

## **FORMULA DENUNCIA.**

Sr. Juez federal:

**Jorge ZATLOUKAL**, por derecho propio, en mi condición de ciudadano con domicilio en Calle 522 N° 222, partido de San Vicente, Provincia de Buenos Aires, Teléfono 1159585170 correo electrónico jjzatloukal@googlemail.com, a Ud. respetuosamente me presento y digo:

### **1. OBJETO**

En cumplimiento de mi deber cívico, vengo a denunciar una serie de presuntos ilícitos cometidos contra la administración pública nacional, en el ámbito de la **Dirección Nacional de Vialidad** y de la empresa estatal **Corredores Viales S.A.** vinculados (entre otros) con **la presunta prórroga ilegal de la concesión por peaje del Corredor vial N° 18** ( Conexión física Rosario – Victoria y Rutas nacionales 12 y 14) operadas por la empresa Caminos Rio Uruguay S.A.<sup>1</sup> , ya que el pliego de concesión original nunca contemplo prórroga alguna<sup>2</sup>.

Estos hechos sumados a otros clara y terminantemente precisados, en su momento por un organismo altamente calificado como la Auditoria General de la Nación, podrían constituir *prima facie*, violaciones a diversos artículos del código penal.

**Consideraciones previas:** A modo de introducción valga anticipar que dicha extensión de plazo fue materializada mediante la **Resolución N°144** de la Dirección Nacional de Vialidad el pasado 8 de abril<sup>3</sup>, **un día antes que venciera uno de los “nuevos plazos” de concesión**, alegando como único fundamento en sus considerandos

---

<sup>1</sup> Consorcio inicialmente integrado por las empresas CODI S.A., CONEVIAL S.A., PARENTI-MAI S.A., EACA S.A., WELBERS INSUA S.A. y BABIC S.A.

<sup>2</sup> Dicho Pliego de Bases y Condiciones Generales, No contemplaba de modo alguno la posibilidad de prórroga y específicamente estableció: “...**ARTICULO 14.- PERIODO DE CONCESIÓN.** Se define como período de concesión **al tiempo total establecido en el contrato**<sup>2</sup> para la ejecución del proyecto definitivo, la construcción y habilitación de las obras, más el plazo de operación por el CONCESIONARIO. Los Pliegos de Condiciones Particulares podrán prever plazos o parámetros máximos para cada una de las etapas precedentemente mencionadas. Todas las etapas se integrarán en un único plexo jurídico regido por las normas de la concesión de obra pública. **Expirado el término de concesión, revertirán al ESTADO todos los bienes afectados** directamente a la prestación, sean muebles o inmuebles, quedando obligado el CONCESIONARIO a hacer entrega de la obra al COMITENTE, en perfectas condiciones de uso y conservación...”.

<sup>3</sup> Contrariando los límites impuestos por la ley del contrato, esto es; el propio pliego licitatorio, la empresa beneficiaria de la millonaria prórroga de plazo, estaría en concurso preventivo.

textualmente “no existiendo operadores” **pero sin haber llamado antes a Licitación pública**, como disponen las normas que rigen las contrataciones públicas. En el mismo orden se encuadraría la conducta de las autoridades de la empresa estatal **Corredores Viales S.A. que según el decreto que la creo tiene por objeto, entre otros el de “la operación y explotación, por peaje de cualquier ruta nacional que se le confiera”**, no obstante, lo cual y desconociendo el mandato de su propio estatuto, no se hicieron cargo de la continuidad de la concesión en cuestión o de garantizar con debida antelación una licitación transparente.

La concesionaria privada, tendría además su contrato vencido por cumplimiento de plazo al haber utilizado todas las prórrogas previstas en el contrato original, que paradójicamente es introducido en el texto de la resolución de prórroga para “justificar” la escandalosa prórroga, **además de existir un conjunto de renegociaciones anteriores y una presunta adjudicación irregular del contrato, con la imputación pública de coimas por 7 y 200 millones de dólares en el diario Clarín**, conforme se explicara en la presente<sup>4</sup>.

La adjudicación tiene origen en el Decreto N° 2039/90 (del 28/09/90) que aprobó los Contratos de Concesión de obra pública para las mejoras, ampliación, remodelación, conservación, mantenimiento, explotación y administración de los denominados “corredores viales” que forman parte de la Red Vial Nacional, entre los que se encuentra la Concesionaria Caminos del Río Uruguay S.A. (CRUSA) adjudicataria del Corredor Vial 18 por el término de 12 años. La concesión fue renegociada y ampliada a 13 años por el Decreto N° 1817/91 (es decir, con vencimiento en 2003) hasta que, en abril de 1996, se firmó el Acta Acuerdo de “Reformulación” del Contrato de Concesión, aprobado por Decreto N° 1019/96 (6/09/96) que, violando los principios de la licitación, - particularmente la igualdad de oferentes-, modificó el contrato original estableciendo diferentes, condiciones que regirían la relación contractual hasta su extinción así ampliada hasta 2018.

---

<sup>4</sup> Se trató de la acusación del ex Presidente de Autopistas del Sol SA Sr. Guillermo Laura quien en su momento refiere en el diario Clarín que la empresas Techint, P. Companc, Roggio y Dycasa “juntaron” 7 millones de dólares para pagar una coima para la adjudicación de los contratos viales nacionales y de los Accesos a la ciudad. El fallecido Sr. Laura en dicha nota refirió también una coima por cobrarse de 200 millones, para pagar sobornos **para la renegociación vial**.

Dicho contrato fue renegociado, nuevamente firmándose, en septiembre de 2001, el Acta de Primera Adecuación del Acta Acuerdo de Reformulación del Contrato de Concesión de Obra Pública para las Mejoras, ampliación, remodelación, conservación y administración del Corredor Vial N° 18 (de ahora en adelante “la Adecuación”) aprobado por Resolución MIV N° 342/01 (26/09/01). Posteriormente se le “anexa” en forma directa al negocio la posibilidad de que la empresa cobre peajes en la conexión física Rosario – Victoria, antes operado por la empresa Puente del litoral SA con el único fundamento de que Caminos Río Uruguay S.A. “tenía experiencia” y posteriormente en el ámbito judicial se le puso un plazo final a la concesión el 9 de abril de 2024, que contrariando todos los principios de transparencia ahora fue nuevamente prorrogado con contradictorios fundamentos, tal como se detalla a continuación:

### **1.1. UN MILLONARIO PERJUICIO PARA EL ESTADO**

No habría que analizar mucho para concluir en que la empresa Caminos Río Uruguay S.A. viales, gracias a la simple tolerancia de la administración y su demora en licitar, hoy **están, sin causa justa e indebidamente, cifras millonarias recaudando por peajes, y el estado privándose de esos ingresos**<sup>5</sup>.

Téngase presente que **ya en 2017 por Decreto 794<sup>6</sup> se creó una empresa de capital estatal, llamada “Corredores Viales S.A.” que según el artículo 1° del mismo tiene por objeto, entre otros el de la operación y explotación, por peaje de cualquier ruta nacional que se le confiera.** Sobre esta empresa valga señalar que la propia Dirección Nacional de Vialidad es titular del 49% de sus acciones por lo cual el Administrador de Vialidad Nacional no podría desconocer la existencia de la misma y su objeto.

