



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

5721/2026 - PROVINCIA DE BUENOS AIRES c/ ESTADO
NACIONAL - DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD
s/AMPARO LEY 16.986 -

San Martín, de septiembre de 2026.

A la presentación que antecede, efectuada por la parte actora,
tégase por notificada espontáneamente del traslado ordenado a fs. 826 y por
contestado el mismo.-

AUTOS Y VISTOS:

Para resolver las presentes actuaciones caratuladas “**5721/2026 -
PROVINCIA DE BUENOS AIRES c/ ESTADO NACIONAL -
DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD s/AMPARO LEY 16.986** –
del registro del este Juzgado Federal de 1ª Instancia en lo Civil, Comercial y
Contencioso Administrativo nro 2, Secretaria 1 y;

CONSIDERANDO:

I.- Se presenta **Gabriel Nicolás Katopodis** en el carácter de
**Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de
Buenos Aires**, con domicilio en calle 7 nro 1267, entre 58 y 59 de la ciudad
de La Plata, Provincia de Buenos Aires, con el patrocinio letrado del **Dr.
Hernán Rodolfo Gómez -Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos
Aires-** a promover la presente acción de amparo contra el **ESTADO
NACIONAL -DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD -DNV-**, en
representación y resguardo de los derechos que le corresponden a la
población de la Provincia de Buenos Aires en los términos del art. 43 de la
Constitución Nacional, atribuyendo a dicho organismo omisiones vinculadas
con la ejecución, conservación, seguridad y conclusión de la obra denominada



“Autopista Presidente Perón”, solicitando que se ordene su reactivación, continuación, finalización y habilitación de los tramos de la autopista ya finalizados y no operativos, por sí o por terceros, con cronograma y plazo cierto, debiendo verificar y controlar bajo su propia cuenta el estado de los tramos, con el fin de garantizar la vida y seguridad de todos los usuarios de la misma, comprendida por los siguientes tramos: I- Acceso Oeste- Acceso al Barrio 20 de Junio, Pontevedra (Progresiva Km 25,55); II- Acceso Barrio 20 de Junio - Ruta Provincial N° 58 (Progresiva Km 53,980) de la Provincia de Buenos Aires, III- Ruta Provincial N° 58 y Ruta Provincial N° 53 (Progresiva Km 72,60) y IV Ruta Provincial N° 53 - Autopista Buenos Aires La Plata (Progresiva Km 94,00).

En caso de incumplimiento por parte de la DNV, solicita la transferencia integral de la traza a la Provincia de Buenos Aires para su ejecución, mantenimiento, gestión operativa con arreglo a la normativa vial vigente, así como el Estado Nacional acordó con 19 provincias, incluyendo los fondos de las partidas presupuestarias correspondientes para la conclusión de las obras y trabajos pendientes. Como antecedentes del caso, y según surge de la presentación inicial, señala que la obra constituye el proyecto de una circunvalación perimetral del área metropolitana y se extiende desde el Acceso Oeste, atravesando distintos partidos del conurbano bonaerense, hasta su proyectada vinculación con la zona de la Autopista Buenos Aires-La Plata, comprendiendo tanto sectores urbanos y suburbanos como zonas rurales, e individualiza cuatro tramos principales, cuya situación -conforme su relato- presenta diferencias en cuanto a su grado de ejecución, habilitación al tránsito y condiciones de seguridad, en tanto afirma que Autopista Presidente Perón ha sido interrumpida reiteradamente desde su licitación original en el año 2005.

