendo los límites máximos de velocidad establecidos para la arteria en cuestión, sin necesidad de causar daños a las personas o a las cosas. Pero adviértase que la circulación en la que pueda incurrir un solo vehículo sobrepasando los topes máximos legales no queda atrapada por la figura delictiva, por lo que continuará siendo una infracción de tránsito que será sancionada con la retención del conductor (conf. art. 72 inc. a) numeral 1 Ley N° 24.449) y el arresto del mismo y del organizador (conf. art. 86 inc. d) Ley N° 24.449), cumpliendo con la remisión que hace el párrafo segundo de la cláusula sexta Ley N° 26.353 que ratifica el Convenio Federal.

³¹ Completándose en el segundo párrafo que, la misma pena se aplicará a quien organizare o promocionare la conducta prevista en el presente artículo, y a quien posibilitare su realización por un tercero mediante la entrega de un vehículo de su propiedad o confiado a su custodia, sabiendo que será utilizado para ese fin.

³² XUMINI, Luis M., *Los espejismos y las políticas de seguridad vial*, <http://seguridadvial.blogspot.com>

(vía, señalización, entorno, normas, clima, objetos, vehículos detenidos, luz, etc.)-, producen situaciones de riesgo que afectan a tantos cuerpos móviles -a tantos vehículos- como pasen por donde se encuentran y durante el tiempo que permanezcan, lo que les otorga una capacidad de producir situaciones de riesgo, y por lo tanto, de provocar accidentes, mucho mayor que las que poseen las condiciones dinámicas. En un punto negro³⁴ podremos encontrarnos con incorrectas condiciones dinámicas, pero lo más frecuente es que lo sean en combinación con incorrectas condiciones estáticas o sólo con éstas, dado que ya tienen suficiente capacidad para producirlos fácilmente³⁵.



Así comenta Xumini, que el permiso por puntos en Alemania fue implementado hace más de 30 años, como una herramienta que ayuda a mantener el orden de convivencia en calles y carreteras, no como una medida para mejorar la seguridad vial³⁶, como han pretendido en otros países como Francia, implantándolo con una dureza y una automatización, que les ha provocado muchos problemas sociales, económicos y de seguridad jurídica, y que, sin embargo, al comparar la disminución de muertos lograda en el período 1991/2004³⁷, entre Francia y España (sin permiso por puntos en esa etapa, y sin

³³ Cuyo gráfico se reproduce a continuación. Extractada del trabajo del citado autor *Del origen de la accidentalidad a la mecánica de la inseguridad vial*, <http://seguridadvial.blogspot.com>

³⁴ Es decir, aquellos lugares de alta concentración de siniestros viales en un determinado período de tiempo, o donde es posible prever que puedan ocurrir accidentes en forma frecuente y reiterada.

³⁵ Conf. PIROTA, Martín Diego, *Inseguridad vial: ¿Quién es el responsable?*, LL Actualidad 14-02-08.

³⁶ Debe señalarse que las autopistas alemanas -las famosas *autobahns*- tienen un trazado muy moderno y seguro con vías multicarriles que permiten velocidades elevadas, y de esa forma tratan de contener con bajo riesgo las trasgresiones o equivocaciones en que puedan incurrir algunos conductores.

³⁷ Cuyo cuadro comparativo se reproduce a continuación.

controles automáticos de velocidad, etc.³⁸), no existe más que una diferencia de un punto a favor de Francia, sin que se pueda atribuir a la acción del sistema de puntaje y las otras medidas represoras. En Francia han aumentado los conductores que conducen con el permiso retirado por los puntos, pues los conductores profesionales los pierden dada la dureza implantada, y el permiso es su medio de subsistencia.



VARIACIÓN DE LOS MUERTOS POR TRÁFICO EN EL PERIODO 1991 - 2004 EN ESPAÑA Y GRANDES PAÍSES EUROPEOS CON CARNÉ POR PUNTOS

Fuente: CARE, base de datos de la Unión Europea.

Elaboración: Asociación Española de Accidentología Vial - www.aeav.org

Septiembre de 2006

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Variación final %
FRANCIA	10483	9900	9865	9019	8892	8540	8445	8920	8486	8079	8162	7655	6058	5530	-47,25
Variación anual %		-5,56	-0,35	-8,58	-1,41	-3,96	-1,11	5,62	-4,87	-4,80	1,03	-6,21	-20,86	-8,72	
ALEMANIA	11300	10631	9949	9814	9454	8758	8549	7792	7772	7503	6977	6842	6613	5842	-48,30
Variación anual %		-5,92	-6,42	-1,36	-3,67	-7,36	-2,39	-8,85	-0,26	-3,46	-7,01	-1,93	-3,35	-11,66	
REINO UNIDO	4753	4379	3957	3807	3765	3740	3743	3581	3564	3580	3598	3581	3658	3368	-29,14
Variación anual %		-7,87	-9,64	-3,79	-1,10	-0,66	0,08	-4,33	-0,47	0,45	0,50	-0,47	2,15	-7,93	
ITALIA	8109	8053	7187	7091	7020	6676	6714	6313	6633	6649	6691	6736	6065	5625	-30,63
Variación anual %		-0,69	-10,75	-1,34	-1,00	-4,90	0,57	-5,97	5,07	0,24	0,63	0,67	-9,96	-7,25	
ESPAÑA	8836	7818	6375	5612	5749	5482	5604	5956	5738	5777	5517	5347	5400	4749	-46,25
Variación anual %		-11,52	-18,46	-11,97	2,44	-4,64	2,23	6,28	-3,66	0,68	-4,50	-3,08	0,99	-12,06	

