

## **¿ES EL PEAJE EL SISTEMA ADECUADO PARA EL CRECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL DE LA ARGENTINA?\***

Viendo que estamos transitando el “*mes del camino*” atento a que el 5 de octubre de 1925 se realizó en Buenos Aires el Primer Congreso Panamericano de Carreteras, no queremos dejar pasar la oportunidad para reflexionar acerca del peaje como método de financiamiento vial y los renovados cuestionamientos que hacen a su constitucionalidad; cuadro tarifario (importe o monto, composición y estructura de costos); asignación, destino o finalidad de los recursos obtenidos a través del pago de la tarifa de peaje; relación entre la ganancia obtenida por el concesionario y sus inversiones en el corredor concesionado (riesgo empresario); obligaciones a cargo del concesionario como contraprestación proporcionada a los usuarios por el monto abonado (calidad y eficiencia de los servicios públicos) y la eventual responsabilidad que le pudiera caber por daños sufridos por los usuarios al momento de circular por la ruta; y también el contralor de la gestión y de los servicios viales que debe brindar el concesionario por parte del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI).

Y todo ello tiene en definitiva influencia sobre la confianza o desconfianza del usuario vial en el régimen de concesiones viales con pago de peaje. Si hay confianza, hay consenso de los usuarios y eso de alguna manera legitima o robustece el sistema; pero si por el contrario hay descreimiento, existirá un descontento generalizado que traerá aparejado dudas y reclamos permanentes que deberán ser considerados y atendidos por las autoridades competentes, lo que obligará a replantear o revisar el sistema.

### **Organismos encargados del tránsito y la seguridad vial**

A propósito, se impone destacar como pauta orientadora que el Estado tiene autoridad natural y monopólica en materia de tránsito y seguridad vial (aunque puede delegar sus tareas en entes públicos o privados), por lo que en términos generales o de gestión de política pública, tiene un deber primario para con la sociedad toda en un asunto de importancia vital y colectiva como es el tránsito vehicular, debiendo garantizar la circulación en confortables condiciones de seguridad vial, ejercitando sus funciones inherentes de policía de tránsito y policía de seguridad, en orden a la reglamentación, prevención, control y ordenamiento del tránsito terrestre.

Para el ejercicio de dichos cometidos el Estado (Nacional, Provincial o Municipal), en el ámbito específico de su competencia funcional y jurisdicción territorial, se vale de organismos descentralizados y autárquicos, encargados de la coordinación, aplicación y seguimiento de las políticas públicas de seguridad vial.

---

\* 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](http://www.martindiegopirota.com.ar) - Artículo publicado en elDial.Express (Suplemento de Derecho del Consumidor – Doctrina), Buenos Aires, 2 de Diciembre de 2016.

Así en la Argentina podemos mencionar como entes públicos responsables en la materia a: la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) y sus respectivas agencias provinciales; el Consejo Federal de Seguridad Vial (organismo que se integra con representantes de todas las provincias argentinas); la Dirección Nacional de Vialidad (DNV); y sus direcciones provinciales de vialidad y municipales de tránsito y transporte.

Además por supuesto de los casos en que el Estado -echando manos del sistema de concesiones- resuelve delegar a empresas privadas (concesionario) la gestión de construcción, mejoras, reparación, conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración y explotación de carreteras (incluida la seguridad vial de la traza o corredor concesionado y la prestación de servicios al usuario vial), estando facultada la concesionaria a cobrar una tarifa a los que hacen uso del sistema en concepto de peaje en virtud de la delegación del poder de imperio tributario que le hace el Estado concedente, quien se reserva la función de contralor de los deberes a cargo de las empresas concesionarias viales, a través del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI).

Siendo la Gendarmería Nacional la 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 (conf. cláusulas 15<sup>a</sup> y 16<sup>a</sup> ley 26.353 y art. 20 ley 26.363).

A su vez el Estado, en lo que hace a sus funciones y deberes específicos, tiene injerencia directa sobre la trilogía de elementos que componen la seguridad vial (conductor: otorga y renueva las licencias de conducir, dicta las normas de circulación y establece las sanciones y multas; vehículo: aprueba los protocolos de fabricación y fija las exigencias en materia de recaudos de seguridad activa y pasiva; y vía: fija las normas de diseño y el estándar de seguridad de cada vía).

### **El peaje: su nacimiento legal y puesta en funcionamiento**

El peaje recibe su consagración legislativa a través de la Ley de Concesiones de Obras Públicas con cobro de tarifas o peaje 17.520/67 (también llamada "*Ley Loitegui*") porque fue impulsada por el ex Ministro de Obras y Servicios Públicos del gobierno de Lanusse, Ing. Bernardo Juan Loitegui) y modificatorias introducidas por las leyes 21.691/77 y 23.696/89 de Emergencia Administrativa y Reestructuración del Estado y su decreto reglamentario 1.105/89. Integrándose el plexo normativo con los decretos reglamentarios y resoluciones ministeriales dictadas en su gran mayoría por los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Además por supuesto de los pliegos y contratos de concesión que prevén las características específicas para cada corredor concesionado. Todo aquello que no esté expresamente regulado por la normativa y documentación

citada, se rige supletoriamente por la Ley de Obras Públicas 13.064/47, y los casos no previstos se rigen por los principios del Derecho Administrativo.

