

La Plata, 24 de agosto de 2012

VISTO Las facultades conferidas por el artículo 55 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Ley 13.834, las actuaciones n° 27P/10 y 1863/11 y,

CONSIDERANDO

Que dentro de las facultades otorgadas al Defensor del Pueblo, se encuentra la de supervisar la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionarias;

Que la doctrina es conteste al entender como servicio público *“a toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal”* (Marienhoff, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo” Ed. Abeledo Perrot. Bs. As. T. II Pág. 55);

Que el origen de la autopista La Plata Buenos Aires, se remonta al Plan Director para Capital Federal y lineamientos estructurales para el Área Metropolitana y su región elaborado por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires entre 1958 y 1965, en el que se describe, entre otras, una autopista costera entre las ciudades de Tigre y La Plata;

Que los caminos de acceso entre la capital de la República y la capital provincial se encontraban saturados, multiplicándose por seis la cantidad de accidentes, la cantidad de muertos por once, y la cantidad de heridos graves por ocho, en el período 1961-1967 y la Avenida Calchaquí, actual Ruta provincial 36 en

el Partido de Quilmes sólo tenía tres trochas, reservándose la central para adelantamientos;

Que el trazado que surgió de estudios realizados a partir del año 1964 con el asesoramiento del ingeniero Luxardo, presentaba la particularidad de requerir muy pocas expropiaciones;

Que el proyecto para su posterior licitación se presentó el 3 de Agosto de 1967. Si bien la ejecución de la obra estaba incluida en el Plan Vial Trienal 1968-1970, la licitación no se concretó;

Que el 29 de Marzo de 1979 la Dirección Nacional de Vialidad y su par bonaerense, firmaron un convenio por el que ambas entidades llamarían mancomunadamente a licitación internacional la obra correspondiente a la Autopista Buenos Aires - La Plata, dividiéndose en tres secciones: la primera entre el barrio de La Boca y Hudson, incluyendo el puente sobre el Riachuelo, la segunda entre Hudson y La Plata (con sus respectivas bajadas, de Villa Elisa y Tolosa), y la última desde el distribuidor cercano a la Avenida Martín García hasta la Avenida 9 de Julio. Este convenio fue refrendado mediante el Decreto-Ley Provincial 9343;

Que el 30 de Marzo de 1981 se adjudicó a la Concesionaria Vial Argentino-Española (Coviare) la obra, firmándose el contrato correspondiente el 2 de enero de 1983. Este contrato, con subsidio del Estado, fue renegociado varias veces hasta que en septiembre de 1994, la obra se integró a la Red de Accesos a Buenos Aires, reemplazándose el subsidio estatal por un incremento del tiempo de concesión a 22 años;

Que en Julio de 1995 se habilita el primer tramo de la Autopista La Plata-Buenos Aires, entre la Ciudad de Buenos Aires y Quilmes, en noviembre se completa el tramo hasta la rotonda Gutiérrez con un trazado de 35 Km. de longitud. Los dos carriles habilitados por sentido de circulación, permiten

interconectar la ciudad de Buenos Aires con Avellaneda, Wilde, Bernal, Quilmes, Berazategui, Hudson y Florencio Varela hasta el empalme con el Camino Centenario que permite acceder a la Ciudad de La Plata y la Autovía 2, con conexión a la Costa Atlántica;

Que en mayo de 2002 se habilitó el tramo Hudson La Plata de 21,5 Km. de longitud, con dos carriles por sentido de circulación. Este tramo permite conectar la Ciudad de La Plata con Buenos Aires, además de convertirse en una vía fundamental de interconexión con la zona industrial de Ensenada. El desarrollo del trazado de la autopista facilita también la circulación en los Caminos Centenario y General Belgrano;

Que el 7 de Julio de 2004, el Congreso de la Nación Argentina cambió su nombre a Doctor Ricardo Balbín por ley 25.912 para homenajear al histórico dirigente de la UCR;

Que la autopista La Plata Buenos Aires se encuentra dentro de la RED VIAL que conforman los accesos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