***De haberse revertido la concesión vial vencida, en favor de la empresa vial estatal creada en 2017 estaríamos en presencia de otra situación económicamente favorable para el interés público.***

<sup>5</sup> Téngase presente que previamente a la prórroga actual no se celebraron audiencias públicas, con los usuarios y la comunidad, no se habría dado intervención previa ni a la Procuración del Tesoro ni a la SIGEN, mucho menos aún se revisó integralmente la tarifa vigente en este contexto de caducidad de contratos, que altero la relación jurídica entre usuarios y concesionarios y modifico unilateralmente la ecuación económico financiera del contrato en favor de las concesionaria privada, **que con anterioridad y sin pudor alguno fueron beneficiadas con años adicionales de concesión.**

<sup>6</sup> Publicado el 04-10-17.

En otro orden, las cuestiones de hecho y derecho, que pasare a exponer, configurarían además la violación de elementales normas reglamentarias y legales vigentes. En la especie se ven seriamente conculcados los derechos constitucionales, de los **usuarios viales**, tutelados por el artículo 42 de la Ley Suprema al afectarse particularmente su interés económico, al quedar en las exclusivas manos de la empresa concesionaria, e indefensos ante las injustas tarifas de los peajes y accionar ilegítimo de las concesionaria el cual, carecería de respaldo legal ya que se estaría en presencia de la continuidad irregular de un contrato ya extinto.

**1.2. UN PLAZO DISPUESTO POR FALLO JUDICIAL Y UNA SOSPECHOSA DEMORA EN LICITAR, QUE SOLO BENEFICIA A LA CONCESIONARIA PRIVADA;**

**Nos encontraríamos frente a una maniobra tendiente en beneficiar a las concesionarias.** Efectivamente los contratos, se encuentran vencidos, desde el año 2003, conforme surge de la simple lectura del contrato aprobado por el Decreto 1817/91 o en 2018 si tomamos como parámetro la “renegociación” aprobada por Decreto Nº 1019/96.

**Asimismo, pese al amplio plazo de tiempo transcurrido -y cumplida aquella prórroga- a la fecha NO se ha cumplido con el llamado a licitación ordenado en el decreto, tampoco se tuvo presente el límite del 9 de abril de 2024 impuesto por un juzgado, tal como consta en la resolución de prórroga contractual aprobada el pasado 8 de abril..**

Adviértase que esta “**demora**” además de vulnerar el régimen de contrataciones públicas, configura también un inescrupuloso descuido del interés público comprometido. Desde la doctrina, se ha dicho que “la utilización de bienes de dominio público (en este caso la red vial), ya sea por permiso o concesión **constituye un régimen de excepción e interpretación estricta** (Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo” 1988, Tomo V pág. 256).

En el derecho comparado y para el caso que hubiese alguna duda en cuanto a la interpretación de este tipo de contratos de concesión, se ha sostenido que esta debe

resolverse contra las empresas, “la Corte Suprema de los Estados Unidos ha expresado reiteradamente, en este mismo sentido: la regla de interpretación más segura en esta clase de casos es la de que aquella es en contra de la corporación. Toda razonable duda debe ser resuelta en forma adversa. Nada debe tomarse como concedido sino cuando es dado en términos inequívocos o por una implicancia igualmente clara” (Marienhoff, idem, pág. 413).

## **2. HECHOS: UN CONTRATO EXTINTO, POR CUMPLIMIENTO DE PLAZO Y SU INDEBIDA CONTINUIDAD DE HECHO.**

Tal como surge de lo ya relatado la aplicación lógica y razonable de las normas indican que corresponde llamar a licitación pública a la brevedad, pero se observa que la Administración, no lo hace no previéndose los llamados con la suficiente anticipación ante las fechas previstas para el fin de los contratos. **Este proceder altera la transparencia que debe tener la administración con sus proveedores y contraría la normativa vigente en materia de contrataciones con el Estado.**

Como sostiene Bercaitz, (en Teoría general del contrato Administrativo, pág. 556 y ss), la bilateralidad de los contratos administrativos imprimen a estos modalidades especiales **y exige su afincamiento definitivo en la doctrina, en la legislación y en la jurisprudencia.**

Como enseñan Brandao, Calvacanti y Bielsa la legislación que establece la revisión de los contratos administrativos, cuando una grave razón de moralidad lo impone, constituye un índice de progreso y evolución de la conciencia jurídica, el concesionario, el constructor de obra pública están como el funcionario en función de colaboración pública **y esa colaboración no puede subsistir sin causa, ni sobre bases inmorales.**

Igual que la legalidad, la moralidad es de la esencia de todo contrato administrativo, tanto en cuanto se refiere al obrar de los concesionarios del estado, como en lo relativo a la conducta de los agentes del último que actúan en su

representación ya que como bien observa Canasi, solo cabe hablar de proceder de estos y no del estado, por su carácter de ente jurídico público.

En este caso en particular, hay que señalar que además no se cumplieron los plazos y los objetivos de los contratos, **y vencidos solo sirvieron para lucro de estas empresas**, es decir existen razones de conveniencia y no se ha dado con una contratación plena satisfacción a los fines públicos, ni a las necesidades públicas que debieron ser su causa, ni ésta ha sido evidentemente el interés público o la utilidad pública, existen motivos, por el cual no puede ser conveniente su supervivencia.

Para concluir este punto transcribo la opinión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un caso que guarda similitudes con el de autos, así en *FH Scmidt v Pcia de Santa Fé* el máximo Tribunal sostuvo que: *"lo que es inmoral, lo que es contrario al orden social, lo que se reputa inexistente por falta de formas sustanciales, no puede subsanarse con el transcurso del tiempo. El acto será siempre inmoral, contrario al orden público o carente de las formas indispensables a su existencia, cualquiera que sea el número de años que hayan pasado desde su celebración. El tiempo es impotente para transformar lo inmoral en moral, lo ilícito en lícito , lo informal en formal y siempre el acto conservará el vicio original..."*(Fallos T 179 pág. 249)

La Administración con la omisión de fiscalizar y controlar debidamente, las contrataciones en cuestión y las empresas con su accionar indebido se encuentran incursas en clara violación, del régimen de contrataciones públicas incumpliendo la administración, de esta forma un deber que expresamente le impone el ordenamiento constitucional y jurídico vigente.

En relación a las empresas debe partirse del análisis de **que se están enriqueciendo sin causa justa**, piense Sr. Procurador que el usuario vial que transita una ruta es destinatario de una concesión de la que no participo, pero y a su pesar es a quien se carga una gabela, por lo que debe estar protegido de una imposición ilegítima.

Sostuvo Diez Picazo “En la doctrina del derecho administrativo existe una línea de pensamiento de acuerdo con la cual el enriquecimiento sin causa a favor de la administración es una de las modalidades de imputación de la responsabilidad de daños.

En este sentido, hay que destacar que frente a la doctrina del derecho civil, los autores de derecho administrativo consideran como presupuesto de la responsabilidad por daño, la relación de causalidad y un título de imputación del daño a la administración que puede ser; a) la organización administrativa, b) el funcionamiento normal de los servicios públicos c) el riesgo creado por la administración, y d) el enriquecimiento.