Pero fue recién en el año 1990, y en una decisión que mereció fuertes críticas, motorizada por el ex Ministro de Obras Públicas de la Nación Dr. Roberto Dromi, cuando se comenzaron a concesionar los corredores viales, atento a que las rutas argentinas revelaban cierto deterioro y el Estado Nacional acusaba dificultades financieras para continuar manteniendo en condiciones óptimas de transitabilidad las carreteras a través del histórico esquema de financiamiento vial basado en el impuesto sobre los combustibles (líquidos y el gas natural comprimido), neumáticos, lubricantes y patente automotor, vigente desde el año 1932.

Recordemos que precisamente las concesiones viales fueron las más cuestionadas por su falta de transparencia, junto a las de aeropuertos y correo.

Desde ese entonces y actualmente conviven en nuestro país ambos sistemas: el impositivo, en el que el Estado recauda un porcentaje de lo que pagan quienes compran combustible (llamado peaje indirecto); y el de peaje directo, en el cual el concesionario cobra la tarifa a los conductores de todo vehículo a motor que hace uso de la vía de circulación. En ambos casos, el dinero recolectado debe tener como finalidad primordial o prioritaria la inversión vial en lo que hace a la construcción, reparación, mantenimiento y conservación de carreteras y la prestación de servicios al usuario.

Así el peaje participa del género de los tributos y dentro de la especie de las *contribuciones especiales* (conf. art. 4 Constitución Nacional), debido a que de la interpretación de la propia letra del art. 1 de la ley 17.520 surge que las concesiones de obra pública se otorgan “*para*” la construcción, conservación o explotación de carreteras. Es decir, que el destino o imputación concreta de dichos fondos está previamente determinado en la norma jurídica.

### **¿El peaje está avalado por la Constitución Nacional?**

La polémica generada y aún no cerrada es si el peaje es violatorio de los derechos de tránsito y de libertad de circulación consagrados en los arts. 11 y 14 – respectivamente- de nuestra Carta Magna, en los casos es que no se le provee al usuario la posibilidad de utilizar una vía alternativa, simultánea y gratuita.

En la realidad, y salvo en las carreteras de acceso a las grandes ciudades (por ejemplo, Ciudad de Buenos Aires, Mar del Plata, Santa Fe) donde hay colectoras adyacentes (o un camino diferente) de uso gratuito a la ruta principal donde se abona peaje, no están previstas las rutas alternativas a los corredores concesionados en áreas interurbanas y rurales.

De la normativa de concesiones viales no surge la obligatoriedad de proveer al usuario un camino alternativo y gratuito en paralelo a la vía arancelada con tarifa de peaje.

Por lo que en virtud de dicho vacío legal y como se trata de una cuestión de trascendencia institucional y social, debió intervenir la Corte Suprema de la Nación, que en un fallo que podríamos catalogar de “políticamente correcto”, dictado en el año 1991 (*“Estado Nacional c. Arenera El Libertador S.R.L.”*), confirma el proceso de concesiones viales puesto en marcha por el gobierno menemista y deja sentadas las siguientes premisas: **a)** distingue entre “circulación territorial” y “circulación económica”, señalando que esta última es susceptible de restringirse sin que por ello se vea menoscabada la libertad de circulación; **b)** la libertad de tránsito sólo puede verse afectada por medidas fiscales o parafiscales cuando éstas tornen en ilusorio aquel derecho, lo que no impide al Estado establecer los tributos que razonablemente requiera el sostenimiento de sus actividades y repartir su carga de un modo razonable, conforme el art. 16 de la Constitución Nacional; en ejercicio del “poder tributario” que originariamente le compete, el que se manifiesta a través del dictado de la norma de creación del tributo, en el caso del peaje la ley 17.520, mediante la cual el Estado concedente delegó la “competencia tributaria” a la empresa concesionaria vial; **c)** no es requisito para la constitucionalidad del peaje la existencia de vías alternativas simultáneas gratuitas, *“no se la exige como condición sine qua non de validez del peaje, sin embargo se establece la importancia de la misma frente a casos en los que se plantee la razonabilidad o confiscatoriedad del monto del peaje”* (voto de la minoría); **d)** exigir de manera ineludible la existencia en forma simultánea de vías alternativas gratuitas que presten servicios comparables a las de carácter oneroso importaría tanto como admitir que en muchos casos se tornen antieconómicas estas últimas, habida cuenta de que los usuarios no dudarían en utilizar las primeras –dada su gratuidad- en desmedro de las segundas; con el consiguiente quebrantamiento de la ecuación económico-financiera, que es el principio general y la base de todo contrato de concesión de obra pública.