Añade que diversos factores han motivado su discontinuidad: crisis presupuestarias, falta de coordinación interjurisdiccional, reprogramación de contratos, abandono por circunstancias políticas, entre otros, y aduce que la situación actual de la obra responde lisa y llanamente a un abandono absolutamente irracional y arbitrario por parte del Estado Nacional.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

En particular, y respecto del **Tramo I, denominado Acceso Oeste -Acceso al Barrio “20 de Junio”- Pontevedra**, la demanda ubica su extensión hasta la progresiva aproximada 25+550, atravesando los partidos de **Ituzaingó, Merlo y La Matanza**. Señala que posee aproximadamente **26 kilómetros de extensión** y que el sector comprendido entre el Distribuidor de la Ruta Provincial N.º 40 -progresiva 13+500- y el acceso al Barrio 20 de Junio fue habilitado progresivamente al tránsito, mientras que el segmento comprendido entre el Acceso Oeste y el Distribuidor de la Ruta Provincial N.º 40, entre las progresivas 0+000 y 13+500 aproximadamente, permanecería en ejecución.

Afirma que dentro de este último sector existen tramos contruidos pero no habilitados y que algunos de ellos resultarían accesibles para vehículos y personas pese a no contar, según afirma, con las condiciones de seguridad necesarias.

La presentación inicial identifica, dentro de este sector, diversas áreas urbanizadas y barrios vinculados con la traza, entre ellos La Josefina, Lago del Bosque, Pompeya, Parque del Sol, Agustín Ferrari y Las Praderas, además de los sectores correspondientes a los distribuidores de las rutas 7 y 40. También refiere particularmente a los sectores de Pompeya y Parque El Sol, donde existirían parcelas pendientes de liberación y situaciones de relocalización que incidirían sobre la continuidad de las obras.

Además señala, que el estado del sector próximo al Acceso Oeste y a los barrios atravesados por la traza ha sido objeto de registros fotográficos e imágenes satelitales incorporados a la demanda, mediante los cuales procura acreditar la coexistencia de sectores habilitados, sectores inconclusos y otros contruidos sin habilitación al tránsito. Entre ellos menciona específicamente el área de Barrio Pompeya, el sector correspondiente a Parque El Sol y otros puntos de la traza en los que refiere, existirían accesos o posibilidades de circulación no controladas.

En cuanto al **Tramo II**, la accionante lo individualiza como el **comprendido entre el Acceso al Barrio “20 de Junio” y la Ruta Provincial N.º 58, con una longitud aproximada de 28,4 kilómetros**, atravesando los partidos de **La Matanza, Ezeiza y San Vicente**, y ubicando



su extremo final en la progresiva aproximada 53+980. La propia actora reconoce que este tramo se encuentra habilitado al tránsito en toda su extensión, aunque cuestiona las condiciones de seguridad y conservación existentes en determinados sectores.

En relación con dicho tramo, la demanda refiere que la habilitación se produjo en distintas etapas: inicialmente, entre la Ruta Nacional N.º 3 y la Autopista Ezeiza-Cañuelas; posteriormente, entre esta última y la Ruta Provincial N.º 58, y finalmente mediante la conexión con el Tramo I. También menciona una situación registrada en la zona de Canning, donde -según la información invocada por la actora- se habría generado un acceso informal desde la Ruta Provincial N.º 52, posteriormente cerrado por el Municipio de Ezeiza, con evidente falta del control por parte del Estado Nacional.

Respecto del **Tramo III**, la actora lo sitúa entre la **Ruta Provincial N.º 58 y la Ruta Provincial N.º 53, con una extensión aproximada de 17,91 kilómetros**, atravesando los partidos de **Presidente Perón, San Vicente y Florencio Varela**. En este sector identifica particularmente el área de Guernica, el Barrio Parque Americano y, hacia el extremo final de la traza, el sector próximo al barrio Los Tronquitos, además de referir al denominado El Tropezón (La Capilla) en relación con las dificultades existentes para la liberación de la traza.

Según el relato de la actora, el subtramo comprendido entre el Distribuidor de la Ruta Provincial N.º 58 -progresiva 55+240- y el Distribuidor de la Ruta Provincial N.º 210 -aproximadamente progresiva 62+450- se encuentra habilitado al tránsito desde septiembre de 2023. En cambio, permanecería pendiente la conclusión del sector comprendido entre la Ruta Provincial N.º 210 y la Ruta Provincial N.º 53, hasta aproximadamente la progresiva 73+150, donde se desarrollarían tareas de obra.

