

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 50. DE LA LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL, A CARGO DEL SENADOR JOSÉ RAMÓN ENRÍQUEZ HERRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, José Ramón Enríquez Herrera, senador de la República a la LXIV Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción II, del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 5o., fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Los caminos terrestres han sido fundamentales en desarrollo histórico de la humanidad. Sin ellos no pueden explicarse los procesos migratorios, el intercambio cultural, tecnológico y comercial, entre otros. Las rutas terrestres han favorecido la formación de mercados a través de la concentración de productos y su respectiva redistribución.

En general, la movilidad vehicular de manera terrestre tiene múltiples ventajas, entre ellas que a su dinámica se atribuyen la reducción de costos en la entrega de bienes y servicios; el impulso del desarrollo económico y la competitividad; la generación de empleos; la integración regional y la mejora en la calidad de vida de las poblaciones.

La importancia del sector transporte, se hace presente en los indicadores macroeconómicos; un ejemplo de ello es que entre 1989 y 1994, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) observó una recuperación del Producto Interno Bruto (PIB) de varias naciones de la región a causa del incremento que se llevó a cabo en la inversión de la infraestructura física del transporte.

Desde la década de los 30 del siglo veinte, la CEPAL¹ consideraba al sistema de autotransporte junto con la red carretera, como el subsector de transporte más dinámico, donde debido a que el crecimiento de tránsito y la necesidad de modernización requirieron grandes inversiones que no podían ser absorbidas por el gobierno, por ello surgieron programas de carreteras concesionadas a través de la participación privada. Una concesión es:

“un acto mediante el cual el Estado otorga a un particular el derecho a prestar un servicio público y a explotar bienes del dominio público, durante un tiempo determinado (hasta 30 años en México), sujeto a diversas condiciones que pretenden preservar el interés público. El nuevo esquema de concesionamiento otorga a los particulares el derecho a construir, operar, conservar, mantener y explotar una autopista de cuota.

Al concluir el plazo de concesión, tanto la carretera como los derechos que fueron concesionados regresan al control directo del Estado.”²

En la década de los 50 del siglo pasado, el gobierno mexicano proyectó la realización de dos tramos carreteros que conectarán el sur del país con la ciudad de México que se caracterizarían por el cobro de una cuota autorizada, denominada peaje. Con esta modalidad se impulsó la modernización de la infraestructura carretera a través del cobro de impuestos específicos, que a su vez repercutirían en la ampliación del presupuesto público para resolver otras necesidades sociales y económicas del país.³

Al paso del tiempo y debido a la necesidad y funcionalidad de establecer y mejorar rutas terrestres confiables, se materializó la red nacional⁴ de corredores carreteros que interconecta a las cinco mesorregiones en que se divide el

país, además de proporcionar el acceso y comunicación permanente a las principales ciudades, fronteras, centros turísticos y puertos marítimos. Gracias a esta red, el Reporte Global de Competitividad 2020,⁵ que considera a las carreteras entre los componentes y pilares evaluados, México se encuentra en la tercera posición de 141 países en conectividad de carreteras y el cuarto en evaluación de la calidad de éstas.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)⁶ refiere que el autotransporte federal de carga y pasajeros es “la columna vertebral del sistema mexicano de transporte y una actividad de suma importancia para la economía nacional”. Lo cual puede ejemplificarse con las cifras observadas desde 2010 donde se muestra que el transporte comercial movilizó al 55% del total de la carga transportada en el territorio nacional, cifra que se reflejó en el crecimiento de las actividades comerciales del país y en la generación de empleos. Además, durante ese mismo año, el autotransporte federal movilizó a 95% de los pasajeros transportados en el país, lo que equivale a 160 millones de personas. Este incremento se manifestó en la dinámica económica, actividad turística y mejora en los servicios de autotransporte.

La Red Nacional de Caminos (RNC) es la única red de transportes terrestres que congrega a carreteras, vialidades, caminos y veredas de todo el país, modelada y estructurada con las especificaciones técnicas para Sistemas Inteligentes de Transportes. Además, la RNC es esencial en la atención de emergencias y desastres naturales, ya que a través de ella es posible identificar rutas alternativas que contribuyan a que el transporte de ayuda humanitaria no sufra interrupciones.