La decisión del Máximo Tribunal, y más tratándose de una cuestión de alcance o incidencia colectiva, debe ser analizada en el contexto político y económico en la que fue dictada ya que en los años '90 por decisión política del ex Presidente Menem se amplió el número de miembros de la Corte Suprema que de cinco pasó a tener nueve ministros, generándose lo que se denominó la mayoría automática de cinco jueces conocidos por sus votos a favor del gobierno de Carlos Menem emitidos en la mayor parte de los casos polémicos. Además el régimen de concesiones viales era incipiente y los derechos de los usuarios y consumidores aún no tenían protección legal y constitucional, amparo que llegaría recién en los años 1993, con la sanción de la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario 24.240 y 1994, que a través de la reforma constitucional se logró la incorporación del art. 42 a la Constitución Nacional.

Por lo que teniendo en cuenta dichas circunstancias la Corte que, como dijo el maestro platense Augusto Mario Morello: es beligerante en política, emitió un veredicto de “política judicial” para la época, pero con efectos actuales, dando una venia al

naciente esquema de concesiones viales; garantizando la ecuación económico-financiera del contrato de concesión y la ganancia del concesionario de peaje como forma de recuperación de la inversión realizada; y estableciendo con un argumento un tanto demagógico, la NO obligatoriedad de la vía alternativa para convalidar el sistema de peaje, pero SI su importancia en los casos en que se cuestione la razonabilidad del monto de la tarifa, que es justamente lo que está ocurriendo actualmente con el desmesurado aumento del peaje que rige desde el mes de marzo de 2016 en todos los corredores viales del país.

Entonces la respuesta a la pregunta formulada en éste ítem es que el peaje es constitucional y además está ratificado por la Corte Federal en su rol de máximo intérprete de la Constitución Nacional, no obstante lo cual debemos decir que la provisión al usuario de una vía de comunicación alternativa y gratuita en cada uno de los tramos concesionados, aunque no de la misma calidad de diseño, ni de igual perfeccionamiento técnico que la vía principal con peaje, constituiría un aliciente para darle una mayor aceptación social.

### **¿Cuál es el destino de lo recaudado en concepto de peaje? o ¿Dónde va el dinero que los usuarios abonan de peaje?**

Dijimos que el peaje es un sistema de financiamiento vial al que los gobiernos recurren para la construcción, conservación, mantenimiento o explotación de rutas.

Así en el contrato de concesión que firma el Estado con el concesionario vial, el primero reconoce en favor del segundo, sin garantizar utilidad (riesgo del negocio) el mantenimiento en la ecuación económico financiera de un “ítem” que es la prudente ganancia del empresario privado.

Dicha ecuación, que es la piedra angular del sistema o –en las palabras de la Corte- *“el nudo central de la cuestión y el principio general y la base de todo contrato de concesión de obra pública”*, se estructura conceptualmente de la siguiente manera:  $\text{inversiones} + \text{gastos} + \text{beneficio} = (\text{tarifa} \times \text{cantidad de usuarios} \times \text{plazo}) + \text{subvención del Estado} - \text{canon que abona el concesionario al Estado}$ .

Prudente ganancia del empresario significa que la eventual rentabilidad no exceda de la razonable relación entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión.

Es por ello que si las ganancias son considerablemente mayores que las inversiones, debe procurarse un abaratamiento efectivo de la tarifa de peaje.

Debemos recordar que en el año 2003 un dictamen de la Auditoría General de la Nación Argentina registró un nivel de incumplimiento del 65% de las obligaciones asumidas por parte de los concesionarios viales. Dicho informe fue seguramente lo que llevó al Poder Ejecutivo Nacional a decidir no renovar automáticamente aquellas concesiones de corredores viales cuyo vencimiento operaba el 31 de octubre de 2003. En lugar de ello se resolvió: **a)** rescindir algunas concesiones y suprimir algunas

estaciones o casillas de cobro de peaje ubicadas en lugares no adecuados o muy cerca de otros puestos de peaje; **b)** abrir una nueva licitación nacional donde podrán competir los concesionarios viales actuales con nuevas empresas; **c)** el plazo de la concesión se reduce de 12 a 5 años; **d)** el Estado deja de otorgar absurdos subsidios a los concesionarios (esto no se cumplió); **e)** el Estado (con el dinero de los subsidios) se encargará de construir nuevas carreteras y reconstruir las dañadas, mientras que los concesionarios siguen teniendo a su cargo el mantenimiento y la prestación de servicios al usuario.