Afirma que parte de ese sector se encuentra pavimentado y que ello permitiría la circulación de personas o vehículos por sectores que no se encuentran formalmente habilitados.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

Hace una particular referencia en cuanto al al Barrio Parque Americano, respecto del cual acompaña registros fotográficos y georreferenciados, sosteniendo que la traza inconclusa atraviesa las inmediaciones del área urbanizada y que en determinados puntos se observarían residuos, vehículos abandonados o vandalizados y otras situaciones que, desde su perspectiva, evidenciarían las consecuencias de la falta de conclusión de la obra. Asimismo, vincula la situación de dicho sector con la existencia de dificultades de acceso y condiciones de infraestructura que afectarían a los habitantes de la zona.

Finalmente, en lo concerniente al **Tramo IV**, la demanda lo individualiza como el sector comprendido entre la **Ruta Provincial N.º 53 y la Autopista Buenos Aires-La Plata**, con una progresiva proyectada hasta aproximadamente el km 94+00 y aduce que su trazado originalmente previsto atravesaba el Parque Pereyra Iraola, que la obra fue objeto de actuaciones judiciales iniciadas por una asamblea de vecinos de la zona y tuvo una sentencia firme con obligación de no avanzar sobre el proyecto original, ni con cualquier alternativa que afecte la zona del Parque Pereyra Iraola (fallo judicial 1778/2010 del Juzgado Federal de Quilmes) y señaló que el fallo menciona otras alternativas para la continuidad de este tramo, pero no se concluye cuál es la definitiva. Dicha circunstancias impidieron avanzar sobre el proyecto original, por lo que la definición de su recorrido definitivo habría quedado sujeta a distintas alternativas. Según la presentación inicial, el tramo comprendería sectores de los partidos de **Florencio Varela, Berazategui y La Plata**.

Sobre la base de las situaciones precedentemente descriptas, la Provincia de Buenos Aires requirió el dictado de una tutela cautelar de amplio alcance, orientada principalmente a preservar las condiciones de seguridad de la traza mientras se sustancia la presente acción.

En concreto, solicitó que se ordene a la Dirección Nacional de Vialidad, con carácter urgente, la adopción de medidas vinculadas con **1.** Colocar la señalización completa y urgente conforme la normativa en la materia de los sectores en obra o con tránsito mixto, conforme normas técnicas de seguridad vial (cartelería, iluminación, reductores de velocidad y advertencias diurnas y nocturnas); **2.** Colocar dispositivos de contención



(barandas metálicas, delineadores de banquina, cordones de protección) en sectores con desnivel o traza elevada; **3.** Establecer desvíos alternativos seguros donde la traza no se encuentre habilitada, con indicación clara y mantenimiento provisorio del camino alternativo; **4.** Llevar adelante el bacheo, relleno y consolidación urgente en los sectores donde el tránsito vehicular ya fue habilitado, pero existen deterioros en la calzada y **5.** Elaborar un informe técnico, por sí y/o a través de las áreas respectivas de DNV y las Inspecciones de Obras, a ser entregado por la demandada en el plazo de 5 días, sobre: Estado actual y porcentaje de ejecución por tramo, plan de obras para los próximos 3 meses, licitaciones activas o suspendidas, presupuesto afectado y disponibilidad financiera para la continuidad de obra.

La actora sostiene que tales medidas resultan necesarias frente a un cuadro que califica como de riesgo cierto, actual y concreto para la seguridad vial, invocando para ello, entre otros elementos, registros fotográficos, documentación administrativa, antecedentes sobre accidentes y distintos informes producidos por organismos provinciales y municipales.

Además aduce que el abandono prolongado de los sectores indicados de la **Autopista Presidente Perón** ha generado un creciente y visible deterioro ambiental, que pone en riesgo tanto al entorno ecológico como la salud de la población circundante, señalando que en algunos se pueden observar microbasurales y basurales a cielo abierto, con acumulación de residuos sólidos urbanos, escombros, neumáticos y, en algunos casos, vehículos incendiados.