Que está ubicada en el eje costero de la Región Metropolitana y forma parte del corredor vial norte sur que vincula las ciudades de Santa Fe, Rosario, Buenos Aires y La Plata;

Que en septiembre de 2006 se habilitó la salida de Bernal en el Km. 17;

Que la traza está casi obsoleta dada la gran cantidad de vehículos que utilizan la ruta diariamente, y la falta de obras de ensanche, mantenimiento, e inversión por parte de la Empresa concesionaria, Coviare S.A.;

Que las banquetas no están en condiciones; y en muchos sectores, es muy estrecha y ni siquiera se pueden cambiar las cubiertas;

Que en el 2001 circulaban alrededor de 60.000 vehículos diarios, y hoy la transitan casi 200.000;

Que es necesario, a los fines de mejorar la circulación, evitar accidentes y permitir que la misma siga funcionando como una vía costera entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la ampliación y la construcción del tercer carril, el arreglo de los luminarias, de los baches, y demás trabajos de infraestructura que posibiliten la circulación segura por la descripta;

Que la problemática de los accidentes de tránsito es un tema de preocupación mundial, ya que se estiman alrededor de 1.200.000 muertos por año, en un promedio de 3200 muertes por día. Pero estas cifras son sólo el comienzo;

Que a causa de los accidentes de tránsito, por año, de 20 a 50 millones de personas sufren heridas. Y de esas personas, 5 millones sufren discapacidades permanentes;

Que la Argentina ostenta uno de los índices más altos de mortalidad por accidentes de tránsito. Aproximadamente 19 personas mueren por día; habiendo en el año 2010, 4162 víctimas fatales (Observatorio Vial, Agencia Nacional de Seguridad Vial). Los accidentes de tránsito en la Argentina son la primera causa de muerte en menores de 35 años, y la tercera sobre la totalidad de los argentinos;

Que no se trata de números, sino de vidas humanas. De hombres, mujeres, jóvenes y niños, que vieron truncadas o afectadas sus vidas a causa de un accidente de tránsito;

Que se iniciaron las actuaciones caratuladas bajo el n° 27P/10, en virtud de la presentación realizada por los Vecinos Autoconvocados de Villa Elisa, en el marco de las cuales se solicitó informe al Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI);

Que en esta oportunidad se dictó la Resolución 2/10, por la cual se le recomendó al Organismo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI) a fin que se sirva intimar a la empresa concesionaria COVIARES para que finalice la construcción de la bajada del kilómetro 42,2 de la Autopista Buenos Aires- La Plata, emplazada en la localidad de City Bell, y a la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones a los efectos que se sirva emitir a la brevedad, despacho en relación al acta acuerdo de renegociación contractual para la finalización de la obra de construcción de la Autopista Buenos Aires – La Plata, con especial atención a la conclusión de la bajada del kilómetro 42,2 de la misma;

Que con fecha octubre de 2010, mediante Expte. 6044/10, *“el OCCOVI remite informe, por el cual manifiesta la imposibilidad de determinar la fecha de ejecución probable, dado que se encuentra pendiente la readecuación final del Contrato de Concesión de la Autopista, por lo tanto, la aplicación completa de la adecuación de su cuadro tarifario”*;

Que aduce asimismo, que con fecha 26 de abril de 2010, *“se elevó a Vialidad Nacional, los antecedentes y la documentación del tema, a los efectos de que se tome la decisión que se estime más conveniente”*;

Que mediante Disposición N° 17/11, se inició investigación de oficio sobre la necesidad de ampliación de carriles en la autopista La Plata – Buenos Aires, caratulándose bajo el N° 1863/11.