En este sentido, dicen García de Enterría y Fernández, el enriquecimiento sin causa a favor de la administración es una última modalidad de imputación, que permite la fórmula consagrada por los artículos 121 de la ley de Expropiación Forzosa y 40 de la Ley de régimen jurídico de la administración del estado, dada la generalidad de los términos. En esta acción debe sustituirse el término “administración “ por el de empresas concesionarias, **que han asumido o al menos pareciera la suma del poder público**, al estar lucrando estas con la imposición de peajes verdaderas cargas tarifarias que carecen de sustento legal y fácticamente no están contempladas en el plexo contractual regido en primer lugar por pliego de bases y condiciones es decir en la práctica se está permitiendo a las empresas enriquecerse sin causa a expensas del descuido del interés público involucrado **sin que además no se adecue la tarifa.**

Por otra parte y en este caso en particular, la omisión involucra la concesión de un servicio público, como el sistema vial por peajes, de marras por lo cual la omisión denunciada resulta además un agravio a la garantía constitucional establecida en el artículo 42 de la carta magna, que expresamente garantiza a los usuarios y consumidores *“en la relación de consumo.... a una información adecuada y veraz”* garantía ésta que aquí se ve vulnerada.

Téngase presente además que todo lo expuesto adquiere mayor gravedad institucional al estarse afectando a productores, profesionales del agro que necesitan desplazarse y economías regionales completas, que no disponen de eventuales mejoras con obras y además deben pagar una carga injusta una verdadera **“aduana privada interior”**.

### 3. LA FALTA DE LLAMADO A LICITACION COMO DELITO DE EJECUCION CONTINUADA

La jurisprudencia internacional, que fuera recogida recientemente en el Fallo Arancibia Clavell, ha determinado la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad. Además de ello, en el mismo orden de ideas, se ha considerado que tampoco prescribe el delito de sustracción de menores por tratarse de un delito de *ejecución continuada*, que ha permanecido en el tiempo, hasta la recuperación de la identidad por parte del menor. Análogamente, entendemos que en el caso de la ilegítima continuidad de estas concesionarias se da esa misma característica de ser un delito de ejecución continuada y en consecuencia imprescriptible.

Esta concepción, no es producto de una exageración jurídica o de una simple especulación doctrinaria; si no que surge con toda evidencia de cómo se consumó el delito,

A la luz de lo *ut supra* explicitado se advertirá que el incumplimiento de la administración, **se tradujo en una alteración de la ecuación económico financiera del contrato y la intangibilidad de la retribución al concedente, en tanto que no se reintegra nada en términos económicos y también se afectó a los usuarios** en tanto se les privo, de una tarifa justa. Se verifica entonces un claro “perjuicio económico” de naturaleza contractual, en tanto es el incumplimiento de la obligación de licitar a cargo del estado la causa del mismo, la que no encuentra justificación alguna.

**Estos fraudes, que como otros tantos ha condicionado estructuralmente el desarrollo del sistema económico de nuestro país, en la medida que se daña a las economías regionales y la competitividad, con peajes injustos que recaen en el mayor costo de vida de la población.**

Petrocelli (*Il delitto tentato*, pág. 17 y siguientes) ha tratado de establecer cuándo se produce la consumación en el delito de ejecución permanente, discrepando con la caracterización que en su momento había efectuado Carnelutti. El sostiene que en el delito de ejecución permanente la consumación y el acabar del mismo, son dos momentos diferentes.

Un delito cuando se consuma se acaba. En este caso peculiar del delito permanente hay consumación, pero como lo injusto se continúa generando, no se



acaba, permanece en el tiempo y se va perfeccionando. Como acertadamente señalaba el maestro Luis Jiménez de Asua en su conocido Tratado de Derecho Penal: “El delito permanente, como es notorio, se perfecciona en un momento dado, con todos sus elementos constitutivos. Pues en todos los instantes sucesivos, continua la violación de los intereses protegidos y de la norma que los respalda” (To II, Pág. 971)

Para el derecho penal, en el delito de ejecución permanente no hay un período consumativo. Aquí hay que manejarse con cuidado, ya que la consumación, no significa agotamiento del delito, como ocurre con el delito instantáneo. Es decir que puede existir un período de incertidumbre, y no hay consumación específica, porque resulta imposible alegar que se consuma lo ya consumado.

Bettioli, a quien sigue Jiménez de Asua, cree que el delito permanente es aquel cuya consumación, por la naturaleza del bien jurídico ofendido, puede prolongarse en el tiempo, puesto, que está en poder del agente eliminar el estado antijurídico realizado. Al precisar una adecuada caracterización de sus modalidades Jiménez de Asua, pudo establecer que en los delitos de ejecución permanente, más allá de la controversia existente en doctrina jurídica, sobre alguna de sus particularidades: - la lesión al bien jurídico se consuma al iniciarse la conducta que permanecerá, pero la actividad delictiva continúa en el tiempo.

Por eso el delito esta consumado en todos los momentos de su permanencia...El delito continuado que es un concurso de acciones punibles que la ley ha considerado como delito único, puede decirse que se consuma con la realización de la respectiva objetividad jurídica, siendo por ende, delito cometido y consumado, según su respectiva realización que es parcial en el motivo y ocasión, pero completa en su injusto típico (ob. Cit. Pág. 970).

Del tema se ocuparon Carrara, quien hizo una conceptualización del mismo, diferenciando algunos aspectos que podían vincularlo con la tentativa y no con la perpetración, y la doctrina penal ha mostrado algunos aspectos que son materia de controversia. Ello es así debido a que se trata de una cuestión compleja, que debe ser manejada, con inusitada precaución, para no caer en teorizaciones desprovistas de todo fundamento.

De lo antes expuesto surge que se han afectado **los más elementales derechos constitucionales de los usuarios** (art. 42 CN) al haberseles afectado su “bolsillo”, con una tarifa injusta e ilegal, recuérdese para ello además que, los usuarios son parte de este contrato de concesión en la medida, que son quienes abonan el peaje, por los servicios viales prestados y que los derechos emergentes de una concesión de usos sobre un bien de dominio público, o de los que reconocen como causa una delegación de la autoridad del estado a favor de particulares, **se encuentran tan protegidos por las garantías consagradas en los artículos 14 y 17 de la Constitución como pudiera estarlo el titular de un derecho real de dominio** (ver CSJN Fallos t 145 pag, 307 y ss. In re “*Pedro E. Bourdieu c. Municipalidad de la Capital s/ devolución de sumas de dinero*”).

“El término “propiedad” cuando se emplea en los arts. 14 y 17 de la Constitución o en otras disposiciones de ese estatuto, comprende, como lo ha dicho esta Corte, todos los intereses apreciables que un hombre puede poseer fuera de si mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho que tenga valor reconocido como tal por la ley, sea que se origine en las relaciones de derecho privado, sea que nazca de actos administrativos (derechos subjetivos privados o públicos) a condición de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en su goce, así sea el estado mismo, integran el concepto constitucional de propiedad” (Idem cita anterior).

Corresponde puntualizar que la a Resolución 144/2024 se aprueba de espaldas a los usuarios **sin audiencia pública previa**, y tal vez mediante negociaciones **personales a “puerta cerrada”** entre funcionarios y empresas privadas ya que claramente no existirían fundamentos, solidos que respalden esta prórroga indebida.

#### 4. PRESUNTAS EXACCIONES ILEGALES

Estos delitos tienen por antecedente remoto al Derecho Romano, en el que bajo la denominación de *crimen repentundarum* se abarcaban distintas formas de corrupción – en su sentido amplio- (cohecho, concusión, negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública etc.), cuya tipificación autónoma fue en algunos casos

muy posterior, si bien ya en el derecho imperial se independizó el concepto de extorsión, y se caracterizó a la concusión por el *metus publicae potestatis* (temor suscitado por la autoridad) como medio para obtener exacciones indebidas.