Es decir, que desde el año 2003 los concesionarios de peaje que continúan recibiendo subsidios del Estado, no tienen a su cargo la construcción y reconstrucción de rutas, sino únicamente la manutención o conservación de la *zona de camino* que comprende no sólo la cinta asfáltica propiamente dicha, banquetas y sub-banquetas (alcantarillas, puentes, desagües, iluminación y semaforización, corte de pastos y malezas, señalamiento, guardarrails o barandas de defensa, etc.), sino todas las instalaciones anexas y comprensivas (áreas de servicios, etc.) hasta el límite geográfico de los terrenos linderos a la vía. Además de los servicios que deben brindar a personas y vehículos involucrados en casos de accidentes (auxilio médico-primeros auxilios y mecánico-remolque); extinción de incendios; sistema de telefonía o postes parlantes SOS para solicitar auxilio al costado del camino; baños públicos en las estaciones de peaje; coches guía en casos de niebla (se trata de un automóvil que va adelante, marca la marcha -por lo que controla la velocidad y evita el sobrepaso o adelantamiento-, que puede ser fatal cuando hay niebla); recibir, registrar, tramitar y contestar denuncias y reclamos deducidos por los usuarios en los libros de quejas debidamente visados por el OCCOVI que se encuentran a disposición en las casillas de peaje.

En el ámbito provincial, la prórroga de todas las concesiones de peajes entre ellas la del Corredor Vial 6 a Caminos del Paraná, hasta abril de 2017, y asimismo el precipitado y excesivo aumento de la tarifa de 265% en Makallé y 150% en el Puente General Belgrano (viaducto éste último que recibe un gran flujo diario cercano a los 23.000 vehículos pasantes), fue el detonante para la constitución del Foro Permanente en Defensa del Usuario Vial creado por Ley 7.781/16, que desde el mes de abril viene organizando espacios de debate y análisis sobre esta problemática; teniendo como objetivo el seguimiento y control de las políticas públicas relacionadas con el peaje, así como contribuir a su optimización. El Foro presidido por la diputada Viviana Damilano Grivarello, presidenta de la Comisión de Industria del Poder Legislativo chaqueño, está integrado por Diputados del Poder Legislativo de la Provincia del Chaco, Legisladores de la Provincia de Corrientes, Diputados y Senadores Provinciales y Nacionales, organismos gubernamentales e instituciones y organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la temática.

Precisamente en resguardo de los intereses de la ciudadanía existe el Comité Nacional de Defensa del Usuario Vial (CONADUV), que coordinado por el Ing. Ricardo Lasca, nuclea más de 40 entidades del transporte de cargas y pasajeros, productores agropecuarios, profesionales, pequeñas y medianas empresas del comercio y la industria. Esta organización viene manifestándose en los siguientes términos: “Este régimen perverso de falso peaje, ilegal, injusto, inconstitucional, antieconómico e inviable, ha generado verdaderas aduanas interiores, transformándose en un claro impuesto al tránsito y a la circulación. Con este verdadero nuevo tarifazo que desean imponer, claramente abusivo, inapropiado, ilegal y carente de todo fundamento técnico-económico, lo único que se logrará es generar más inflación y seguir incrementando los costos de transporte, ocasionando serios perjuicios económicos, no solo a los usuarios viales, sino también a toda la sociedad en su conjunto, más aun teniendo en cuenta la difícil situación económica que atraviesa el País. El CONADUV califica las tarifas de exacciones ilegales, lesivas al interés general, carentes de causa jurídica, con niveles absolutamente desproporcionados con relación al servicio, contrarios al interés general, y de beneficios abusivos para el concesionario”.

En el mes de julio la Subsecretaría de Defensa al Consumidor, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Servicios de la Provincia del Chaco, impuso una multa de \$ 4.000.000 a la firma Caminos del Paraná S.A. (concesionaria de los peajes de Makallé y del Puente Chaco-Corrientes), por no haber informado previamente a los usuarios el incremento de la tarifa en medios periodísticos y asimismo, las razones o motivos que justificaron el aumento (estudio de costo que permitió establecer la necesidad de modificar el cuadro tarifario, la composición del mismo o estructura de costos). Advirtiendo la resolución sancionatoria que el concesionario “omite deliberadamente la información relacionada con la descripción de la contraprestación dada a los usuarios por el monto abonado (obligaciones a cargo del concesionario que correlativamente son los derechos de los usuarios viales), como así también especificaciones sobre el denominado “Camino alternativo” y su ubicación geográfica”. Todo ello por violación de los arts. 4 de la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario, 42 y 47 de las Constituciones Nacional y de la Provincia del Chaco, respectivamente, que garantizan el “derecho de información” de los usuarios y consumidores y su correlato en el “deber de información” impuesto a los proveedores de bienes y servicios, con el objeto de resguardar la equidad, la certidumbre, la buena fe y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo y para de alguna forma tratar de equiparar la debilidad congénita o estructural de naturaleza económica, técnica y jurídica de los usuarios frente a los empresarios. Debemos aclarar que la decisión de la Subsecretaría fue apelada por la empresa concesionaria por ante la Cámara Contencioso Administrativo de Única Instancia del Poder Judicial del Chaco, quien deberá confirmar o revocar la penalidad dineraria impuesta por la instancia administrativa.