Que con fecha 18 de agosto de 2011, este organismo convocó a una mesa de dialogo, junto con el Defensor del Pueblo de la Ciudad de Avellaneda, el Defensor Adjunto de la ciudad de Quilmes, y el OCCOVI, siendo este representado por el Ing. Oscar Elorriaga, Gerente Técnico del organismo, de la que se desprende que *“no hay plazos para el comienzo de las obras, y que la empresa concesionaria no esta en condiciones de llevar adelante la obra”*;

Que el pedido de la Defensoría apunta a establecer, además, en qué instancia se encuentra la renegociación contractual con Coviare S.A., por la finalización de las obras del corredor vial, en especial “la ampliación de carriles” y la conclusión de la bajada del kilómetro 42,2, a la altura del Parque Ecológico, entre City Bell y Villa Elisa;

Que asimismo, se le demandó al Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), copia del contrato de concesión; información sobre el flujo vehicular que transita diariamente por la carretera en ambos sentidos; un detalle de los planes de inversión comprometidos; y el plazo de finalización de las obras no terminadas, que incluyen el tercer carril y la bajada de Villa Elisa, con todos los trabajos de infraestructura necesarios;

Que el aumento de los peajes de la Autopista La Plata - Buenos Aires, motivó un nuevo pedido de informes al Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), a fin de establecer si los planes de inversión y la ecuación económica de la empresa concesionaria justifican el reciente incremento que elevó - en sucesivos ajustes- de 2 a 3,50 pesos el valor que los usuarios de autos pagan en Hudson y Dock Sud y estableció la tarifa de “hora pico”, que saltó de 4 a 5 pesos;

Que el planteo, además de hacer eje en los aumentos tarifarios (que hoy se retrotrajeron a Diciembre de 2010, \$ 2,20), tiende a discutir y replantear el estado general de la autopista referenciada, e insistir en que los organismos de control realmente ejerzan esa función que les es propia;

Que siguiendo con la investigación representantes de esta Defensoría (Seguridad Vial y Transporte, y Servicios Públicos), mantuvieron una reunión con funcionarios de la Dirección de Vialidad Nacional y del Órgano de Control de Concesiones Viales, en las oficinas de la calle Roca 738, siendo recibidos por el Dr. Manuel Keumurdji, Subgerente de Asuntos Jurídicos de Vialidad Nacional, quien recepcionó en persona el pedido de informes que la Defensoría elaboró, para interiorizarse sobre el aumento tarifario antes descripto;

Que posteriormente la Dr. Paulina Segovia, Subgerente de Asuntos Jurídicos del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), aportó algunas precisiones, respecto a lo que venimos relatando;

Que de la misma surgió que: *“luego de la renegociación del contrato de concesión en el año 2010 y su consecuente aumento tarifario del 16%, en el mes de Diciembre del 2011 la Dirección Nacional de Vialidad otorga un nuevo aumento tarifario del 20%, mediante resolución 2582/11, con el objeto de actualizar la tarifa con los costos relacionados con la operación, mantenimiento e inversiones desde mayo de 2008 hasta el 30 de abril 2011;*

Que el 4 de Abril del 2012, mediante la resolución 637/12 de la Dirección de Vialidad Nacional, se establece la implementación de cuadros tarifarios diferenciales para el tránsito en hora pico y hora no pico para la autopista Buenos Aires – La Plata. Esta aplicación obedece a una unificación de criterio, ya que todos los accesos a la ciudad autónoma de Buenos Aires cuentan con la misma;

Que el 10 de abril del 2012 un nuevo aumento tarifario, concedido mediante la resolución 656/12 de la Dirección Nacional de Vialidad, establece una actualización de precio en las tarifa de los peajes de la autopista Bs. As – La plata de un 16%, pasando de \$3 a \$3.50 para vehículos en horario no pico, y un 25%, pasando de \$4 a \$5 para vehículos en horario pico; cabe destacar que los aumentos concedidos se deben a una actualización tarifaria, ya que las mismas se mantuvieron congeladas hasta el 2010, producto de la ley 25.561 y la renegociación contractual llevada a cabo entre el UNIREM (Unidad de Renegociación y análisis de contratos de servicios públicos) y la concesionaria COVIARES S.A.;

Que la concesionaria arrastra una deuda global de casi 400 millones de pesos, siendo el Banco Provincia su principal acreedor, con un préstamo inicial de 117,5 millones de dólares, con garantía de cesión de la recaudación;