COMPARACIÓN ENTRE ESPAÑA Y FRANCIA (Con carné por puntos en ese periodo)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	Variación final %
FRANCIA	10483	9900	9865	9019	8892	8540	8445	8920	8486	8079	8162	7655	6058	5530	-47,25
Variación anual %		-5,56	-0,35	-8,58	-1,41	-3,96	-1,11	5,62	-4,87	-4,80	1,03	-6,21	-20,86	-8,72	
Variación anual %		-11,52	-18,46	-11,97	2,44	-4,64	2,23	6,28	-3,66	0,68	-4,50	-3,08	0,99	-12,06	
ESPAÑA	8836	7818	6375	5612	5749	5482	5604	5956	5738	5777	5517	5347	5400	4749	-46,25
Diferencia en %		-5,96	-18,10	-3,39	-3,85	-0,69	-3,34	-0,66	-1,21	-5,48	-5,53	-3,13	-21,85	-3,34	-1

* Se comentaron las claves del éxito francés de 2003, y que no era sostenible, como se demostró en 2004 y 2005, en ¿PODEMOS IMPORTAR LAS CLAVES DEL ÉXITO FRANCÉS?, L. M. Xumini, CARRETERAS, Revista Técnica de la Asociación Española de la Carretera, nº 138, enero-febrero, Madrid, 2005.

O sea, que el permiso por puntos, implantado con prudencia y con las garantías jurídicas imprescindibles como se ha hecho en Alemania y en otros países, puede servir para mantener el orden de convivencia con una eficacia sostenible muy relativa (así como las estadísticas demuestran que el delito no disminuye con el sólo endurecimiento de las penas).

De implantarlo como en Francia, o más duro aún en España, no servirá para mucho más que ha servido en Alemania, pero generando una serie de efectos adversos en la sociedad, que son inútiles además de innecesarios.

En este punto que comentamos el Convenio Federal debe ser debidamente completado o reglamentado, en aspectos medulares ligados a la finalidad del sistema, como por ejemplo definir el procedimiento a seguir para la recuperación de los puntos perdidos, para de esa forma darle continuidad al régimen mediante la rehabilitación o reinserción del infractor en la circulación viaria, haciendo que tome conciencia de su interacción con los

³⁸ Reseña Xumini que en España se implantó en julio de 2006, y aunque se ha acelerado la disminución de muertos que ya venía produciéndose, no existen explicaciones –tampoco pueden existir– de que ello se deba a la acción directa del permiso por puntos, los controles automáticos de velocidad, el endurecimiento de las sanciones y las penas, y hasta la creación e nuevos delitos, y más aún en las condiciones socioeconómicas actuales existentes en el país ibérico que derivan en la crisis económica y el precio del crudo en máximos históricos, que necesariamente disminuyen los volúmenes de tráfico.

demás protagonistas de la vía, y su deber de cooperación recíproca para que el flujo de tránsito sea seguro y funcional.

3.- Unificación de criterios de determinación y control de la *Alcoholemia*

El Convenio Federal refiere que en esta cuestión se fijarán pautas uniformes en la determinación y controles de alcoholemia –los cuales se intensificarán-³⁹, tomando como base las determinaciones de procedimiento fijadas por el art. 72 inc. a) numeral 1 Ley 24.449⁴⁰ y su Decreto reglamentario N° 779/95 (de interpretación restrictiva conforme al principio de libertad de tránsito consagrado por el art. 3 Ley 24.449⁴¹, como derivación de la garantía constitucional plasmada en el art. 14 C.N.), y reiterándose las tasas de graduación alcohólica permitidas para cada tipo de vehículo estipulada por la norma nacional mencionada en su art. 48 inc. a) (sustituido por el art. 17 Ley N° 24.788)⁴².

Asimismo se resuelve hacer efectiva en la realidad del tránsito la aplicación de la sanción de arresto a quienes conduzcan en estado de intoxicación alcohólica, de acuerdo a lo prevenido por el art. 86 Ley N° 24.449⁴³, garantizando que dicha penalidad se ajuste a las reglas contenidas en el art. 87 del cuerpo legal de marras⁴⁴.

³⁹ Dejándose en suspenso la definición de los dispositivos de medición de alcohol en sangre de los conductores, los que deberán estar previamente homologados por la autoridad competente en la materia. A propósito expone Tabasso que conforme al valor probatorio del medio empleado, se pueden clasificar en tres grupos: los métodos de comprobación, los de despistaje, los caducados por la imprecisión, inespecificidad o falta de sensibilidad que revelaron en su aplicación. Esta opción no impide que al explicar cada uno se expongan las características y demás pormenores. Por lo tanto, métodos directos son aquellos que detectan y miden la cantidad de alcohol en una muestra de sangre. Este es el caso de las técnicas de química húmeda clásicas de Widmark y otros y de la cromatografía de fase gaseosa cuando se emplea una muestra hemática, ya que esta permite indistintamente emplear también una muestra de aliento o de orina. Mientras que los métodos indirectos detectan, y varios cuantifican, la tasa de alcohol en sangre a través de la relación que existe entre esta y la cantidad hallada en los restos fisiológicos de los diversos procesos orgánicos, como el aliento, la orina y la saliva, lo cual exige conocer la proporción numérica constante y válida para todos los seres humanos que media entre ambos contenidos para poder extrapolar aquella. (TABASSO, Carlos, *El Alcohol y la Ley*, en *El Alcohol Secreto*, Ed. Fundación Von Mises, Rosario, 2008, en prensa)