También nos parece que otra medida que complementa la información del usuario es la audiencia pública como mecanismo de participación ciudadana y que así como es utilizada para discutir el cuadro tarifario de otros servicios públicos como el gas, la electricidad y el transporte, entre otros, debiera ser implementada para analizar el incremento del peaje, de manera de lograr que los usuarios viales se involucren y tomen conciencia de la importancia de saber el porqué y el para qué se abona el peaje.

### **¿El peaje es más conveniente o rentable en áreas urbanas, interurbanas o rurales?**

Así como existen estudios de ingeniería vial en los que se analiza la factibilidad o conveniencia de la construcción de autopistas y semiautopistas o autovías en función del flujo, volumen o caudal de tránsito, también ello debe ser tenido en cuenta a la hora de concesionar una ruta por peaje, sea para la construcción de nuevas rutas o mantenimiento de vías ya existentes, de manera de verificar si la rentabilidad obtenida por el empresario vial justificará la inversión realizada.

El caudal de tránsito se determina por el Tránsito Medio Diario Anual que se identifica con la sigla TMDA. Es decir, que la viabilidad depende del caudal que se registra en el tramo específico a construir.

El Instituto del Transporte de la Academia Nacional de Ingeniería ha consultado antecedentes sobre evaluación de proyectos de mejoramiento vial, en particular referidos a la duplicación de calzadas y transformación en autopistas. La justificación de este tipo de mejoramiento, en su etapa inicial (autovía) se produce cuando los volúmenes de tráfico existentes alcanzan un TMDA en un rango entre 5.000 y 6.000 vehículos. Una autopista *full*, con control total de accesos se justificaría al alcanzar un TMDA por encima de los 10.000 vehículos. La Cámara Argentina de la Construcción junto al Centro Argentino de Ingenieros la Cámara Argentina de Consultores y la Asociación Argentina de Carreteras elaboraron hace doce años un “Plan Fundacional de la Infraestructura en Obras Públicas”. Para esa ocasión definió los siguientes niveles de TMDA para definir categorías de mejoras viales: Autopista: + 10.000; Autovía: 6.000 a 10.000 vehículos.

Recordemos que las diferencias notorias entre una autopista y una semiautopista o autovía es que si bien ambas cuentan con separación física entre los dos sentidos de circulación, en la primera está vedado el ingreso directo desde los predios frentistas lindantes a la carretera y los cruces transversales con otra calle o vía férrea son a distinto nivel; mientras que en la segunda los cruces son al mismo nivel y se puede acceder a propiedades privadas directamente desde la ruta. De lo que se advierte que son mayores los niveles o estándares de seguridad vial que ofrecen las autopistas con relación a las semiautopistas, y ello es directamente proporcional a la previsibilidad de los riesgos exigible a la autoridad vial competente.



En base a ello se determina que el peaje es inconveniente para áreas interurbanas o rurales con poco caudal de tránsito; exhibiendo su mejor versión en zonas urbanas de fenomenal circulación de automotores, donde se recurre al concepto de tarifas de congestión (*congestion pricing*) que permite regular los flujos vehiculares según la capacidad de la vía. Esta formidable herramienta de disuasión se viene utilizando con éxito en Singapur, Estocolmo, Oslo, Milán, Londres y Santiago de Chile. Siendo la insuficiencia de tránsito una constante en las rutas del interior, carece de sentido disuadirlo cuadruplicando las tarifas de peaje.

Si bien en los últimos años se registró un aumento exponencial del parque automotor en circulación que actualmente en el país es de 12 millones de unidades (según informe de la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes) y más de 7 millones de motos; sabido es que la mayor parte del tránsito terrestre se concentra en el casco urbano y suburbano de las ciudades.

Es que el razonamiento es –salvando las diferencias- igual al que se recurre para calcular la conveniencia o no de instalar un negocio o empresa: aquellos caminos del interior del país con poco tránsito vehicular son poco atractivos para el empresario vial por el mayor tiempo que se requiere para recuperar su inversión y no obstante que la tarifa deberá ser elevada para suplir la insuficiente cantidad de rodados que pasan por la casilla de peaje, lo recaudado sirve para mantener y no alcanza para construir nuevos caminos, generándose así un círculo vicioso en la que estamos inmersos en la Argentina en virtud de un apresurado proceso de concesiones viales sin la debida y necesaria profundidad y debate que el tema amerita. A la inversa ocurre en la región metropolitana donde el flujo de vehículos es alto y la tarifa puede ser regulada o controlada de acuerdo si se trata de hora pico o no pico, resultando estos peajes urbanos más seductores para las empresas concesionarias ya que les permite recobrar la inversión en un tiempo menor y entonces sí es posible la construcción de nuevas vías, transformándose así en un círculo virtuoso que genera no sólo ganancia para el concesionario, sino también capitalización para el Estado, por la infraestructura vial que se incorpora al patrimonio estatal, y rentabilidad social, por los beneficios que trae aparejado para los usuarios viales.