Finalmente, la actora hace mención al Decreto Provincial N° 641/24, de fecha 24 de mayo de 2024, dictado en el marco de la Ley N° 13.580, por el cual se creó el **Consorcio de Gestión y Desarrollo de la Autopista Presidente Perón**, como ente de derecho público estatal, integrado por la **Provincia de Buenos Aires y los Municipios de Berazategui, Ezeiza, Florencio Varela, Ituzaingó, La Matanza, Merlo, Presidente Perón y San Vicente.**

Indica que entre los objetivos del Consorcio se encuentran la gestión y desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia económica, social, productiva, educativa, sanitaria, territorial, ambiental, de hábitat, seguridad, transporte, infraestructura y servicios públicos; la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

coordinación de la planificación regional y de criterios urbanísticos; la gestión de recursos destinados al financiamiento de emprendimientos conjuntos; y la promoción de la radicación de empresas y unidades productivas, el empleo y la generación de valor agregado en la región.

Agrega que, posteriormente, mediante el Decreto Provincial N° 3687/24, se incorporó a la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos la Unidad de Coordinación Técnica de Apoyo para las obras del Consorcio de Gestión y Desarrollo de la Autopista Presidente Perón, bajo la dependencia de la Subsecretaría de Planificación y Coordinación para el Desarrollo Territorial Sostenible y que a dicha Unidad se le asignaron funciones vinculadas con la planificación e instrumentación de las políticas del Consorcio, la promoción de proyectos normativos, obras y servicios, la articulación con organismos provinciales, municipios y organizaciones de la sociedad civil, y el seguimiento operativo, administrativo y técnico de los proyectos y acciones impulsados por el Consorcio.

Destaca, que la normativa reseñada refleja la articulación institucional entre la Provincia y los Municipios atravesados por la traza, orientada al desarrollo regional y a la planificación conjunta de políticas vinculadas, entre otras materias, con la infraestructura, el transporte, el ordenamiento territorial y el desarrollo productivo.

Funda la procedencia de la acción de amparo en la existencia de un daño real, actual y concreto (art 43 de la CN), en la arbitrariedad e ilegalidad manifiesta de la omisión estatal, en el daño irreparable de pérdida de vidas humanas, hizo alusión al peligro en la demora, y solicitó se haga lugar a la medida cautelar en los términos peticionados.

Requerido el informe previsto en el art. 4 de la ley 26.854 correspondiente, se presentó la **Dra. Yamila Pérez Núñez, en el carácter de Coordinadora de Asuntos jurídicos de la DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD**, y la **Dra. Jessica Mariela Caballero** en representación de la



DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD y produjeron el informe requerido, acompañando documentación proveniente de sus distintas áreas técnicas, administrativas, contables y de conservación.

Como consideración preliminar, la demandada sostiene que la tutela requerida no reviste carácter meramente conservatorio, y que por el contrario, la actora pretende que, con carácter cautelar, se ordene a la Dirección Nacional de Vialidad la realización inmediata de diversas prestaciones materiales positivas sobre la infraestructura vial, incluyendo señalización, iluminación, dispositivos de contención, establecimiento y mantenimiento de desvíos y ejecución de tareas sobre la calzada, además de requerimientos de información vinculados con la ejecución y planificación de la obra.

Entiende que las medidas solicitadas son susceptibles de incidir directamente sobre la gestión técnica, operativa, contractual y presupuestaria de una obra pública de significativa extensión y complejidad, lo que impone una valoración cuidadosa de la situación concreta sobre la cual aquellas habrían de ejecutarse.