Asimismo entre los antecedentes nacionales, el Proyecto de Tejedor incluía en el título “Fraudes y exacciones” la conducta de quien arbitrariamente exigía una contribución o cometiera otras exacciones aunque fuera para el servicio público; agravándose la pena en el caso de que se convirtieran en provecho propio. El Código de 1887 incluye las mismas disposiciones que el proyecto antes mencionado. También se pueden hallar referencias a estos delitos en la ley 49 (art. 313) y de 1906 (art. 285).

El art. 266 CP. Reprime con “con prisión de uno a cuatro años e inhabilitación especial de uno a cinco años, el funcionario público que, abusando de su cargo, solicitare, exigiere o hiciere pagar o entregar indebidamente, por sí o por interpuesta persona, una contribución, un derecho o una dádiva o cobrase mayores derechos que los que corresponden.”

El artículo 267 del mismo cuerpo dispone “Si se empleare intimidación o se invocare orden superior, comisión, mandamiento judicial u otra autorización legítima, podrá elevarse la prisión hasta cuatro años y la inhabilitación hasta seis años”.

Por su parte como agravante, el art 268 del citado Código de fondo prevé una pena de “prisión de dos a seis años e inhabilitación absoluta perpetua, el funcionario público que convirtiere en provecho propio o de tercero las exacciones expresadas en los artículos anteriores”.

De lo dicho surge que para que se tipifiquen estos delitos debe mediar abuso de una anterioridad real en ejercicio efectivo, manifestada expresamente o tácitamente. En este caso es la administración la que aprobó los cuadros tarifarios, y los informa a los usuarios para que los cumplan pagando.

Por otra parte, cuando el funcionario actúa por intermedio de un tercero – interpuesta persona, en la redacción del Código sustantivo-, este último se constituye en cómplice primario (o partícipe necesario si se prefiere) del primero en la comisión del delito siempre que su intervención tenga lugar conociendo la arbitrariedad del accionar- bajo cualquiera de sus formas- llevado a cabo al consumir la exacción.

Objetos de exacción pueden ser una contribución, **una tarifa** o cualquier derecho total o parcialmente indebido.

**La acción que lo caracteriza consiste en “exigir”, hacer pagar, hacer entregar o cobrar, si bien el delito se consuma con la sola exigencia (se trata de un delito formal), desplazando en este caso la posibilidad de tentativa. Asimismo la exacción debe ser “indebida” en tanto y en cuanto lo exigido, pagado, entregado o cobrado no es legalmente demandable por carecer de sustento legal que así lo determine o ser ilegal o cuando la cantidad reclamada es mayor a la correspondiente (aquí se habilita el cobro de peaje estando vencidos los contratos).**

Estas conclusiones coinciden con el grado de compromiso del bien jurídico tutelado, que en el caso resulta ser el buen servicio de los empleados públicos, “la probidad del funcionario en el ejercicio del cargo” según palabras de Gil Lavedra y la imagen de la propia Administración Pública (credibilidad, eficiencia etc): mientras que en el caso del artículo 268, el sujeto denota, además una proclividad hacia otra clase de conducta delictiva vinculada con el menoscabo a la propiedad ajena<sup>7</sup>.

## **5. OTRAS IRREGULARIDADES EN EL ÁMBITO DE VIALIDAD NACIONAL EL CORREDOR VIAL N°18 Y EN LA EMPRESA CORREDORES VIALES S.A. (DE CAPITAL ESTATAL).**

Conforme surge del informe de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (N° 131/17) disponible en ([https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017\\_131info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017_131info.pdf)) allí en relación al corredor vial N° 18 que sirve a la zona mesopotámica de nuestro país (ruta 12 y 14), se explica que se detectaron una serie de graves incumplimientos de más elementales obligaciones por parte de los funcionarios de Vialidad Nacional, dicho documento se caracteriza por describir y **acreditar** una administración pésima y sospechosa omisión de control que tiene como efecto afectar severamente el interés público comprometido, este

informe expresa :

### **“...6. Recomendaciones**

---

<sup>7</sup> Gómez E. Tratado de Derecho Penal” Compañía argentina de editores Bs AS 1941 t V p 569/70

**Exigir al Concesionario el estricto cumplimiento de las Especificaciones Técnicas Generales para el Mantenimiento, Reparación y Conservación Rutinaria. (Obs. 4.1.1., 4.1.3 y 4.1.4)**

6.2 Arbitrar los medios necesarios a fin de cumplir con el Sistema de Verificación y Control de la Calidad, realizando actividades encuadradas dentro de sus funciones de ejercer la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los Contratos de Concesión. (Obs. 4.1.2)

6.3 Llevar adelante las gestiones pertinentes a fin de dar cumplimiento a los Índices de Estado y parámetros individuales de la calzada a fin de resguardar la seguridad y confort de los usuarios. (Obs. 4.1.3 y 4.1.4)

6.4 Instrumentar adecuados mecanismos de financiamiento de las obras que aseguren su continuidad, a fin de dar cumplimiento a lo estipulado contractualmente. (Obs. 4.2.1)

6.5 Instrumentar las medidas necesarias para revertir el acortamiento de la vida de los pavimentos y alcanzar los valores exigibles de Índice de Estado definidos contractualmente para el periodo final de la Concesión. (Obs. 4.2.2)

6.6 Dar cumplimiento a los planes propuestos en tiempo y forma teniendo en cuenta, en instancias de revisión del contrato, las reales necesidades del Corredor. (Obs. 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3 y 4.8)

**6.7 Instrumentar las medidas necesarias a fin de evitar que los incrementos tarifarios sean superiores a los beneficios que obtiene el usuario por la ejecución de las nuevas obras financiadas con dichos incrementos** (Obs. 4.4.1)

6.8 Reflejar los ingresos y egresos reales en la actualización del PEF para poder evaluar, en forma concomitante, la alteración que pudiera sufrir la economía contractual, a efectos de restituir su equilibrio. (Obs. 4.4.2)

6.9 Procurar no distorsionar los lineamientos contractuales a través de cambios introducidos con posterioridad. (Obs. 4.5.1)

6.10 Exigir al Concesionario que intensifique y eficiente los controles de Carga (periodicidad y frecuencia) a lo largo del corredor. (Obs. 4.6.1, 4.6.2, 4.6.3 y 4.8)

6.11 Exigir al Concesionario en forma perentoria la reparación y puesta en funcionamiento de las balanzas que se encuentran inoperantes. Asimismo, exigir el cumplimiento del Punto 3.3 del Contrato de Concesión, en cantidad y eficiencia. (Obs. 4.6.4)

6.12 Instar al Concesionario a percibir los importes de multas por actas de infracciones realizadas por exceso de peso, en cumplimiento del Contrato de Concesión. (Obs. 4.6.5)

6.13 Dar cumplimiento al Contrato de Concesión en lo referente a la puesta en operación de sistemas de preselección por pesaje dinámico según las necesidades del Corredor. (Obs. 4.6.7.)