Que actualmente, está pagando los intereses de los préstamos y las deudas referenciadas, erogando mensualmente casi 40 millones de pesos;

Que a través de una medida cautelar, en el juicio que se le sigue, por la deuda con el Estado Provincial, la empresa concesionaria, logro que la justicia le dé la posibilidad de seguir pagando gastos operativos de personal, y obras menores;

Que una de las alternativas que se encuentra en estudio, es intervenir administrativamente dicha empresa, para hacer frente a la crisis terminal que atraviesa (modalidad aplicada en la Concesionaria Autopista del Sol);

Que las penalidades desde el OCCOVI ascendieron a \$ 2.743.373 (casi 6 veces más que en el 2006) por tener -entre otras deficiencias- las banquetas deterioradas, barandas dañadas, baches, desagües tapados y calzadas en mal estado”;

Que, a raíz de la acción judicial expediente N° 1938/2010, “Luzardo, Gustavo Jorge c/ Coviare S.A. Y Otro s/Amparo” de trámite ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, se suspende el aumento, y se intima a la empresa concesionaria, a que finalice las obras de infraestructura necesarias, por cuanto esta medida resulta preferible a la posibilidad de un daño cierto en la vida o la salud de los usuarios de la Autopista, y porque se ha procedido a aumentar el peaje sin la correspondiente realización de las obras ya pactadas y sin garantizar el mantenimiento que es debido.

Que asimismo se ordena a la demandada Coviare S.A., que presente en el plazo de 30 días un plan detallado que contemple las obras de infraestructura y mantenimiento a las que está obligada, e intima a Coviare S.A., al Estado Nacional (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) y a la Dirección Nacional de Vialidad, que completen la negociación relativa a las obras que se encuentran descriptas en el punto 3 de la cláusula decima del Acuerdo de Renegociación Contractual, en un plazo de 30 días, debiendo acreditar el plan acordado y los plazos de ejecución del mismo;

Que por su parte, la Dirección Nacional de Vialidad y el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), órgano de control, tendrán una responsabilidad concurrente en el cumplimiento estricto de los plazos de presentación y cumplimiento de los planes de obras ordenados, suspendiendo el nuevo aumento en el cuadro tarifario, continuando con la aplicación de las tarifas fijadas al 4 de octubre de 2010 (\$ 2,20);

Que con fecha con fecha 11 de junio de 2012, se requirió informe, desde la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, al Órgano de Control de Concesiones Viales, para que se sirva informar si ha llegado a dicho organismo plan de obra, que incluya el plazo de inicio de los trabajos de construcción y conclusión de la bajada del kilómetro 42,2 de la Autopista La Plata Buenos Aires, sita en la localidad de Villa Elisa, el tercer carril, y demás trabajos de infraestructura, a raíz del fallo del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, mencionado ut-supra;

Que dicho organismo contestó el mencionado pedido de informe, con fecha 12/07/2012, haciendo referencia a cada uno de los requerimientos efectuados por este organismo, aunque se trata de respuestas que justifican, por un lado las obras inconclusas, y por otro la falta de inversión, y los desajustes contractuales. *Asimismo “reafirma que todavía se encuentra en la instancia de revisión técnica que impuso a las partes el Acta de Acuerdo Contractual suscripto por la UNIREN y la firma COVIARES con fecha 09/10/2009, ratificada por el PODER EJECUTIVO NACIONAL mediante del decreto 1157/2010 de fecha 27/07/2010, por lo que no es posible en este momento definir la fecha probable de ejecución de la obra de la llamada “bajada de Villa Elisa” (también denominada de “City Bell”, o de vinculación con el Camino Centenario”.*

Que el Rol del Defensor del Pueblo se expresa mediante la construcción, la integración de conocimientos, y el tratamiento interinstitucional de las problemáticas;

Que en el abordaje de las diferentes temáticas el Defensor del Pueblo realiza una labor de colaboración crítica de la administración pública, procurando que sean los organismos competentes quienes lleven a cabo las tareas que les fueron encomendadas, evitando judicializar las cuestiones de índole administrativo;