Afirma que la situación de la **Autopista Presidente Perón** no puede ser caracterizada como un supuesto de inacción absoluta o abandono generalizado, puesto que la documentación reunida da cuenta de la existencia de trabajos de conservación y mantenimiento en los sectores habilitados, actividad material de obra en sectores todavía en ejecución, relevamientos técnicos, medidas de cierre y señalización en sectores no habilitados, procedimientos de contratación y certificación y actuaciones destinadas a obtener la liberación de sectores afectados por expropiaciones o interferencias.

Desde esa perspectiva, la Dirección Nacional de Vialidad destaca que la traza presenta una situación heterogénea, en la que coexisten sectores habilitados al tránsito y sometidos a tareas de conservación, otros que continúan en ejecución, sectores no habilitados respecto de los cuales se han adoptado medidas de cierre y prevención, y áreas cuya disponibilidad material se encuentra condicionada por expropiaciones, relocalizaciones, intrusiones o interferencias de servicios.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

Puntualiza que en cuanto al **Tramo I**, la información técnica acompañada consigna **un avance físico a valores básicos del 88,88 %**. Precisa que el sector comprendido aproximadamente entre las progresivas 13+550 y 25+550 se encuentra habilitado al tránsito, mientras que el comprendido entre 0+000 y 13+600 continúa en ejecución. Dentro de este último, se informa un grado de intervención elevado, con sectores que cuentan con capas asfálticas ejecutadas y otros trabajos todavía pendientes.

Señala que de la documentación de la DNV agrega, en relación con la liberación de la traza, que el **Tramo I comprende 1.567 parcelas afectadas y atraviesa los partidos de Ituzaingó, Merlo y La Matanza**. En sus sectores urbanos se identifican, entre otros, los barrios La Josefina, Lago del Bosque, Pompeya, Parque del Sol, Agustín Ferrari y Las Praderas 1 y 2, verificándose distintos grados de liberación y situaciones de expropiación o intrusión. Particularmente, se informa que determinados sectores de Pompeya y Parque del Sol aún se encontraban sujetos a procesos de liberación, mientras que en Las Praderas se registraban parcelas objeto de actuaciones judiciales y gestiones de relocalización.

Respecto del **Tramo II**, la DNV informa **un avance físico a valores básicos del 96,73 % y señala que se encuentra habilitado al tránsito en su totalidad desde diciembre de 2023**. Esta circunstancia determina, según la demandada, que las cuestiones vinculadas con conservación, señalización, iluminación, sistemas de contención y estado de la calzada deban ser analizadas atendiendo a las condiciones actuales de circulación de este sector, diferenciándolo de aquellos que todavía forman parte material de la obra.

En cuanto al **Tramo III**, la demandada informa **un avance físico a valores básicos del 89,77 %**. El sector comprendido entre las progresivas 55+240 y 62+200 se encuentra habilitado al tránsito desde septiembre de 2023, mientras que el comprendido entre las progresivas 63+200 y 73+150 continúa en ejecución. Respecto de este último, se informa que aproximadamente el 98 % de su longitud presenta algún grado de intervención, que alrededor de 9,10 kilómetros cuentan con capas asfálticas ejecutadas y que aproximadamente 1,15 kilómetros se encuentran en ejecución de terraplén. Asimismo, se individualizan unos 120 metros sin



intervenir, situación que la demandada vincula con la falta de disponibilidad de terrenos afectados por expropiaciones pendientes.

La demandada aduce, que según la documentación acompañada, las dificultades de liberación con sectores urbanos del **Tramo III**, se debe particularmente Parque Americano y El Tropezón (La Capilla).

También informa que, respecto de los sectores no habilitados, existen antecedentes de medidas concretas destinadas a impedir el acceso a la calzada. Así, mediante la Nota de Pedido N.º 650 hace saber que se documentó una constatación notarial realizada el 12 de agosto de 2025 en la progresiva 68+450, donde se constató el corte de la calzada principal con presencia de cartelería, malla preventiva y defensas.

Además aduce que mediante la Nota de Pedido N.º 715 se informó que el 18 de mayo de 2026 se efectuaron cortes de acceso a la calzada principal en la zona de la Ruta Provincial N.º 53.