6.14 Acortar los plazos de obra y recepción de las mismas, a fin de dar una ejecución eficiente a los trabajos licitados. (Obs. 4.7.1)

6.15 Extremar las acciones de supervisión de obra (Inspección de obra) de manera de detectar a tiempo las deficiencias. (Obs. 4.7.2.1 y 4.7.2.2)

6.16 Gestionar las acciones pertinentes a fin de reducir la cantidad de modificaciones de obra y de aumentos, tanto por adecuaciones así como por redeterminaciones de precios. (Obs. 4.7.3)

6.17 Incorporar al SIAT (Sistema de Información de Accidentes de Tránsito) los datos de la siniestralidad de la Red de Caminos Concesionados (Corredores Viales), en cumplimiento de su objetivo de contar con una única base a nivel nacional. (Obs. 4.9.1)

6.18 Considerar la ejecución de obras de mejora de las condiciones de las márgenes de la Autovía a fin de disminuir la posibilidad de vuelcos o de choques con objetos ubicados en las márgenes del camino, atenuando sus consecuencias. (Obs. 4.9.2)

6.19 Establecer un estricto seguimiento de vigilancia para evitar la generación de accesos y retornos clandestinos. (Obs. 4.9.3)

6.20 Extremar la observancia del cumplimiento de las obligaciones exigibles para banquinas de suelo, con especial cuidado de evitar los descalces. (Obs. 4.9.4)

6.21 Implementar mecanismos de ingreso de personal y de cobertura de vacantes teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 25.689 (Cupo de personal con discapacidad en el Estado Nacional). (Obs. 4.10)..."

**Como se ve la Auditoria General, les está pidiendo que cumplan con su deber de servidores públicos** y No ha sido creado este organismo para que se omitan sus informes y actuaciones que el poder constituyente ha dado rango constitucional a la Auditoria General de la Nación como órgano de control externo. Vale recordar aquí la letra expresa de la Carta Magna:

"CAPÍTULO SEXTO "DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN"

"Artículo 85°.- El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoria General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoria de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos".

Siguiendo a Dromi<sup>8</sup>, cabe afirmar que ***"cabe a la Auditoria General de la Nación (Art. 85 CN), en resguardo de que el interés público tenido en miras por la Administración al momento de contratar no se desnaturalice a lo largo de la ejecución del contrato, el control externo posterior en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos"***. No basta con que el poder administrador cumpla sólo con el requisito formal de notificarse de los Informes de Auditoria de la AGN, sino que resulta necesario que actúe en consecuencia.

Caso contrario, en la medida que resulten sistemáticamente soslayados, sus dictámenes y el requisito de control externo que los mismos presuponen devienen abstractos. Si se hubiese dado a este organismo su intervención previa a las

---

<sup>8</sup> Roberto Dromi, "Renegociación y Reconversión de los Contratos Públicos", Editorial Ciudad Argentina, 1998

renegociaciones, cuestionadas por la AGN tal como hubiese correspondido, y se hubieran, evaluado responsablemente sus observaciones, seguramente no estaríamos frente a este mismo concesionario por un plazo mayor.

Así las cosas, el desconocimiento de las anteriores y actuales recomendaciones de la AGN, también resultan, contrarias a lo establecido en el propio Decreto 489/95<sup>9</sup> (de renegociación vial ), ya que el mismo, en su artículo 19º, establecía que “ *Las exigencias correspondientes a los últimos dos años del periodo originario de los contratos de concesión cuyo plazo se prolonga, se trasladarán ,si técnicamente fuere factible, a los últimos Dos años correspondientes al nuevo periodo. Las demás exigencias se mantendrán, en cuanto a su plazo de ejecución. Inalterables.*”

*Artículo 20.- la aplicación de lo dispuesto en los artículos anteriores en ningún caso podrá mejorar la ecuación económico financiera del contrato de concesión ni alterar lo preceptuado por el artículo 3º de la Ley 1.7520 y el artículo 57 de la Ley 23.696 y concordantes...”*

#### **5.1. LA RENEGOCIACIÓN DE 1996 Y SU NULIDAD ABSOLUTA: LA PRORROGA DEL PLAZO DE CONCESION E INDEXACION TARIFARIA ILEGAL.**

Contrariando el principio de licitación pública mediante el dictado del Decreto 1019/1996, se dejó sin efecto el pliego de bases y condiciones generales aceptado cuando mediante Licitación pública fue adjudicado a Caminos Río Uruguay SA el corredor vial N° 18 Ruta Nacional 12 y 14, entre el Puente Zarate Brazo Largo y el Km 496,35 y sus empalmes con el Puente Gral. Artigas, la represa Salto Grande y el Puente paso de los Libres lo que se conoce como “Ruta del Mercosur” para ello se invoca un acuerdo firmado el 12/4/96.

En virtud del citado documento llamado “Acta de acuerdo de reformulación del Contrato de concesión” se suscribió en violación a las normas que rigen las contrataciones públicas y al principio de la licitación un nuevo contrato sin licitación pública ni de ningún tipo en detrimento del interés público involucrado.

Para afirmar que se trató de un nuevo contrato, y no de una modificación al mismo o aclaración contractual, basta advertir que en el mencionado acuerdo las partes de común acuerdo dejaron expresa constancia de que “**...Han compuesto los intereses en juego, de manera que ninguna de ellas podrá invocar otros derechos que los que expresamente se le reconocen en el presente Acta Acuerdo...**” y que ella “...constituye un TODO que regirá la relación entre el concedente y la concesionaria desde su aprobación por parte del Poder Ejecutivo Nacional,

---

<sup>9</sup> Y al margen de que el mismo se aparte groseramente de los límites de los Pliegos respectivos.

**independientemente de lo que se encontraba establecido en el contrato original y en el acta acuerdo de renegociación aprobada por decreto 1817/92 como así también en las cláusulas de los Pliegos de Bases y condiciones Generales y Particulares y Técnico que expresamente no consten en el presente...” (apartados g y h de las declaraciones del Acta, el resaltado me pertenece )**

*A modo de síntesis con la renegociación de 1996 se incorporaron los siguientes cambios:*

- i- El rol de la empresa concesionaria, paso de tener a cargo la ejecución de obras a ser concedente de nuevas obras públicas financiada con fondos también públicos que así paso a ejecutar perse o adjudicando directamente a un tercero*
- ii- El objeto de la concesión en el contrato original era exclusivamente para el “ mantenimiento y conservación de los corredores viales” ampliándose con la renegociación para entre otros fines **iiii**LA REALIZACIÓN DE UNA NUEVA AUTOPISTA: LA BRAZO LARGO -CEIBAS**iiii** que no formaba parte de la licitación, todo sin concurso o licitación alguna, por otra parte se autoriza a la empresa a que podrá preverse “la construcción y explotación de estaciones de servicios, hoteles, restaurantes, centros comerciales, motel, confiterías playas de estacionamiento, parques de entretenimientos y en general toda actividad económica mente lícita que importe un estímulo a...” (apartado 11.1.1 cuyos importes por explotación podrá recibir la concesionaria (apartado 7.1.) es decir se incorporan nuevos negocios no previstos en la licitación y de forma directa, tratándose de emprendimientos a realizarse sobre terrenos bienes de dominio público como lo son los terrenos fiscales las áreas contiguas a la calzada vial., propiedad de la Dirección Nacional de Vialidad, sin que por tal usufructo paguen alquiler o canon alguno a dicha repartición .*
- iii- Al plazo total de concesión original de 12 años **iiii**se le **adicionaron 16 años****iiii** todo en violación de los principios establecidos en el pliego que no contemplaba de modo alguno la posibilidad de prórroga y específicamente estableció: “...ARTICULO 14.- PERIODO DE CONCESIÓN. Se define como período de concesión al*