⁴⁰ Art. 72.- Retención preventiva: “La autoridad de comprobación o aplicación debe retener, dando inmediato conocimiento a la autoridad de juzgamiento: a) A los conductores cuando: 1. Sean sorprendidos in fraganti en estado de intoxicación alcohólica, estupefacientes u otra sustancia que disminuya las condiciones psicofísicas normales o en su defecto ante la presunción de alguno de los estados anteriormente enumerados, se requiere al tiempo de la retención, comprobante médico o de dispositivo aprobado que acredite tal estado, por el tiempo necesario para recuperar el estado normal. Esta retención no deberá exceder de doce horas”. Se apoyan en esta figura los operativos de alcoholemia llevados a cabo conjuntamente por la organización no gubernamental *Padres en la Ruta* (www.padresenlaruta.org.ar) y personal policial o inspectores municipales de tránsito, y en los que se multa y demora al conductor alcoholizado hasta que disminuya el nivel de alcohol en sangre, o bien si es posible se cede el volante a una persona que esté en condiciones de guiar el rodado (conductor sustituto).

⁴¹ Art. 3.- Garantía de tránsito: “Queda prohibida la retención o demora del conductor, de su vehículo, de la documentación de ambos y/o licencia habilitante por cualquier motivo, salvo los casos expresamente contemplados por esta ley u ordenados por juez competente”.

⁴² Art. 17.- Sustitúyese el texto del inc. a) del artículo 48, de la Ley 24.449 por el siguiente: "Inc. a): Queda prohibido conducir con impedimentos físicos o psíquicos, sin la licencia especial correspondiente, habiendo consumido estupefacientes o medicamentos que disminuyan la aptitud para conducir. Conducir cualquier tipo de vehículos con una alcoholemia superior a 500 miligramos por litro de sangre. Para quienes conduzcan motocicletas o ciclomotores queda prohibido hacerlo con una alcoholemia superior a 200 miligramos por litro de sangre. Para vehículos destinados al transporte de pasajeros de menores y de carga, queda prohibido hacer cualquiera sea la concentración por litro de sangre. La autoridad competente realizará el respectivo control mediante el método adecuado aprobado a tal fin por el organismo sanitario".

⁴³ Art. 86.- Arresto: “El arresto procede sólo en los siguientes casos: a) Por conducir en estado de intoxicación alcohólica o por estupefacientes; b) Por conducir un automotor sin habilitación; c) Por hacerlo estando inhabilitado o con la habilitación suspendida; d) Por participar u organizar, en la vía pública, competencias no autorizadas de destreza o velocidad con automotores; e) Por ingresar a una encrucijada con semáforo en luz roja, a partir de la tercera reincidencia; f) Por cruzar las vías del tren sin tener el paso expedito; g) Por pretender fugar habiendo participado de un accidente”.

⁴⁴ Art. 87.- Aplicaciones del arresto: “La sanción de arresto se ajustará a las siguientes reglas: a) No debe exceder de treinta días por falta ni de sesenta días en los casos de concurso o reincidencia; b) Puede ser

Se prohíbe el expendio y la publicidad⁴⁵ de bebidas alcohólicas a la vera de las vías de circulación (estaciones de servicio, paradores u otro tipo de establecimiento, que tengan acceso directo desde caminos, rutas, semiautopistas o autopistas) (conf. arts. 27⁴⁶ y 28⁴⁷ Ley N° 26.363).

Es sabido que la ingesta de alcohol disminuye sensible y progresivamente la capacidad de prestar integral atención al acto conductivo⁴⁸ (es decir, a todas las circunstancias propias o normales que rodean al tránsito: circulación de otros vehículos o peatones, desperfectos de la carretera, señalización vial y factores climáticos que pueden contribuir peligrosamente en la disminución de la visibilidad, como la niebla, nieve, fuertes vientos, lluvias) que debe observar en todo momento el conductor (conf. art. 39 inc. b) Ley N° 24.449)⁴⁹.

Señala Tabasso que mundialmente, en la franja de entre el 35 y el 50% de los siniestros viales mortales se registra la siniestra presencia de alcohol⁵⁰.

4.- Utilización del Sistema de Registro Radarizado y Fotográfico para el control de las velocidades máximas determinadas para cada tipo de vía de circulación

Las partes que suscriben el Convenio Federal acuerdan intensificar el control de las velocidades máximas, límites especiales y velocidades precautorias, establecidas por la

cumplida en sus respectivos domicilios por: 1. Mayores de sesenta y cinco años. 2. Las personas enfermas o lisiadas, que a criterio del juez corresponda. 3. Las mujeres embarazadas o en período de lactancia. El quebrantamiento obliga a cumplir el doble del tiempo restante de arresto; c) Será cumplida en lugares especiales, separado de encausados o condenados penales, y a no más de sesenta kilómetros del domicilio del infractor; d) Su cumplimiento podrá ser diferido por el juez cuando el contraventor acredite una necesidad que lo justifique o reemplazado por la realización de trabajo comunitario en tareas relacionadas con esta ley. Su incumplimiento tornará efectivo el arresto quedando revocada la opción”.