En la actualización⁷ realizada en 2019 por la SCT y el Instituto Mexicano del Transporte (IMT), y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), se encontró que la RNC contiene 772,427.98 km de carreteras, integrada por 172,809.85 km de carreteras, 502,577.58 km de caminos rurales, 21,735.95 km de veredas y 75,304.60 km. Y aunque en 2017⁸ se tenían contabilizados 165,473 km de carreteras donde 9,819 km eran de peaje, con 1,055 plazas de cobro a lo largo del país, para 2019 las plazas de cobro sumaban 1,240 distribuidas en 10,698 km de carreteras de cuota.⁹

De las plazas de cobro contabilizadas hasta 2017, 786 eran de sistema abierto, 243 de sistema cerrado y 26 de mixto. Donde el pago se realiza en determinadas estaciones del tronco y de los ramales de la autopista, sin registrar el recorrido efectuado por vehículo ya que la cantidad se fija por el paso a cada punto y esa cantidad depende del tipo de vehículo. El peaje cerrado: donde la tarifa a pagar se calcula en proporcionalidad al recorrido efectuado por el vehículo, de manera que, a través de un comprobante proporcionado desde el ingreso, se identifica cuál es el recorrido realizado por éste. Y el peaje mixto: donde por naturaleza, el sistema fue diseñado como peaje abierto, pero se implementan algunos accesos a las autopistas, además de sistemas de máquinas expendedoras para monitorear el acceso y calcular el cobro.¹⁰

El Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024 registró que la red de carreteras de cuota está formada por 75 concesiones que abarcan un total de 184 tramos, incluyendo los que se encuentran concesionados al Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), a CAPUFE (red propia), a Banobras, a gobiernos estatales y a empresas privadas.¹¹

Transitar por una carretera de peaje implica un intercambio económico por una contraprestación o derecho, en otras palabras, a cambio de determinado costo se reciben beneficios (seguridad, modernidad, calidad, servicios de auxilio, y otros). Sobre la seguridad, datos del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), muestran que México ocupa el séptimo lugar a nivel mundial y el tercero en Latinoamérica en muertes por siniestros viales, con 22 decesos de jóvenes de entre 15 y 29 años al día, y 24 mil decesos en promedio al año, estos siniestros pueden ser prevenibles, ya que de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre los aspectos que contribuyen a la disminución de los mismos están la mejora de la seguridad vial y el diseño de carreteras más seguras¹². En este sentido, transitar por una autopista de cuota guarda implicaciones de seguridad, toda vez que

uno de los aspectos que atienden este tipo de vialidades es la calidad y mantenimiento que se les brinda, además de la rapidez en el servicio de auxilio, pues gracias al pago de cuotas se reduce la distancia en vías controladas y con afluencia

Además, otras ventajas de usar carreteras de cuota son que en éstas se lleva a cabo una gestión del tráfico, lo que permite que las y los conductores puedan evitar los atascos o embotellamientos; además, el pago de esto favorece el mantenimiento e infraestructura, garantizando inversiones a la par de la atención a las necesidades sociales. Sin olvidar que este tipo de infraestructura posibilita el acceso y el tránsito en las diversas zonas del país, permitiendo la comunicación y el acceso a los servicios, que además contribuyen a mejorar las condiciones de transporte, reducir el costo y tiempo de viaje, entre otros aspectos.

El acceso a las regiones y la optimización del tiempo y costos producen impacto observable a nivel micro y macro. Así, esta infraestructura permite generar nuevos empleos propios de la actividad, como la contratación de personal para la construcción, la administración de casetas de peaje, conducción de vehículos en nuevas rutas, pero también pueden generarse beneficios para otros sectores productivos como el turismo, comercio, transporte. Un ejemplo claro de ello se ilustra a partir de los impactos observados por el Banco Mundial (BM) a partir de la construcción de carreteras en Brasil,¹³ donde se encontró que esta actividad detonó un aumento en la participación escolar para las niñas, ya que contaban con mayores facilidades y seguridad de traslado a los centros educativos.

De acuerdo con las “Principales estadísticas del sector comunicaciones y transportes 2019”, respecto al tránsito diario promedio anual en las autopistas y puentes de cuota por clase de vehículo es claro que a pesar de que las cifras de 2019 son preliminares, la tendencia de un flujo mayor de automóviles respecto a los autobuses o camiones no ha variado en más de una década.

Cuando las y los mexicanos suelen transitar dentro del territorio nacional usando las carreteras de cuota lo hacen con la finalidad de vacacionar, de ir a trabajar o de acceder a algún servicio público como puede ser la educación, salud o algún trámite administrativo. Bajo estos supuestos, puede darse el caso de que, para una persona o familia, el tránsito por este tipo de carreteras sea esporádico, pero existen casos en donde esta práctica suele realizarse con mayor cotidianidad, incluso en algunas situaciones se realiza de manera diaria, por ejemplo, cuando el centro de trabajo o de estudio no se encuentran en la misma localidad. Los impactos de estas situaciones pueden analizarse desde diferentes perspectivas, una de ellas sería a través del tiempo que se destina en los traslados, otra, el gasto que esta práctica representa para la economía familiar.