En lo concerniente al **Tramo IV**, la DNV señala que **actualmente no se encuentra en ejecución**, debido a que el proyecto originalmente previsto fue objeto de modificaciones y se encuentra pendiente su reactivación. Explica que la traza originalmente proyectada contemplaba su vinculación con la **Autopista Buenos Aires-La Plata atravesando el Parque Pereyra Iraola** y que dicho diseño fue objeto de un proceso judicial en el que se analizaron distintas alternativas. Por tal razón, sostiene que la situación de este tramo no puede ser equiparada sin más con una obra simplemente paralizada o abandonada, pues su definición se encuentra vinculada con antecedentes judiciales, ambientales y técnicos específicos.

Hace hincapié, en la existencia de interferencias de servicios de terceros que condicionan determinados sectores de la obra. En particular, identifica líneas aéreas de tensión de Edenor en diversas progresivas del Tramo I; interferencias de Edesur en distintos puntos del Tramo III, y un tendido de gas perteneciente a Naturgy próximo a la progresiva 5+280.

Paralelamente, adjunta informes de las áreas de conservación acompañados por la DNV a fin de documentar tareas desarrolladas durante 2026 en sectores habilitados, incluyendo labores de limpieza y perfilado de la zona de camino, mantenimiento, señalización, iluminación, sistemas de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

contención y otras intervenciones. Entre ellas, una tarea de limpieza de la zona de camino de la Autopista Presidente Perón y la Ruta Nacional N.º 3, comprendiendo el sector entre aproximadamente los km 13,19 y 62,23.

Finalmente, frente a la medida cautelar solicitada, la DNV sostiene que no resulta técnicamente adecuado impartir una orden general e indiferenciada sobre toda la Autopista, dado que no todos los sectores presentan las mismas condiciones ni requieren idénticas intervenciones.

Señala, en particular, que una deficiencia puntual de un elemento de contención en un sector habilitado no puede ser equiparada con la situación propia de un tramo que continúa en ejecución y que, para disponer una intervención concreta, resulta necesario individualizar el sector, determinar la naturaleza y magnitud de la deficiencia y establecer técnicamente la solución correspondiente.

Ordenado el pertinente traslado a fs. 826 del informe producido a la actora, esta lo contesta y cuestiona las conclusiones de la DNV.

Manifiesta del informe producido por la Dirección Nacional de Vialidad en los términos del art. 4 de la Ley N.º 26.854, y de las constancias acompañadas, se evidencia claramente que los mismos desvirtúan los hechos que sustentaron el pedido de tutela cautelar. Además, acompañó un informe del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, del que surgiría la persistencia de las condiciones de riesgo y la ausencia de un plan integral para garantizar la seguridad, conservación y terminación de la traza.

Puntualiza que la documentación de la demandada da cuenta de la coexistencia de sectores habilitados, otros en ejecución y sectores no habilitados, así como de obras pendientes, reprogramaciones y situaciones vinculadas con expropiaciones, relocalizaciones, intrusiones e interferencias con servicios públicos. Destaca que para el Tramo I se consignaban distintas fechas de finalización -1º y 10 de noviembre de 2027-, mientras que para el Tramo III se registraban fechas del 1º y 29 de julio de 2026 y otra proyección para el 29 de enero de 2028; asimismo, señaló que el Tramo I acumulaba nueve reprogramaciones y los Tramos II y III registraban neutralizaciones de obra de hasta catorce meses.



En materia de seguridad vial, cuestiona la falta de información actualizada sobre siniestralidad y transitabilidad, y señala que la propia DNV había reconocido no contar -desde mayo de 2024- con servicio de Seguridad Vial sobre la traza. Pone en conocimiento el hecho del fallecimiento de un niño de diez años ocurrido en febrero de 2026 en un sector no habilitado del Tramo I, así como antecedentes de utilización de sectores no habilitados para picadas de motos y la situación de doce familias del barrio Parque Americano, en el Tramo III, cuyas viviendas habrían quedado aisladas y sus calles anegadas por el avance de las obras.