*tiempo total establecido en el contrato<sup>10</sup> para la ejecución del proyecto definitivo, la construcción y habilitación de las obras, más el plazo de operación por el CONCESIONARIO. Los Pliegos de Condiciones Particulares podrán prever plazos o parámetros máximos para cada una de las etapas precedentemente mencionadas.*

*Todas las etapas se integrarán en un único plexo jurídico regido por las normas de la concesión de obra pública. **Expirado el término de concesión, revertirán al ESTADO todos los bienes afectados** directamente a la prestación, sean muebles o inmuebles, quedando obligado el CONCESIONARIO a hacer entrega de la obra al COMITENTE, en perfectas condiciones de uso y conservación...”*

- iv- La moneda del contrato original (tarifas) era en moneda nacional, pasando a ser con el renegociado a dólares ajustables según la tarifa de Estados Unidos en clara violación a la Ley de Convertibilidad tópic que se desarrollará más adelante.
- v- Las exigencias en materia de capital social indicaban en el contrato original que este no podía ser inferior al 20% del monto de inversión neta en obras incluidas en el plan de económico financiero para el primer año de concesión pasando tras la renegociación a ser solo de U\$8 millones.
- vi- Sin pudor alguno se modificó el sistema de rescate de la concesión incorporando figuras no previstas en el pliego y que obstan al eventual rescate de la misma por parte del estado.

Es decir se estuvo en presencia de un nuevo contrato, que no debe ni puede ser renegociado o tolerado por la administración, sino revocado en forma inmediata por haberse apartado de los límites del pliego y no ajustarse a las leyes vigentes.

El pliego es la principal fuente de donde derivan los derechos y obligaciones de las partes intervinientes, a la cual hay que acudir, en primer término, para resolver todas las cuestiones que se promuevan ,tanto mientras se realiza la licitación como después de adjudicada y durante la ejecución del contrato. (CSJN, Fallos, 179:249, 97:20;

---

<sup>10</sup> El contrato original aprobado por Decreto 2039/90 lo estableció en “ciento cuarenta y cuatro meses (144) contados a partir del primer día del mes siguiente que resulte de agregar 20 (veinte) días corridos a la fecha de notificación del Decreto de aprobación del presente contrato.” (cláusula novena del contrato de concesión obrante a foja 1073). Por otra parte, si se analiza la ampliación de los montos de contratación involucrados, se puede concluir también que esta prórroga del contrato deviene violatoria de la ley de Obras Públicas 13.064.

241:313; Cncom., Sala E, 6/4/84, ED 109-256). Como se demostrará el contrato y la renegociación impugnada, también se apartaron de los límites del pliego.

Conforme reiterada jurisprudencia del Supremo Tribunal de la Nación , y en relación a la prestación de servicios públicos, este ha dicho que las empresas solo tienen derecho “ *...al mantenimiento de tarifas acordes con los costos de prestación incluidas las inversiones, más la utilidad justa y razonable que constituye su retribución, extremos que conforman la ecuación económica-financiero del contrato, pues no es admisible sostener que les asista un derecho a obtener ganancias sin límite objetivo alguno*” (doctrina fallos 231:311.,258:322., considerando 6º.- LL 79-416., y 262:555 consid. 10º).” (comentado en La Ley 1999. Tº F )

La renegociación aprobada en 1996, fue ilegal al beneficiar a Caminos Río Uruguay SA, con utilidades ilegítimas e injustificadas, en este sentido reiterada y antigua doctrina de nuestro más alto Tribunal en la materia, y la misma que fue receptada, en dicha Ley al disponer “***En todos los casos se exigirá una adecuada equivalencia entre la inversión efectivamente realizada y la rentabilidad***” (art.15) y en relación a los servicios como el de marras otorgados en régimen de exclusividad , el decreto reglamentario de la Ley se estableció que “***deberán contemplar ... el plazo por el cual se otorga , el que será compatible con una eficiente explotación del servicio, la adecuada amortización de las inversiones que se lleven a cabo y una razonable rentabilidad...***”(Decreto 1105/89).

Como ya se indicó el pliego previó que serán de aplicación las Leyes 17.520 y 23.696 esta última estableció que “*...Las concesiones que se otorguen...deberán asegurar necesariamente que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas y la utilidad neta obtenida por la empresa...*” (art.57) con igual sentido establece la Ley 17.520. en su artículo 3º al prever que; “*...el nivel medio de las tarifas no podrá exceder el valor económico medio del servicio ofrecido.*”

En el particular el Pliego del Corredor 18 estableció que:

*“...CAPITULO II DE LAS CONDICIONES DE LA LICITACIÓN*

ARTICULO 8°.- RÉGIMEN Y MODALIDAD DE LA CONCESIÓN. Los Pliegos de Condiciones Particulares determinarán la modalidad de la concesión de acuerdo a las disposiciones establecidas en el artículo 2° de la Ley 17.520 y las políticas generales o sectoriales fijadas en la materia.

Su adopción se basará, asimismo, en una estimación ponderada de la rentabilidad de la obra, considerando entre otros aspectos, el volumen de la demanda e ingresos esperados, el pago de la amortización de su costo, de los intereses, beneficios y de los gastos de conservación y operación.

Los Pliegos de Condiciones Particulares establecerán las bases tarifarias y el procedimiento a seguir para la fijación de las tarifas o su reajuste, teniendo en cuenta que el nivel medio de las tarifas o peaje no podrá exceder al valor económico medio de prestaciones comparables.

Valga señalar que como es más grave aún también que con el renegotiado de 1996 se violó la ley de Convertibilidad al haberse incorporado una cláusula con indexación, foránea, expresamente el Decreto 1019/1996 estableció que:

"...REGIMEN TARIFARIO Cláusula octava ...8.1 El régimen tarifario aplicable y el valor de la tarifa básica es el indicado en el Anexo V. 8.2. La determinación de la tarifa a cobrar se hará aplicándole a las tarifas básicas en dólares estadounidenses que obran en el Anexo V, la variación porcentual habida en el índice de precios al consumidor - todos los rubros- (Consumer Price Index-all Items) de los Estados Unidos de América en adelante CPI, publicado oficialmente por el Departamento de Comercio (Business Statistics Branch) de ese país..."

En este caso, la presente denuncia apunta a que sea la Justicia la que de esta forma ejerza, el adecuado control que dispusieron estas leyes, para que así se eviten aún más perjuicios a los usuarios y al estado.

## **5.2. LA RENEGOCIACION VIAL DEL CORREDOR 18 Y LA IMPUTACION PUBLICA DE COIMAS POR 7 Y 200 MILLONES DE DOLARES**

Otro aspecto referido a la renegociación del contrato es el referido a la adjudicación de los corredores nacionales y accesos a la Ciudad de Buenos Aires, es la acusación del ex Presidente de Autopistas del Sol SA<sup>11</sup> Sr. Guillermo Laura quien refiere en Clarín del 10 de setiembre de 1999, que la empresas Techint, P. Companc, Roggio y Dycasa "juntaron" 7 millones de dólares para pagar una coima para la adjudicación de

---

<sup>11</sup> Una de las empresas que resultó adjudicataria de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires (el norte).

los contratos viales nacionales y de los Accesos a la ciudad., (que Roggio como integrante de Autopistas del Sol, entre otras compañías luego finalmente suscriben- mediante Decreto 1167/94-entre otros) El Sr. Laura en dicha nota refiere también una coima por cobrarse de 200 millones, para pagar sobornos **para la renegociación vial.**

El cohecho de confirmarse, implicaría así la nulidad absoluta e insanable del “prorrogado” contrato del corredor N° 18 toda vez que la Ley de Procedimientos Administrativos, estableció en su artículo 14 que “ *El acto administrativo es nulo de nulidad absoluta e insanable, en los siguientes casos: a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo; en cuanto se tengan como inexistentes hechos o antecedentes falsos o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente o por simulación absoluta*” .