En la nota de fecha 07/11/67 por medio de la cual los Sres. Julio E. Álvarez; Bernardo J. Loitegui y Luis D. Imperio elevan al Señor Presidente de la Nación Argentina el proyecto de ley de concesiones de obras públicas con cobro de tarifas o peaje dice: "...el proyecto de ley contempla el caso de obras que se deben subvencionar para complementar de esta manera el aporte insuficiente del escaso tráfico que tendrán en los primeros años de explotación". Por lo que al parecer estaba prevista la falta de tránsito y el aporte del Estado para paliar dicha debilidad del sistema, sólo en sus comienzos, colaboración estatal que se mantiene hasta nuestros días, ya que no se logró revertir el círculo vicioso al que hicimos referencia. Y como ocurre en nuestro país, una vez más, lo que fue pensado y creado con carácter

transitorio o temporal, luego se transforma en permanente, por el acostumbramiento que genera el ingreso de fondos que total, si no hacen falta para el destino original, serán utilizados o “desviados” hacia otros destinos diferentes.

La mejor prueba de lo antedicho es la realidad: en 49 años de vigencia de la ley 17.520 (Ley Loitegui) no se construyeron obras relevantes por peaje, salvo en la Región Metropolitana, o con subsidios totales, como ocurrió con la Autovía 2 y el puente Rosario-Victoria.

### **¿Cuáles son las obligaciones que debe cumplir el concesionario de peaje y quién controla su cumplimiento?**

Son muchas pero las más importantes y abarcativas son las obligaciones de mantenimiento o conservación y la de señalización e iluminación. Podemos enumerar las siguientes:

- Mantener y conservar la ruta, banquetas y sub-banquetas (suprimir de la autovía cualquier defecto inherente a la misma -roturas, montículos, baches, ondulaciones- u obstáculos inerte extraño a ella, ya sea que se encuentre en estado sólido, líquido o gaseoso -piedras, restos de siniestros viales, manchas de aceite o combustible, arena, barro, niebla, humo, agua acumulada, etc.-; o móvil –animales sueltos-);
- Prestar los servicios en forma ininterrumpida durante las 24 horas y con un alto nivel de eficiencia;
- Ejercer el poder de policía de tránsito y seguridad en forma supletoria ante la ausencia de autoridad pública;
- Colocar señalizaciones de emergencia en los casos de suspensión total o parcial del tránsito vehicular (zona de obras);
- Instalar y mantener las señales de tránsito permanentes tanto las horizontales, verticales y aéreas y también la iluminación en determinados lugares estratégicos de la carretera que así lo requieran;
- Auxiliar a personas y vehículos involucrados en casos de accidentes (auxilio médico y/o mecánico; extinción de incendios; sistema de postes parlantes);
- Suspender total o parcialmente la circulación vehicular cuando circunstancias climáticas extraordinarias puedan ocasionar daños a los usuarios (por ejemplo: tornados, vientos huracanados, abundante nieve, neblinas espesas y cerradas que suprimen la protección de las banquetas, hacen más lento, largo y pesado el trayecto, y reducen notablemente la visibilidad);
- Entregar la carretera al Estado en perfectas condiciones de uso y conservación una vez finalizada la concesión.

Habíamos adelantado que es el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), Organismo desconcentrado dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Transporte de la Nación, creado en el año 2001, el que tiene a su cargo la función de fiscalizar que las empresas concesionarias de peaje cumplan

con las obligaciones asumidas, siendo dicho órgano el enlace institucional a través del cual se desarrollan las relaciones entre el Estado y concesionario.

Y ya que hablamos de control, hace ya unos años atrás hemos leído un artículo muy interesante (REY, Mabel Thwaites – LÓPEZ, Andrea – FELDER, Ruth, *Privatizaciones y regulación en la Argentina. ¿A quién defienden los Entes?*, diario *Le Monde Diplomatique*, El Dipló, año 1, nº 2, agosto 1999, págs. 1-12/13) donde se hacía mención a que dichos entes se crearon para mediar entre los poderes e intereses desiguales de las empresas privadas prestadoras del servicio y de los usuarios, debiendo proteger especialmente los derechos de éstos últimos (es decir, de todos nosotros) que somos la parte más débil. Según los autores del artículo, y creemos que no están muy errados, resulta contradictorio que estos entes sean “juez” y al mismo tiempo defiendan los intereses de los usuarios. Y esta idea se refuerza por la dependencia económica de los entes u órganos de control, financiados en la mayoría de los casos con recursos provenientes de las mismas empresas a quienes ellos tienen que controlar. Es decir que los recursos para el financiamiento de los Entes provienen de tasas que pagan las empresas reguladas o se fijan directamente como un porcentaje de la facturación de los usuarios. Así cualquier medida regulatoria que limitara los ingresos de las empresas recortaría automáticamente el presupuesto del propio Ente. También señalan los autores que dichos entes son dependientes del poder político lo que resta transparencia a la gestión de los mismos.