⁴⁵ Cualquier forma o tipo de publicidad laudatoria o sugestiva que incentive o induzca al conductor al consumo de alcohol (conf. arts. 9 inc. e) Ley N° 24.449 y 4, 5 y 6 Ley N° 24.788).

⁴⁶ Art. 27.- Incorpórase como último párrafo del art. 26 de la Ley 24.449, el siguiente: “Queda prohibida toda clase de publicidad de bebidas alcohólicas en zonas linderas a caminos, rutas, semiautopistas o autopistas, o que sin estar localizadas en las áreas indicadas puedan ser visualizadas desde las mismas, con excepción de aquellas que contengan leyendas relativas a la prevención de seguridad vial. Las violaciones a esta prohibición serán sancionadas con las penas de multas y/o clausuras previstas por la ley 24.788 - De Lucha contra el Alcoholismo”.

⁴⁷ Art. 28.- Incorpórase como art. 26 bis de la Ley 24.449, el siguiente texto: “Limítase el expendio de bebidas alcohólicas, cualquiera sea su graduación, para su consumo, en establecimientos comerciales que tengan acceso directo desde caminos, rutas, semiautopistas o autopistas conforme lo establezca la reglamentación. Las violaciones a esta limitación serán sancionadas con las penas de multas y/o clausuras previstas por la Ley 24.788 - De Lucha contra el Alcoholismo”.

⁴⁸ Causando problemas de mantenimiento de la trayectoria recta; de velocidad y de frenado; de vigilancia; y de juicio de la situación. Todos ellos le restan o le vedan la posibilidad al conductor de tomar las decisiones en tiempo oportuno ante cualquier contingencia que le presente la movilidad, generándose una falta de coordinación entre el llamado punto de percepción del objeto o de la señal y la capacidad de reacción (reflejos) y respuesta, lo que influye negativamente en el tiempo y distancia de frenado.

⁴⁹ Según la Dirección General de Tráfico de España, las 10 infracciones más frecuentes relacionadas con el alcohol son: detención en el carril sin causa; no guardar la distancia de seguridad; circular por carril incorrecto; invadir el carril contrario; reacción retardada a la señalización; velocidad inadecuada; adelantamiento antirreglamentario; salida de la zona de circulación; señalización incorrecta de las maniobras; y circular por dirección prohibida.

⁵⁰ TABASSO, Carlos, *Alcohol y volante: alianza trágica*, en *El Alcohol Secreto*, Ed. Fundación Von Mises, Rosario, 2008, en prensa. Además ver del mismo autor: *Influencia del alcohol y otras drogas en el derecho vial comparado*, Revista de Responsabilidad Civil y Seguros N° 3, Montevideo, 1998; *Acto conductivo alterado por alcohol u otras drogas; Análisis del modelo nacional*, Revista Estado de Derecho N° 45, Montevideo, Agosto, 1999; *Derecho del Tránsito – Los principios*, Ed. B de F (Julio César Faira – Editor), Buenos Aires, 1997; y *Fundamentos del tránsito*, Ed. B de F (Julio César Faira – Editor), Buenos Aires, 1998.

normativa de tránsito (conf. arts. 50⁵¹, 51⁵² y 52⁵³ Ley N° 24.449), coincidiendo que a pesar de los cuestionamientos que sufrieran por razones relativas a los criterios con que fueron implementados y operados en algunas jurisdicciones municipales, los sistemas de control de velocidades máximas mediante la utilización de instrumental y dispositivos radarizados con respaldo fotográfico resultan medios idóneos para una eficaz fiscalización de esas reglas de circulación⁵⁴. Por ello entienden que se encuentran dadas las condiciones para el restablecimiento de ese tipo de equipamiento en forma tal que garantice su apego a las normas metrológicas vigentes para todo el país⁵⁵, dejándose bien en claro que en ningún

⁵¹ Art. 50.- Velocidad precautoria: “El conductor debe circular siempre a una velocidad tal que, teniendo en cuenta su salud, el estado del vehículo y su carga, la visibilidad existente, las condiciones de la vía y el tiempo y densidad del tránsito, tenga siempre el total dominio de su vehículo y no entorpezca la circulación. De no ser así deberá abandonar la vía o detener la marcha”.