Asimismo, señala deficiencias reconocidas por la propia demandada en materia de señalización, iluminación y contención, entre ellas 92 elementos en mal estado o pendientes de colocación, la ausencia de ménsulas y pórticos entre las progresivas 25+550 y 62+550, y el faltante de 54 unidades de barandas, equivalentes a 411,48 metros, además de daños en sistemas de contención y la falta de cerco en el Puente El Canario. Menciona también una bajada clandestina en el Tramo II, a la altura de Ezeiza.

En cuanto al mantenimiento, indica que el único antecedente concreto de bacheo correspondía al aporte de 4 m³ de material en una banquina, mientras que el único sellado de fisuras documentado databa de mayo de 2024 y comprendía 39 metros. Agrega que para 2026 se había asignado un crédito de \$25.515.983.045, del cual se había devengado el 61% (\$15.479.754.335), encontrándose el presupuesto 2027 “en trámite”.

Por otra parte, sostiene que la problemática excedía la seguridad vial y comprendía la protección del ambiente y la salud de la población, refiriendo la presencia de basurales, residuos, escombros, neumáticos y vehículos vandalizados en distintos sectores de la traza. Señaló que la DNV no habría acreditado medidas concretas de saneamiento, remoción o recomposición ambiental. En ese marco, invocó los principios preventivo y precautorio y citó los precedentes de la CSJN “Saavedra” (Fallos: 344:174), “Equística” (Fallos: 343:726) y “Garay” (Fallos: 347:688).

Concluye manifestando que las medidas informadas por la demandada no resultaban suficientes para superar las condiciones denunciadas por lo que solicita que se haga lugar a la medida cautelar, al entender que la obra permanece inconclusa y subsisten riesgos para la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

seguridad vial, la vida, la integridad física, el ambiente y la salud de la población.

Seguidamente, se pasan los autos a despacho para resolver.-

II. Así expuestas la cuestiones traídas a examen, cabe recordar que de acuerdo con conocida jurisprudencia de los tribunales federales, la procedencia de las medidas de la índole de la requerida, queda subordinada a la verificación de dos extremos insoslayables; la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable en la demora, ambos previstos en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a los que debe unirse un tercero, establecido de modo genérico, para toda clase de medidas cautelares en el art. 199 del citado texto adjetivo (conf. CCAFed., Sala II, in re: “Cámara de Empresas de Control y Administración de Infracciones de Tránsito de la República Argentina”, sentencia del 25/04/2019, “Fundación Instituto de la Salud Medio Ambiente Economía y Sociedad”, sentencia del 14/05/2019, “Tonon Claudia Andrea”, sentencia del 13/08/2019, “Club Americano de Buenos Aires”, sentencia del 15/10/2019, “Ven a Ver Cooperativa de Trabajo Limitada”, sentencia del 17/10/2019; Sala III, in re: “JBS Argentina S.A.”, del 15/11/2012 entre muchas otras).

A su vez, la jurisprudencia y la doctrina han destacado que los requisitos antes citados se encuentran de tal modo relacionados con que a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro en la demora y viceversa, cuando existe el riesgo de un daño extremo irreparable, el rigor del fumus se puede atenuar (conf. CCAFed., Sala II, in re: “Pesquera del Atlántico S.A. c/ B.C.R.A.”, sentencia del 14-10-1985, “Tonon Claudia Andrea”, sentencia del 13/08/2019; Sala III, in re: “Gibaut Hermanos”, sentencia del 8-9-1983; Sala IV, in re: “Santos Costa SA”, sentencia del 3/03/2020, “Ilari Oscar Alberto”, sentencia del 17/09/2020; Sala V, in re: “Ribereña de Río Negro S.A. c/ D.G.I.”, sentencia del 8/11/1996, Sala I, in re: “Malis Sergio - Incidente nº1”, sentencia del 27/02/2018, “Control Automotores Buenos Aires SA”, sentencia del 2/10/2018, entre muchos otros).