### **5.3. LA NATURALEZA TRIBUTARIA DEL PEAJE Y LA NECESARIA APROBACION LEGISLATIVA; LA INEQUIVOCA POSTURA DE LA PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION**

En otro orden se advierte, que las prórrogas anteriores carecen de legalidad ya que requerían aprobación legislativa, **por la naturaleza tributaria del peaje.**

En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado que el peaje posee índole tributaria el pago del peaje constituye una contribución y constitucionalmente debe reglarse por Ley formal. En ese orden se inscribe el Dictamen N° 275 /03 de la Procuración del Tesoro de la Nación donde se afirmó con gran claridad que;

*“...1. Inicialmente, cabe recordar una vez más que: a) La Ley N° 25.414 facultó al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar una serie de decisiones en materia tributaria y de tasas o recursos no tributarios, con sustento en el artículo 76 de la Constitución Nacional, hasta el 1 de marzo de 2002 (v. Art 1°, ap. II). ) Basándose en esa delegación de facultades, el Decreto N° 802/01 dispuso una reducción de las tarifas de peaje (v. art. 10); también, la creación de la Tasa sobre el Gasoil, para compensar a los concesionarios, y de tasas viales para realizar proyectos de infraestructura (v. arts. 4° y 7°). c) Invocando la misma delegación legislativa, el Decreto N° 976/01 estableció que la Tasa sobre el Gasoil se afectaría específicamente a los proyectos de infraestructura y/o a la eliminación o reducción de los peajes (v. art. 3°); y creó un fideicomiso que se integraría con la Tasa sobre el Gasoil y las tasas viales (v. arts. 12, 18 y 19), cuyos beneficiarios serían, entre otros, los concesionarios viales, de conformidad con el artículo 23 del mismo decreto.*

Este último artículo dispuso que los bienes fideicomitidos tendrían como destino, entre otros, el pago de compensaciones a concesionarios de la Red Vial Nacional, de acuerdo con el artículo 10 del Decreto N° 802/01 (v. inc. a).  
2. Los Decretos N° 802/01 y N° 976/01 fueron dictados como consecuencia de la delegación efectuada por la Ley N° 25.414, la que venció el 1 de marzo de 2002 (v. art. 1°). Por ende, la nueva reducción de peajes que se pretende establecer mediante el Proyecto de Decreto no puede ya sustentarse en las delegaciones de dicha ley, dado que ha perdido su vigencia.

3.1. Seguramente se tuvo en cuenta tal circunstancia, ya que en el Considerando del Proyecto de Decreto se invoca, como sustento normativo para el dictado de la medida, a la Ley N° 25.561; específicamente, a los incisos 2 y 3 de su artículo 1°.

3.2. Las normas invocadas disponen lo siguiente: Declárase, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo Nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican

2. Reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales.

3. Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública.

3.3. Las disposiciones transcriptas son, como el mismo texto legal lo dice, las bases de la delegación, y no constituyen per se delegaciones concretas de facultades. Siendo ello así, no es posible fundar el dictado del decreto que se quiere emitir en esas normas de la Ley N° 25.561. Como, además, dicha ley no contiene delegaciones que puedan comprender decisiones como las que se incluyen en el Proyecto de Decreto, estimo que tampoco sería posible que éste sea sustentado en otras disposiciones de la Ley N° 25.561.

3.4. Por lo expuesto, considero que el Proyecto de Decreto no puede seguir su trámite.

4. En cuanto a la posibilidad de dictar un decreto en los términos del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, considero que ello tampoco es posible, por cuanto se trata de una cuestión tributaria, que no puede ser regulada por ese tipo de decretos, según expresa previsión del tercer párrafo de la citada norma constitucional.

4.1. **En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado que el peaje posee índole tributaria.** Así, en el fallo recaído in re Estado Nacional c/Arenera El Libertador SRL, del 18 de junio de 1991 (Fallos 314:595), nuestro más Alto Tribunal sostuvo que ...para caber dentro de la Constitución Nacional, el pago del peaje debe constituir una de las contribuciones a que se refiere el art. 4° (...) el peaje -constitucionalmente- es una contribución...

En su voto, los doctores Petracchi, Nazareno y Moliné O'Connor añadieron que a la luz de los artículos 9° a 12 de la Constitución Nacional, ...sólo será compatible con éstos el peaje que, con

rasgos que lo aproximan a las tasas y lo alejan decisivamente de los impuestos... Y la misma Corte ha dicho que ...si bien tasas e impuestos son dos cosas distintas, lo son como pueden serlo dos especies de un mismo género, cual es el de las contribuciones o derechos fiscales (Fallos 212:393).

4.2. También esta Procuración del Tesoro, la jurisprudencia y la doctrina de los autores han entendido que el peaje tiene naturaleza tributaria (v. Dictámenes 179:116; Cám Nac. de Apel. en lo Civ., Sala G, 14-4-99, Álvarez Coratelo, Gumersindo c/Caminos del Río Uruguay S.A. Construcciones y Concesiones Viales; ídem, Sala L, 28-4-00, Roa, Juan Manuel c/Covinorte S.A.; Cám. de Apel. en lo Civ. y Com. de San Isidro, Sala I, 18-6-02, Rojas, Santos c/Adi, Carlos y Otros; Giuliani Fonrouge, Carlos M: Derecho Financiero, Volumen II, pág. 1017 y ss., Ed. Depalma, Buenos Aires, 1973; López del Carril, Gonzalo: Pautas interpretativas de la responsabilidad del concesionario vial, LL, 12-7-00).

5. De consiguiente, y en conclusión, estimo que lo que se pretende establecer mediante el Proyecto de Decreto debe ser objeto de una ley formal del Congreso de la Nación. Así opino. Fdo: RUBEN MIGUEL CITARA PROCURADOR DEL TESORO DE LA NACION..."

## **6. CORREDORES VIALES S.A. Y EL INCUMPLIMIENTO LOS "LINEAMIENTOS DE BUEN GOBIERNO PARA EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA DE ARGENTINA"**

Además de no haberse hecho responsable de la continuidad de la concesión del corredor 18 tal como lo establece su estatuto, la empresa Corredores Viales S.A. es una empresa de mayoría estatal, creada por decreto 794/2017, dependiente de Vialidad Nacional y del Ministerio de Transporte, por ende cabalmente incluida en el alcance de la Decisión administrativa de Jefatura de Gabinete N° 85/2018<sup>12</sup>;

---

<sup>12</sup> Según la propia disposición se establece lo siguiente: "... ¿Qué son los Lineamientos y por qué son importantes? Los Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Mayoría Accionaria del Estado constituyen un conjunto de buenas prácticas de gobernanza y gestión de empresas en donde el Estado es accionista. Su principal objetivo es comunicar a las empresas las expectativas que el Estado tiene con relación a cómo las mismas deben organizarse y funcionar. La buena gestión y gobernanza de las empresas es una prioridad para el gobierno nacional. En efecto, el Presidente de la Nación ha establecido el ordenamiento de la gestión de las empresas de mayoría estatal entre sus Iniciativas Prioritarias. Establece la Iniciativa 82 de los Objetivos de Gobierno: "**82. Ordenamiento de la Gestión de las Empresas Públicas. El Estado argentino controla unas 41 empresas**, con niveles muy variables de profesionalismo y estándares administrativos. Para ayudarlas a generar valor, estamos implementando un conjunto de iniciativas para mejorar el desempeño de las empresas de capital estatal, tanto en la calidad del servicio como en la efectividad y transparencia con que operan. **Además, estamos implementando las mejores**

[http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/305000-](http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306769/norma.htm)

[309999/306769/norma.htm](http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306769/norma.htm) no obstante eso ingresando en la página web de Vialidad Nacional se advierte el incumplimiento de difundir datos de esa empresa estatal tal como lo ordena la Disposición, además de no contar esta empresa con página web propia.