⁵² Art. 51.- Velocidad máxima: “Los límites máximos de velocidad son: a) En zona urbana: 1. En calles: 40 km/h; 2. En avenidas: 60 km/h; 3. En vías con semaforización coordinada y sólo para motocicletas y automóviles: la velocidad de coordinación de los semáforos; b) En zona rural: 1. Para motocicletas, automóviles y camionetas: 110 km/h; 2. Para microbús, ómnibus y casas rodantes motorizadas: 90 km/h; 3. Para camiones y automotores con casa rodante acoplada: 80 km/h; 4. Para transportes de sustancias peligrosas: 80 km/h; c) En semiautopistas: los mismos límites que en zona rural para los distintos tipos de vehículos, salvo el de 120 km/h para motocicletas y automóviles; d) En autopistas: los mismos del inciso b), salvo para motocicletas y automóviles que podrán llegar hasta 130 km/h y los del punto 2 que tendrán el máximo de 100 km/h; e) Límites máximos especiales: 1. En las encrucijadas urbanas sin semáforo: la velocidad precautoria, nunca superior a 30 km/h; 2. En los pasos a nivel sin barrera ni semáforos: la velocidad precautoria no superior a 20 km/h y después de asegurarse el conductor que no viene un tren; 3. En proximidad de establecimientos escolares, deportivos y de gran afluencia de personas: velocidad precautoria no mayor a 20 km/h, durante su funcionamiento; 4. En rutas que atraviesen zonas urbanas, 60 km/h, salvo señalización en contrario”.

⁵³ Art. 52.- Límites especiales: “Se respetarán además los siguientes límites: a) Mínimos: 1. En zona urbana y autopistas: la mitad del máximo fijado para cada tipo de vía; 2. En caminos y semiautopistas: 40 km/h, salvo los vehículos que deban portar permisos, y las maquinarias especiales; b) Señalizados: los que establezca la autoridad del tránsito en los sectores del camino en los que así lo aconseje la seguridad y fluidez de la circulación; c) Promocionales: para promover el ahorro de combustible y una mayor ocupación de automóviles, se podrá aumentar el límite máximo del carril izquierdo de una autopista para tales fines”.

⁵⁴ Nos cuenta Luis Xumini con una visión crítica que, los controles de velocidad automatizados son una propuesta del Reino Unido, especialmente del *Transport Research Laboratory* (TRL), que estableció correlaciones estadísticas entre la velocidad y la siniestralidad, y afirmó que disminuyendo la velocidad media del tráfico disminuirían los siniestros y las víctimas, incluso llegó a pronosticar la cantidad de vidas que se salvarían disminuyendo la velocidad media 3 km/h. Sin embargo, no dio explicaciones de por qué ello iba a ser así, y a poco que se sometiera su estudio a una mínima crítica metodológica surgía su invalidez cognitiva o científica, pues de correlaciones estadísticas no pueden inferirse relaciones de causa e efecto, es una operación mental inválida de plano, y las correlaciones planteadas por el TRL se hicieron bajo la suposición de que existía una relación de causa a efecto entre la velocidad y la siniestralidad, más aún, las velocidades se midieron cuando el sistema funcionaba y no producía siniestros, y se relacionaron con los registros de siniestralidad, como si fuera verdad que éstos aumentan y disminuyen sólo con las variaciones en la velocidad media del tráfico, lo cual es una suposición falsa a todas luces. Aún así, al TRL le resultaron unas correlaciones estadísticas muy tenues, o sea, que pese al conjunto de suposiciones, la correlación resultante no era significativa, y pese a todo ello el TRL concluyó con las rotundas afirmaciones y cuantificaciones respecto a la cantidad de siniestros y víctimas que se evitarían si se disminuía la velocidad media unos pocos km/h. Esto, más otras afirmaciones rotundas –pero falsas unas y muy simplificadas otras– es el único argumento que existe para implantar los controles automáticos de velocidad, que en la práctica acaban convirtiéndose en meros instrumentos de recaudación, incluso aumentando el riesgo para el tráfico, pues en no pocos lugares se pervierten los límites de velocidad para recaudar más y más rápidamente. En España se está rizando el automatismo al transmitir el propio radar automático los datos del vehículo a un centro automatizado de gestión de sanciones, creando unos robots sancionadores que no tienen otra consideración que lo marque el cinemómetro, que obviamente puede averiarse y dar lecturas falsas, y en consecuencia tramitar sanciones y resta de puntos falsamente, y contra lo que no existe defensa alguna, porque toda la prueba sigue recargándose en la lectura del cinemómetro a la que se le presume veraz, como si fuese certificada por un Agente de Policía. Entonces se pregunta el autor: ¿Cuál es el efecto real de las insostenibles campañas represoras?. Como ya lo indicó en su artículo *¿Podemos importar las claves del éxito francés?*, <http://seguridadvial.blogspot.com>, lo que logran las campañas represoras es que la velocidad del tráfico se disperse menos y se agrupe más en torno a los límites legales, o sea, que disminuye la dispersión de la velocidad, ello mejora la adaptación entre la velocidad y las condiciones que existen para poder mantenerla en equilibrio, y en consecuencia reduciendo la siniestralidad y las víctimas. Pero, como se ha demostrado en Francia, eso es insostenible y a costa de muchas injusticias y problemas sociales y económicos.

⁵⁵ Conf. Ley N° 19.511/72 (B.O. 11-05-72) que establece el Sistema Métrico Legal Argentino (SIMELA) y su resolución reglamentaria N° 753/98 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería.

caso la implementación de los sistemas tratados tendrá como finalidad principal la recaudación proveniente de la aplicación de las sanciones pecuniarias que resulten de las infracciones constatadas por dicho medio, para lo cual, el señalamiento relativo a los límites de velocidades máximas y mínimas, por tramos de la vía, deberá ajustarse a las determinaciones del "Sistema de Señalización Vial Uniforme" aprobado por el Anexo L del Decreto N° 779/95, adecuándose las variaciones de las velocidades señaladas, descendentes o ascendentes, a las distancias necesarias para permitir su segura observancia⁵⁶.