En una revisión¹⁴ sobre los costos de los peajes en diferentes regiones de América Latina realizado a principios de 2020, considerando los recorridos más populares por país, se encontró que entre los países con los peajes más altos se encontraban Chile, seguido de Colombia y México.

La SCT realiza las actualizaciones¹⁵ tarifarias conforme a la inflación anual, no obstante, es esta misma inflación la que repercute en el costo que tienen diversos servicios y productos consumidos por la población mexicana, y es también esta inflación la que provoca que estos servicios y productos resulten privativos para cierto sector de la población.

El alto costo del peaje en las carreteras nacionales y los continuos aumentos representan un debate constante en la sociedad, ya que por una parte es claro que la construcción y mantenimiento de este tipo de infraestructura demanda de recursos pero a esto se contrapone el hecho de que en algunos casos, los hogares mexicanos no cuentan con los recursos económicos suficientes, por lo que ante la necesidad de desplazarse a través del territorio nacional eligen opciones más económicas, que en ocasiones resultan más inseguras, poniendo en riesgo su integridad física. El tema de la seguridad también puede afectar el traslado de mercancía, ya que, ante opciones libres de peaje, los productos pudieran sufrir afectaciones a causa del tiempo que se emplea en su traslado.

Esto puede ilustrarse con el caso de la carretera Durango Mazatlán, una de las vías con mayor costo,¹⁶ donde por automóvil se deben pagar \$648, mientras que para autobuses y camiones el costo oscila entre los \$1,280 y \$2,579. El monto resulta elevado si se compara con el sueldo mínimo vigente al 2020 que es de \$185.56 en la Zona Libre de la Frontera Norte y de \$123.22 para el resto del país.

Aunque el pago de los peajes no siempre tiene costos como el antes descrito, debe considerarse que el uso de una carretera siempre requiere de otro tipo de gastos, por ejemplo, aquéllos que tienen que ver con los suministros y mantenimiento del vehículo, entre ellos, gasolina, aceite e incluso reparaciones y refacciones.

Como se observó antes, el fortalecimiento de la red vial conlleva múltiples beneficios para el país y la población, por lo que resulta necesario fortalecerla, ampliarla. El artículo 11 constitucional brinda a las y los mexicanos la libertad de transitar por todo el territorio nacional, razón por la que el Estado debe garantizar a la población el ejercicio de este derecho, en el entendido de que al transitar por una carretera de peaje se está haciendo uso de un servicio a cambio de un determinado monto económico. No obstante, este servicio guarda una estrecha relación con el ejercicio de un derecho por lo que es necesario que el Estado implemente acciones que permitan que la población transite a través de vías más seguras y de mejor calidad, sin que esto afecte la operatividad de éstas y sin que resulte una alternativa a la que sólo unos cuantos tienen acceso.

Si bien es cierto que existen opciones para viajar de manera terrestre en las que no necesariamente ha de hacerse uso de las carreteras de cuota, debe también mencionarse que estas maneras no siempre resultan ser las óptimas en tanto que una de las funciones más importantes de las vialidades de cuota es facilitar la vida a la ciudadanía a la par que aumentan la productividad.

El Gobierno de México ha establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) que su política económica no es producir cifras y estadísticas armoniosas sino generar bienestar para la población. Por su parte, entre los objetivos de la SCT inscritos en el Programa Sectorial de Comunicaciones y transportes 2020-2024, se encuentran el “desarrollo de una red de comunicaciones y transportes accesible, segura, eficiente, sostenible, baja en emisiones, moderna [...] que abata, prioritariamente, la exclusión de las personas que han permanecido marginadas por siglos y facilite el tránsito de bienes y servicios de una manera integral para propiciar el bienestar individual y el desarrollo regional”.

En este sentido fortalecer la comunicación y el flujo de movilidad terrestre mediante esquemas de pago al alcance de la población en general, contribuirá positivamente en la vida cotidiana de la ciudadanía y en sus recursos, sin mencionar que con ello se producirá un , pero además en los recursos de la ciudadanía, pues continuará la derrama económica podrá percibirse en otras áreas, por ejemplo incentivando el turismo, ya que el costo del traslado no estará sujeto a cambios repentinos y permitirá que las personas tengan claridad en los pagos que deberán hacer.

Para una mayor comprensión se presenta una tabla comparativa de la reforma propuesta:

Por lo anteriormente descrito, someto a consideración de esta honorable soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 5o., fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal para quedar como sigue:

Artículo 5o. Es de jurisdicción federal todo lo relacionado con los caminos, puentes, así como el tránsito y los servicios de autotransporte federal que en ellos operan y sus servicios auxiliares.