Efectivamente esta empresa estatal no publica la información establecida en la norma, ni en el Boletín oficial u otro medio, así las cosas es que **incurre su Directorio en el incumplimiento grosero (entre otros) del lineamiento 1** de la misma que claramente establece; *"...Transparencia... Las empresas de mayoría estatal deben mantener altos estándares de transparencia y acceso a su información, según buenas prácticas y exigencias establecidas en la legislación. Recomendamos la publicación en la página web de la empresa de información financiera y no financiera vinculada al desempeño de su actividad. Las empresas deberán ser especialmente diligentes en la publicación, y provisión de información, de indicadores de ejecución de sus recursos, de impacto en la prestación de sus servicios, de desempeño financiero, y de organización de su gobernanza.*

1. *Relevancia de desarrollar y publicar información vinculada al desempeño de las empresas Siendo que el Estado nacional es el accionista mayoritario de las empresas, adquiere extrema relevancia la publicación de la información sobre cómo las empresas administran sus recursos y cumplen con los objetivos establecidos en sus planes estratégicos o de negocios. A tales efectos, sería deseable que las empresas publicaran al inicio del año fiscal sus objetivos estratégicos y durante el primer trimestre del año entrante un informe anual de gestión sobre cómo las mismas cumplieron con tales objetivos y demás políticas y acciones ejecutadas durante el año. El informe de gestión anual debiera ser de extensión reducida y contar con información que sea medible y que permita evaluar el cumplimiento de objetivos y metas. Debiera tener un formato que permita su lectura clara y el entendimiento por parte de la sociedad de la gestión de la empresa.*

*La información de desempeño de las empresas varía por sector y, por lo tanto, esperamos que las empresas cumplan con indicadores de calidad, estratégicos y operativos propios*

---

**prácticas existentes en países de la OCDE en lo que concierne al buen gobierno y gestión de empresas públicas".**

*del sector de la economía en donde operan. En ningún supuesto la publicación de información de desempeño debería afectar la situación de las empresas con relación a sus competidores...".*

## **7. LA CUESTION SUPRANACIONAL, LA FALTA DE CONTROL, CONTRATO EXTINTOS Y LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION.**

Las omisiones en la que incurre los responsables de Vialidad Nacional, y Corredores Viales SA, no sólo resulta violatoria del régimen de contrataciones públicas, sino además como se demostró, a la Constitución local, a la Constitución Nacional, pero además al derecho supranacional aplicable a la cuestión.

Efectivamente, el estado debió adecuarse en su accionar a las pautas previstas en **LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION (CICC)**.<sup>13</sup> Dicha convención establece la obligación del estado en las contrataciones públicas de actuar con **eficiencia, publicidad y equidad**<sup>14</sup>. La aplicación lógica y razonable de dichos principios, que constituyen hoy un imperativo supralegal, imponen la obligación ineludible de la Administración de, actuar con transparencia siendo para este caso en particular, por su naturaleza y los derechos que les corresponde tutelar, una obligación aún mayor. Las normas de esta convención resultan de cumplimiento obligatorio para el gobierno y para sus funcionarios en particular, quienes se encuentran comprendidos dentro de la definición de "*servidor público*" contenida en el artículo Primero de la citada Convención Internacional. Esta presentación en la que se cuestiona esta grave omisión de la Administración, obedece también a lograr por esta vía "*la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción...*" tal como lo prevé la citada CICC.<sup>15</sup>

*Adviértase además los usuarios están totalmente desamparados frente a estos atropellos empresarios a sus derechos, **al no existir un ente regulador vial** y marco*

<sup>13</sup> Debe tenerse en cuenta que la relevancia jurídico-institucional que se desprende del cumplimiento de los tratados internacionales ha sido recientemente confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación al sostener que "...reviste gravedad institucional la posibilidad de que se origine la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales. Es pues el Estado Nacional el que ha de velar porque la norma interna no contradiga la norma del tratado internacional con jerarquía constitucional" (CSJN, "*Monges, Analía M. C/ Universidad de Buenos Aires*", LL 1997-C-150)).

<sup>14</sup> Artículo III inc. 5.

<sup>15</sup> Considerando quinto de la citada Convención.



*aprobado por Ley y menos aún contar con la tutela colectiva que prevé la constitución Nacional, no estar nombrado el Defensor del Pueblo de la Nación, estarse frente a un servicio monopólico sin vías alternativas libres de pago y una inconstitucionalidad por la doble imposición.*

La intervención de la Justicia, en ejercicio de su rol de control de legalidad, de una de las medidas preventivas contempladas en la referida convención internacional, cuando expresamente dispone que se deberán *“mantener y fortalecer... mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.”*

Por otra parte el accionar descrito también podría encuadrarse como una clara violación de la nueva Ley de Defensa de la Competencia, en la medida que resulta restrictiva de la libre competencia.

## **8. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS, INTERVINIENTES.**

El demérito o disminución monetaria o patrimonial que el erario público pueda sufrir como resultado del accionar de las personas físicas se traduce en el concepto de perjuicio fiscal.

En el sistema de la derogada Ley de Contabilidad, para que tal perjuicio apareciera y configurase responsabilidad patrimonial imputable al empleado público debía sumarse al daño causado, la culpa o negligencia de éste. En el sistema de la Ley 24.156, el artículo 130 prevé que toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación, responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados, siempre que no se hallare sujeta a regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.

Se mantiene, pues, el principio general de «responsabilidad patrimonial», aunque no se lo limita a los agentes que perciben un estipendio, sino que se lo extiende a toda persona física bastando que desempeñe tareas en el ámbito de fiscalización del órgano de control externo. Por otra parte, si bien se conserva el factor subjetivo como

atributivo de responsabilidad, se agrega el dolo, a la culpa y negligencia previstas en el régimen anterior.

En cuanto a la prescripción, el artículo 131 efectúa una remisión a los plazos del Código Civil contados desde el hecho generador del daño, o de producido éste si es posterior. Al respecto, la Procuración del Tesoro interpretó que la responsabilidad de los funcionarios públicos derivada de actos realizados en ejercicio o con ocasión de sus funciones poseía índole contractual y que la remisión efectuada lo era al plazo de prescripción decenal previsto en el artículo 4023 del Código Civil (P.T.N., Dictámenes, 207:293, 220:147).

## **9. PETITORIO**

En virtud de lo expuesto y tratándose de presuntos delitos de acción pública pido al S.S. inicie la pertinente investigación, a los fines que indica la ley. Dígnese proveer de conformidad en homenaje al imperio del derecho que;

**SERÁ JUSTICIA**