También se prevé la implementación de un nuevo sistema de control de velocidades máximas consistente en el cálculo automático del tiempo irrogado a los vehículos que circulen por autopistas y rutas concesionadas para cubrir la distancia existente entre estaciones de peaje, del que se obtendrá la velocidad promedio aplicada por el conductor para ese recorrido. El equipamiento permitirá la lectura de los tickets o de los dispositivos de pago electrónico, en cada una de las cabinas de cobro, emitiendo el reporte de la velocidad promedio alcanzada, sirviendo éste de respaldo para la inmediata constatación de las infracciones, en aquellos casos de haberse superado la velocidad máxima promedio correspondiente al tramo recorrido⁵⁷.

Se prohíbe toda clase de publicidad laudatoria a través de la cual se fomente, incite o pondere la conducción a velocidad excesiva, primordialmente aquella emplazada en zonas linderas a caminos, rutas, semiautopistas o autopistas, estableciendo las penalidades para el caso de inobservancia de dicha prohibición⁵⁸.

La circulación a velocidad excesiva hace que al conductor se le acorten los tiempos de oportuna percepción y reacción ante situaciones riesgosas (maniobras evasivas), produciendo además una disminución en la necesaria amplitud de la visión periférica que debe tener el conductor.

Destaca Xumini siendo coherente y sistemático con su línea de pensamiento, que existen otros medios para ir logrando que disminuya la dispersión de la velocidad, y lo que aún es más importante, mejorando las condiciones de los elementos del sistema,

Además de la Ley N° 25.650/02 (B.O. 04-10-02. Sancionada el 11-09-02. Promulgada de hecho el 03-10-02) mediante la cual se prohíbe el uso del sistema de radar-foto para el control vehicular en rutas nacionales, cuando éste no cumpla con la reglamentación metrológica y técnica establecida por la Resolución N° 753/98.

⁵⁶ Es decir, que debe haber correlación entre la velocidad de diseño de la vía y la respectiva señalización de velocidad colocada en ese tramo. En nuestro país ocurre que en muchos casos se advierte la colocación de los carteles indicadores de velocidad máxima permitida para determinado lugar del camino, sin la previa y debida comprobación empírica del tramo que se señala, generándose una falsa o aparente confianza del conductor en las señales viales. A propósito de esta cuestión ver nuestro trabajo *La señalización vial y su impacto actual sobre el principio de confianza en la normalidad o seguridad del tráfico*, Revista *Carreteras*, España, 4ª época, N° 151, Enero/Febrero de 2007, págs. 100/102. También deberá advertirse correctamente y con suficiente antelación, mediante la correspondiente señal de "velocidad controlada por radar", la utilización del dispositivo electrónico en determinado tramo de la calle o carretera. Junto a la homologación del radar, son requisitos fundamentales que deben cumplimentarse para no violar la garantía de defensa en juicio (art. 18 C.N.), atento a que se trata de una prueba obtenida unilateralmente por la autoridad competente o local, sin posibilidad de control por parte del usuario.

⁵⁷ Pensamos que es un sistema que planteará algunas dudas con respecto al tiempo de circulación real que emplea el vehículo entre cada estación de peaje, debiendo descontarse –claro está– la duración de las detenciones incurridas para carga de combustible, desperfectos mecánicos o descanso, lo que resulta de difícil acreditación para el conductor y asimismo hace engorrosa la tarea fiscalizadora de la autoridad de control.

⁵⁸ Conf. art. 9 inc. e) Ley N° 24.449.

especialmente las infraestructuras⁵⁹, se produce una adaptación funcional que logra los efectos de la campaña represora, pero de modo sostenible y permanente, y sin causar los efectos adversos que conllevan aquellas. Pues si al disminuir y reagrupar la velocidad en torno a los límites legales se produce una adaptación a las condiciones existentes para mantener la velocidad en equilibrio, y con ello se mejora la seguridad, también se mejora de modo sostenible y permanente cuando mejoramos las condiciones de los elementos del sistema, especialmente las infraestructuras, para mantener la velocidad en equilibrio (sin necesidad de provocar disminuciones a base de represión insostenible), y con ello, además, no sólo se gana en seguridad, sino también en funcionalidad. Pero esto hace recaer la obligación social y la responsabilidad sobre las Administraciones, y no sobre los usuarios como se hace en el otro planteamiento, y tampoco nos engañemos, mejorar la seguridad de ese modo implica no poder recaudar con la excusa de mejorar la seguridad. Y estas últimas son dos razones de peso para seguir recargando la responsabilidad de la seguridad vial a los usuarios, y para no asumir las que le corresponde a las Administraciones por las condiciones de las infraestructuras y otros elementos⁶⁰.

5.- Asignación de las funciones de control y fiscalización del tránsito en rutas nacionales a la Gendarmería Nacional

Se reconoce a la Gendarmería Nacional como autoridad competente en la tarea de prevención y control del tránsito en las rutas nacionales y otros espacios del dominio público nacional, excluidos los corredores y rutas o caminos de jurisdicción provincial (en los que actuará la autoridad policial provincial), salvo autorización expresa de las provincias para realizar actuaciones sobre esos espacios.