Al parecer lo comentado en el párrafo que antecede no ha perdido vigencia y para ello basta recordar el escándalo en el que se vio involucrado el ex Director del OCCOVI Claudio Uberti, quien en el año 2007 debió renunciar a su cargo por subir a un avión alquilado por la petrolera estatal Enarsa al venezolano Guido Alejandro Antonini Wilson que intentó ingresar al país sin declarar una valija con u\$s 800.000.

### **¿Cuáles son las situaciones que generan responsabilidad del concesionario vial frente al usuario damnificado?**

Siniestro viales ocasionados por:

- **Defecto y/o desperfecto material inherente a la carretera, falta de señalización o iluminación**, como consecuencia del incumplimiento de la obligación de mantenimiento o conservación.

- **Defecto en el diseño geométrico o construcción de la autovía**, es decir, por una mala previsión del camino o un error en la génesis del proyecto vial (mala praxis técnica): curvas peligrosas con el peralte o inclinación invertida (contraperalte), curvas exageradamente estrechas o cerradas sin guardarrail o baranda de defensa, curva y contra-curva sin la parábola o radio de giro intermedia y necesaria que permita desarrollar al vehículo una velocidad de transición segura entre ambos cambios de dirección del camino, bordes o costados de la ruta con caída brusca o excesivamente pronunciada que desestabiliza al rodado, etc.

- **Deficiente servicio de asistencia médica y/o mecánica**
- **Obstáculos inertes o fijos extraños a la materialidad de la vía y que se hallen en estado sólido, líquido o gaseoso**
- **Obstáculos móviles extraños a la materialidad de la vía (animales sueltos)**
- **Obstáculos móviles extraños a la materialidad de la vía (peatones):** hay que tener en cuenta dos reglas viales de ordenamiento del tránsito que a la postre serán utilizadas por el juez al momento de analizar y atribuir las responsabilidades consecuentes en todo accidente de tránsito ocurrido en carreteras, en el que hayan intervenido un peatón y un vehículo a motor: a) en autopista y semiautopista está prohibida la marcha de peatones (conf. art. 46 inc. b) y parte final Ley Nacional de Tránsito 24.449); y, b) en ruta, autopista y semiautopista, el automotor tiene preferencia de paso respecto del peatón (conf. art. 38 inc. b) ley 24.449), privilegio que se invierte en la ciudad (conf. art. 41 inc. e) ley 24.449).
- **Hechos vandálicos (objetos arrojados desde lugares cercanos a la carretera: pasarela peatonal, villa de emergencia):** sse trata de modalidades delictivas de las que son víctimas los usuarios de carreteras concesionadas y que son llevadas a cabo por sujetos que se introducen en la zona del camino (área concesionada); acciones criminales que persiguen el común objetivo de provocar la detención del automóvil, camión o colectivo, para luego inmediatamente cometer el asalto.
- **Amparo, medidas cautelares, tutela anticipada, preventiva o inhibitoria en el ámbito vial:** los jueces echando manos del amparo y medidas cautelares han ordenado a los concesionarios la colocación de elementos y dispositivos de seguridad para hacer que el tránsito sea más seguro en determinados lugares peligrosos (por lo general en confluencia o intersecciones de arterias urbanas con rutas o autopistas o cuando la carretera atraviesa una zona urbana). Por ejemplo a través de la colocación de señalización e iluminación; semáforos de corte o construcción de dársenas para el descanso de peatones y así permitir un cruce seguro cuando se trata de una arteria o ruta muy transitada y/o de trocha ancha; instalación de pantallas acústicas para lograr una sustancial reducción de la contaminación sonora proveniente de una autopista cercana a un complejo habitacional; retiro de carteles o anuncios publicitarios emplazados a la vera del camino, debido a que se comprobó que ocasionaban distracciones en los conductores por el llamado fenómeno de la contaminación visual como factor de riesgo vial.