I. al VII. [...]

VIII. Establecer las bases generales de regulación tarifaria, a través de esquemas de incremento progresivo, limitado anualmente y accesible a la ciudadanía, a fin de garantizar el libre tránsito y la comunicación.

Las motocicletas deberán pagar el 50 por ciento del peaje que paguen los automóviles, y

IX. [...]

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Scheinvar, Isaac, Las carreteras y el sistema portuario frente a las reformas económicas en México, serie reformas económicas 20, 1999, [en línea] Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7466/1/S9900580_es .pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7466/1/S9900580_es.pdf)

2 SCT-Banobras, 111 preguntas sobre concesiones de autopistas en México, s/f, <http://dictyg-fi-c.unam.mx/~disyp/lecturas/111preguntas.pdf>

3 Contreras Valdez, Mario, Los primeros cuatro tramos carreteros de cuota y la ciudad de México. Mitad del siglo XX, [en línea]. Disponible en: http://www.amhe.mx/jornadas/ponencias2012/Mario_Contreras.pdf

4 Red Nacional. Esta red de carreteras permite un flujo rápido y eficiente de altos volúmenes de tránsito. Conectan ciudades que tienen un elevado movimiento económico, en estas el control de acceso es total por medio de casetas de cobro. [en línea]. Disponible en: <http://ri-ng.uaq.mx/bitstream/123456789/1052/1/IG-0002-V%C3%ADctor%20Hilario%20P%C3%A9rez%20Echevarr%C3%ADa.pdf>

5 Reporte Global de Competitividad 2019, Datos clave del sector infraestructura Reporte preparado por Financial Advisory–Infrastructure & Capital Projects (I&CP) Centroamérica. Octubre 2019 [en línea] Disponible en:

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gt/Documents/finance/191009-Deloitte-Reporte-Global-Competitividad.pdf>

6 SCT, Diseño y gestión de proyectos carreteros en Asociaciones Público-Privada, XXIV Congreso Mundial de Carreteras, Movilidad Sustentabilidad y Desarrollo, Ciudad de México, del 26 al 30 septiembre de 2011, [en línea], Disponible en:

<http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-de-sarrollo-carretero/publicaciones/libros/>

7 Inegi, Actualización 2019 de la Red Nacional de Caminos (RNC), Comunicado de Prensa Núm. 691/19, 13 de diciembre de 2019, [en línea], Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/GrfiaMd oAmte/RNC2019.pdf>

8 Inegi, Estadísticas a propósito del Día del Caminero (17 de octubre), 17 de octubre de 2017, [en línea]. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/camine-ro2017_Nal.pdf

9 Instituto Mexicano del Transporte, Representación Cartográfica en formato digital y georreferenciada de la red nacional de caminos, 13 de diciembre de 2019, [en línea]. Disponible en: <https://www.gob.mx/imt/acciones-y-programas/red-nacional-de-caminos>

10 Tipos de modalidades en las carreteras de cuota [en línea]. Disponible en: http://antares.inegi.org.mx/analisis/red_hidro/documentosSeg/Tipo_de_modalidades_en_las_carreteras_de_cuota.pdf

11 SCT, Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024, [en línea]. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/565614/Programa_Sectorial_de_Comunicaciones_y_Transportes_2020-2024.pdf

12 INSP, México, séptimo lugar en siniestros viales, 26 de agosto de 2020, [en línea]. Disponible en: <https://www.insp.mx/avisos/4761-seguridad-vial-accidentes-transito.html>

13 Fajardo, Luis, “Los países con las mejores y las peores carreteras en A. Latina, BBC Mundo, 10 de junio de 2015, [en línea]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150609_economia_mejores_peores_carreteras_lf

14 La República, En Chile, Colombia y México se encuentran los precios de peajes más caros de la región, 27 de enero de 2020, [en línea]. Disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/en-chile-colombia-y-mexico-se-encuentran-los-peajes-mas-caros-de-la-region-2956368>

15 Tarifas consultables en: <http://pot.capufe.mx/gobmx/Transparencia/Tarifas.html>

16 Caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos, Red FNI: tarifas vigentes 2020 (con IVA), Disponible en: <http://pot.capufe.mx/gobmx/Transparencia/Doc/TransparenciaF/Tarifas/Vigentes/Tarifas-VIGENTES-2020-agosto.pdf>

Dado en el recinto de la Comisión Permanente a los siete días del mes de enero de dos mil veintiuno.

Senador José Ramón Enríquez Herrera (rúbrica)