6.- Creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial

La Agencia Nacional de Seguridad Vial –que será presidida por el Ministro del Interior- será la autoridad de coordinación, aplicación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial 2006/2009, teniendo dentro de sus funciones más importantes: a) Autorizar la colocación en caminos, rutas y autopistas de jurisdicción nacional de sistemas automáticos y semiautomáticos de control de infracciones y el uso manual de estos sistemas por las autoridades de constatación; siendo la máxima autoridad en la materia, sin perjuicio de la coordinación de las pautas de seguridad, homologaciones y verificaciones de los

⁵⁹ Según el Informe de Siniestralidad Vial en Carreteras Europeas 2002 confeccionado por el RACE (Real Automóvil Club de España), en el citado país que registra –dentro de Europa- una de las más altas tasas de siniestralidad vial en carreteras, el dinero que se destina para el mejoramiento de la red viaria es mucho menor de lo que se invierte para la modernización de aeropuertos, puertos y vías férreas, cuando paradójicamente el riesgo más elevado para la ocurrencia de siniestros se da en el ámbito del transporte terrestre. Quizá ello sea directamente proporcional –entre otros factores- a la cantidad de usuarios y volumen de tráfico comercial y ganancias que se mueven en los medios de transportes indicados. Para ver completo el informe de referencia ingresar a www.martindiegopirola.com.ar - solapa de Apéndice Legislativo - Artículos varios e información general (sección Información vial de importancia).

⁶⁰ XUMINI, Luis M., *¿Podemos importar las claves del éxito francés?*, <http://seguridadvial.blogspot.com> - Así menciona con meridiana claridad Xumini (*La seguridad vial y las infraestructuras*, <http://seguridadvial.blogspot.com>) que: “gestionando la seguridad y la funcionalidad de las infraestructuras, se cambia la tendencia a ser de la realidad en calles y carreteras, y ello otorga un gran poder para disminuir sensiblemente la siniestralidad, mejorando la seguridad por sus causas”. Por ejemplo, a través de la construcción de autopistas se hacen físicamente imposibles los siniestros más graves y frecuentes: las colisiones frontales. (Conf. PIROLA, Martín Diego, *Inseguridad vial: ¿Quién es el responsable?*, op. cit.)

mismos con los demás organismos nacionales competentes en la materia y de conformidad con las Leyes 19.511 y 25.650; b) Coordinar el Sistema de Control de Tránsito en Estaciones de Peajes de Rutas Concesionadas conforme lo determine la reglamentación, para lo cual las empresas concesionarias deberán facilitar la infraestructura necesaria para su efectivización; y c) Diseñar e implementar un Sistema de Auditoría Nacional de Seguridad Vial⁶¹; entre otras.

La Agencia Nacional de Seguridad Vial será asistida por un Comité Consultivo (conf. art. 11 Ley N° 26.363), que tendrá como función colaborar y asesorar en todo lo concerniente a la temática en cuestión.

También se dispone la creación, en el ámbito de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, del Registro Nacional de Estadísticas en Seguridad Vial⁶² y del Observatorio de Seguridad Vial⁶³.

⁶¹ Mediante las llamadas auditorias de seguridad vial se determinan la existencia de puntos negros, críticos o de conflicto en las calles y carreteras, es decir, aquellos lugares de alta concentración de siniestros viales en un determinado período de tiempo, o donde es posible prever (prevención) que puedan ocurrir accidentes en forma frecuente y reiterada. Las auditorias se pueden hacer en las tres fases de la obra: durante la etapa del proyecto o diseño (para evitar el diseño de lugares conflictivos), en la construcción (para ir evaluando y corrigiendo los puntos críticos) y luego de terminada la obra vial (como una forma de contralor, seguimiento o individualización de puntos negros, si es que no se hizo en las dos etapas anteriores). Revela el Catedrático de Derecho español Miguel López-Muñiz Goñi (La responsabilidad de la Administración en el accidente de tráfico, comunicación al V Congreso Internacional de Derecho de Circulación celebrado en Madrid en 1963, publicada en la Revista de Derecho Español y Americano, N° 4 (abril-junio) de 1964, actualmente disponible en el sitio web de ACEX - www.acex.ws) que: “En el planeamiento de una carretera comienza precisamente la prevención del accidente de tráfico”. El estudio que se hace es cuantitativo, porque se trata del estudio estadístico de una cierta cantidad de siniestros viales que se producen o pueden llegar a producirse en un mismo lugar y durante un tiempo determinado; y cualitativo, porque permite extraer y catalogar determinados patrones accidentológicos como ser por ejemplo zonas del camino que provocan colisiones frontales; o inducen la salida de los rodados de la cinta asfáltica (por ejemplo aquellas curvas con peralte o inclinación invertida); o intersecciones de arterias en las ciudades que favorecen las colisiones laterales por no brindar al automovilista un buen ángulo de visibilidad y perspectiva en el cruce, entre otros. Las auditorias de seguridad vial revisten notable importancia en la tarea de prevención que debe llevar adelante la autoridad competente, y puede según el caso servirle como instrumento probatorio idóneo para atenuar su responsabilidad en juicios en que sea demandada por algún defecto en el diseño o mantenimiento de la vía, es por ello que su realización, omisión o deficiente ejecución, es pasible de generar consecuencias jurídicas favorables o desfavorables para la autoridad vial en cada caso concreto. (Conf. PIROTA, Martín Diego, *Inseguridad vial: ¿Quién es el responsable?*, op. cit.)