**Diferentes sistemas de financiamiento vial: características, ventajas y desventajas**

	<b>OBTENCIÓN DE FONDOS</b>	<b>ADMINISTRACIÓN DE FONDOS</b>	<b>SUJETO RESPONSABLE - FUNCIONES</b>	<b>VENTAJAS/ DESVENTAJAS</b>
<b>IMPOSITIVO (Capital estatal)</b>	Impuesto a los combustibles, neumáticos, lubricantes y patente automotor	El Estado a través de los respectivos organismos nacionales y provinciales de vialidad y transporte	El Estado (propietario y encargado del mantenimiento de las rutas)	<p>* El impuesto ingresa a las arcas del Estado (destino de los fondos?, corrupción???).</p> <p>* El impuesto se abona antes de que se terminen las carreteras.</p>
<b>CONCESIONES VIALES (Peaje)</b>	Canon o tarifa que se abona por el uso del corredor vial	El ente concesionario vial (empresa pública, privada o mixta concesionaria de peaje)	<p>El concesionario de peaje (encargado del mantenimiento de las rutas).</p> <p>El Estado ejerce funciones de contralor de la concesión.</p>	<p>* Debe ser un sistema alternativo y de excepción.</p> <p>* Se abona por el mantenimiento pero se construyen muy pocas nuevas carreteras.</p>
<b>IMPOSITIVO (Capital privado de riesgo)</b>	Impuesto a los combustibles	Las empresas constructoras privadas de las carreteras	Las empresas constructoras privadas (encargadas del mantenimiento, diseño y construcción de nuevas carreteras)	<p>* Se evita la intermediación estatal ya que los fondos ingresan al patrimonio de las empresas constructoras mediante depósito bancario –contrato de fideicomiso- efectuado por las empresas petroleras.</p> <p>* El impuesto se abona progresivamente a medida que se van habilitando las carreteras.</p> <p>* Se construyen nuevas autopistas.</p>
<b>MIXTO</b>	Combinación de los sistemas			

**La Red Federal de Autopistas: un cambio de modelo**

En el año 2002 se presentó un proyecto interesante al que se conoció como “Proyecto 10” o “Proyecto Laura”, en virtud a que su creador fue el abogado y economista Guillermo Laura), el que preveía una licitación internacional para la construcción con inversión privada de riesgo de una Red Interprovincial de Autopistas de 10.000 Km, en 10 años, financiado a través de un impuesto a los combustibles de \$ 0,10.- centavos por litro de combustible (abonando el usuario en forma progresiva \$ 0,01.- centavo por litro a medida que se habilitaban 1.000 Km por cada año, hasta llegar a \$ 0,10.- centavos por litro al cabo de los 10 años cuando se completaran los 10.000 Km de autopistas). Además se estipula la rehabilitación de los ferrocarriles nacionales.

El proyecto es importante porque prevé la construcción de autopistas puras - libres de peaje- con todos los beneficios directos e indirectos que ello trae aparejado: \* *disminución de los accidentes viales*; \* *disminución del costo de los fletes*, y por tanto también de los bienes y servicios que requieran traslado terrestre; \* *reducción del costo de los seguros* (las aseguradoras bajan los costos de las pólizas de seguros porque hay una merma del índice de siniestralidad vial); \* *menores costos operativos para los vehículos* (neumáticos, amortiguadores, tren delantero, en suma mayor vida útil del vehículo); \* *reducción de los tiempos de viaje*, y por lógica más tiempo libre en actividades recreativas, familiares y sociales para el usuario; \* *favorece la integración regional del país*; \* *alienta las exportaciones* al reducir los costos de los fletes y de los productos transportados.

El plan fue reformulado recibiendo el nombre de “Programa de Modernización de la Infraestructura del Transporte Terrestre” (PROMITT) y actualmente se encuentra bajo estudio en el Congreso de la Nación. Para mayor información sugerimos ingresar a: [www.autopistasinteligentes.org](http://www.autopistasinteligentes.org)

Como bien menciona el Ing. Laura: “en materia vial, Argentina se debate impotente entre dos sistemas que no funcionan en una cuestión absolutamente vital ya que las carreteras llevan el 100% de los pasajeros interurbanos terrestres y el 85% de la carga. Cada uno de los sistemas tiene su causa específica para el fracaso: el peaje indirecto creado por la Ley de Vialidad con los fondos específicos por su aplicación a otros usos ajenos al quehacer vial; y el peaje directo por falta de caudal de tránsito ni bien se trasponen los límites de la región metropolitana”.

Hay una máxima que dice que hay una notable correlación entre el sistema carretero y el grado de desarrollo socio-cultural y económico de un país.

Volviendo al interrogante inicial todo indica que el peaje se transformó en un sistema de acostumbamiento, que a la vista de los veinticinco años de su implementación, no sirvió para construir nuevas rutas y por lo tanto debe ser replanteada o repensada su utilización. Pero ello requiere una decisión política de planificación vial que ponga a la circulación terrestre en el centro de la escena, de

manera que el Estado amplíe su red vial y así logre estimular una movilidad social y comercial más conforme, económica, rentable y segura por los caminos de la patria.