Que la Defensoría del Pueblo, inicio esta investigación, prácticamente al comienzo de su gestión, no solo para los usuarios actuales de la Autopista, sino proyectando esta problemática de la falta de obras e inversión, encomendadas a la Empresa Concesionaria Coviare S.A., a futuro, dado el crecimiento exponencial del parque automotor, lo que agrava la circulación diariamente;

Que la falta de construcción del tercer carril, y de las bajadas correspondientes, como así también la ausencia notoria de mantenimiento de lo construido, resultan una fuerte vulneración de derechos, entre ellos, a la vida, bienes, seguridad, accesibilidad, que preocupan a este Organismo de la Constitución;

Que, la investigación como paso previo a la recomendación, tiene como objeto abordar seriamente esta temática, con la intención de generar la actuación de todas las partes responsables, y dar una solución definitiva en el ámbito correspondiente;

Que en el marco de las quejas recibidas en torno al estado de las rutas, los altos índices de siniestralidad y como aporte sustancial al trabajo que realiza el Defensor del Pueblo, se asumió la responsabilidad de dar curso a un proyecto de investigación interdisciplinario sobre el estado infraestructural de las rutas, volúmenes de tránsito, formas de manejo y siniestralidad en la Provincia de Buenos Aires. Este proyecto se propone profundizar el estado de conocimiento sobre la materia, con el fin de contar con fundamentos sólidos para colaborar, trabajar y si resulta oportuno incidir en la elaboración de políticas públicas tendientes a prevenir y resolver aspectos sustantivos de la problemática vial;

Que la Defensoría del Pueblo busca generar una conciencia colectiva en torno a esta temática y en lo que refiere a los derechos y garantías vulnerados;

Que el artículo 55 de la Ley Suprema Provincial, establece que “el Defensor del Pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes...”;

Que en el marco de lo normado en el artículo 27 de la ley 13.834 y, con el espíritu de contribuir al afianzamiento de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Provincia, corresponde emitir el presente acto administrativo;

Por ello,

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
RESUELVE**

ARTICULO 1: RECOMENDAR a la Dirección Nacional de Vialidad, que arbitre las medidas necesarias, a fin que la Empresa Concesionaria Coviare S.A., realice las tareas necesarias para la ejecución de las obras del tercer carril de la Autovía La Plata-Buenos Aires, así como de todas aquellas labores que doten a la misma de la infraestructura necesaria y acorde, permitiendo la circulación segura para aquellos que la transitan.

ARTICULO 2: ENCOMENDAR al Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), que por su intermedio, y en función del rol que le inviste, intime a la Empresa Concesionaria (Coviare S.A.), a realizar las obras de infraestructura

sobre la calzada, luminarias, baches y las tareas necesarias, para generar fluidez de tránsito, y la circulación segura de los usuarios de la Autopista, adoptando las medidas necesarias y las sanciones que estime correspondan, en función de las obligaciones asumidas por la Concesionaria en el Contrato respectivo.

ARTICULO 3: INTIMAR a la Empresa Concesionaria (Coviar S.A.), a presentar el plan de obras y plazo de ejecución de los trabajos, y a realizar las obras de infraestructura necesarias sobre la calzada, luminarias, y demás, que permitan la circulación segura de los que transitan la Autopista, en un todo de acuerdo con lo que establece el Contrato de Concesión, oportunamente suscripto.

ARTICULO 4: DIRIGIRSE a la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos, para que remita Estado del Proyecto que refiere a la ejecución de las obras del tercer carril de la Autovía La Plata-Buenos Aires, así como informe Estado actual del Contrato de Concesión.

ARTICULO 5: PONER en conocimiento de la presente resolución al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, a la Honorable Cámara de Diputados, a la Honorable Cámara de Senadores, al Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, al Ministerio de Justicia y Seguridad, a la Secretaria de Derechos Humanos, al Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a la Municipalidad de la Plata, al Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de La Plata, y al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, Secretaria n°6.

ARTICULO 6: Registrar comunicar, notificar y pasar al área pertinente. Cumplido, archivar.

RESOLUCION N° 46/12