⁶² El que tendrá como misión recabar la información relativa a infracciones y siniestros de tránsito que se produzcan en el territorio nacional, de conformidad a lo que prevea la reglamentación (conf. art. 17 Ley N° 26.363).

⁶³ El cual tendrá por función la investigación de las infracciones y los siniestros de tránsito, de modo tal de formular evaluaciones de las causas, efectos, posibles medidas preventivas, sugerir las políticas estratégicas que se aconsejen adoptar en la materia y realizará anualmente una estimación del daño económico producido por los accidentes viales en el período (conf. art. 18 Ley N° 26.363). Explica Xumini que hasta ahora los Observatorios no han tenido utilidad práctica, pues como se dice en Europa, cuando la Administración no quiere o no sabe cómo solucionar un problema crea un Observatorio. Así el Observatorio Nacional de Seguridad Vial de España, como un órgano dentro de la Dirección General de Tráfico, no ha contribuido, ni a la mejora de la seguridad ni al conocimiento de la siniestralidad, más bien lo contrario, pues ha amparado estudios y actividades pseudo-científicas, con la pérdida de recursos e inversiones que ello implica, y el mantenimiento de creencias y falacias en cuanto el origen de la siniestralidad que ello conlleva. Su tarea más relevante siguen siendo los anuarios estadísticos de la siniestralidad, que ya se hacían desde mucho antes de que existiera el Observatorio. Y los hechos cantan, tras cuatro años de existencia, el Observatorio no ha aportado ningún conocimiento nuevo y válido –propio o de otros- sobre el origen de la siniestralidad viaria en España, centrando todo ello en unas pocas personas, que con relación a la siniestralidad, tienen más que acreditada la invalidez de sus estudios y concepciones. Concluyendo el especialista español que los Observatorios suelen ser presas fáciles de pseudo-científicos y demás gente siempre dispuesta a obtener algún beneficio, la incapacidad del personal del Observatorio para discernir en la naturaleza y la validez de los estudios que le llegan –y no pocas veces también pagan- sólo sirve para contribuir a la confusión sobre el origen de la siniestralidad y/o a justificar medidas ya decididas, y/o a implantar medidas nuevas, que al estar fundadas en falacias no tendrán ninguna utilidad para la seguridad viaria.

Resulta auspiciosa la creación del novel organismo, pero el mismo deberá justificar en los hechos la razón de su instauración o las reales miras que tuvo el legislador para ello, debiendo contar con personal técnico altamente capacitado y especializado en las tareas de prevención, investigación y reconstrucción de las causas físicas o materiales que pueden generar riesgos o finalmente causar accidentes, y así extraer conclusiones para implementar medidas de precaución oportunas.

III. Reflexión final

Después de haber analizado minuciosamente los aspectos relevantes introducidos por la reciente legislación y su debida confrontación con los postulados consagrados por la anterior normativa hace más de diez años atrás, se advierte que salvo las medidas de implementación del sistema de puntaje para la licencia de conducir y la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, las demás son sólo un replotamiento, reanimación, rescate o intensificación en su aplicación de antiguas disposiciones y organismos previstos por el legislador precedente.

Por otra parte, las líneas de acción de la joven directiva apuntan sólo a modificar la pobre conducta vial de los usuarios viales, tratando de corregir sus hábitos conductivos a través de medidas correctivas y represivas, pero nada se prevé respecto de los otros dos componentes de la seguridad vial (vehículo y carretera), sobre todo en lo que hace a la preponderante y tantas veces demorada tarea de encarar un plan de mejoramiento de la infraestructura vial, como elemento integrante del equilibrio de la anhelada seguridad vial, mediante la construcción de verdaderas autopistas puras o cerradas, es decir, vías multicarriles sin cruces a nivel con otra calle o ferrocarril, con calzadas separadas físicamente y con limitación de ingreso directo desde los predios frentistas lindantes a la carretera (conf. art. 5 inc. b) Ley N° 24.449), para de esa forma contribuir a la evitación de repetidos siniestros que no queremos recordar.

Nuestro país se desangra día tras día con los muertos y lesionados provocados por los accidentes de la circulación, ya es hora que se asuma la temática de la Seguridad Vial como una verdadera *Política de Estado*, que involucre un fuerte compromiso de los tres poderes del Estado para con dicha materia de incidencia colectiva. Elaborándose, implementándose y haciéndose el posterior seguimiento de un programa de acción sustentable, orgánico e integral a corto, mediano y largo plazo, y no “*políticas de shock*” o de impacto mediático que reaccionen ante el clamor popular con respuestas automáticas, superficiales, coyunturales e irreflexivas, sin la debida y necesaria profundidad y debate que el tema amerita.

En esa dirección, el tiempo juzgará si este Plan Nacional de Seguridad Vial cumple con los nobles y ambiciosos objetivos fijados o por el contrario, y como ocurre no pocas veces en la Argentina, es un catálogo más -meramente declarativo- de buenas intenciones políticamente correctas pero carentes de efectividad práctica para paliar o neutralizar las causas reales de la siniestralidad vial.-