En lo atinente a la verosimilitud del derecho invocado, debe entenderse como la posibilidad de que éste exista, más allá del análisis jurídico tendiente a dilucidar la conformidad o disconformidad de los actos administrativos con el ordenamiento vigente. Ello así, porque no se requiere una prueba acabada de su verosimilitud, extremo que sólo puede ser alcanzado al tiempo de la sentencia, ni es menester un examen exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, bastando que de un estudio prudente -apropiado al estado del trámite- sea dado percibir un “fumus bonis iuris” en el peticionario.

El peligro en la demora entonces, constituye la razón de ser de las medidas cautelares y -a los efectos de su procedencia- surge evidente que no basta el simple temor del solicitante sino que debe tratarse de hechos apreciables objetivamente, o sea, que surja evidente un perjuicio actual e inminente que pudiera transformar en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión. Ello así porque su objeto es evitar un daño irreparable que se originaría en la imposibilidad de que la sentencia sea dictada como corresponde o, más aún, que se tornara su ejecución en ineficaz o de cumplimiento imposible.

Asimismo, la presunción de validez que debe reconocerse a los actos de autoridades constituidas, obliga en los procesos precautorios como el presente a una severa apreciación de las circunstancias del caso y de los requisitos ordinariamente exigibles para la admisión de toda medida cautelar (ver CSJN doctr.de Fallos 322:2139 entre muchos otros; CNCAF, Sala III, causa47704/11, sent. Del 24/05/12).

Bajos dichos lineamientos, corresponde examinar los requerimientos solicitados por la demandante como medida cautelar.

III.- Encontrándose los autos en condiciones de resolver la tutela pretendida, corresponde señalar, en primer término, que la presente acción tramita bajo el régimen de la Ley 16.986, por lo que la Ley 26.854 resulta aplicable en los términos expresamente previstos, dado que la tutela





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

pretendida se encuentra direccionada hacia medidas positivas previstas por el artículo 14 de la Ley 26.854, de carácter innovativo, por lo que se impone extremar la prudencia en su examen.

En efecto, las medidas cautelares tienen carácter instrumental y provisional y se encuentran destinadas a asegurar la eficacia práctica de la eventual sentencia definitiva, sin que puedan convertirse en un mecanismo destinado a anticipar, en términos sustanciales, el resultado del proceso.

Cabe puntualizar que, la Ley 26.854 faculta al juez a disponer una medida distinta o limitar la solicitada cuando ello resulte necesario para evitar perjuicios o gravámenes innecesarios al interés público, atendiendo a la naturaleza del derecho que se procura proteger y al perjuicio que se intenta evitar.

Desde esta perspectiva, corresponde determinar si alguno de los aspectos concretos de la pretensión cautelar aparecen suficientemente respaldado por las constancias incorporadas y, en tal caso, cuál es la medida estrictamente necesaria para brindar protección provisional sin sustituir a la Administración Nacional en las decisiones técnicas propias de la ejecución y conservación de la obra.

Del examen pormenorizado del escrito introductorio, informe producido por la demandada así como de la confrontación con documentación aportada por ambas partes, cabe adelantar que en este estado liminar del proceso, no resultan en un todo concluyentes para afirmar, con el grado de certeza propio, de la existencia de una situación uniforme de abandono o inactividad respecto de la totalidad de la Autopista Presidente Perón por parte de la demandada.

Por el contrario, los informes producidos por la propia Dirección Nacional de Vialidad dan cuenta de actividades de conservación, mantenimiento y ejecución de obra durante el año 2026, así como de medidas específicas de prevención en sectores no habilitados.

Tampoco puede soslayarse que ambas partes son contestes en que los distintos tramos presentan grados de avance y condiciones materiales diferentes, circunstancia que amerita sean evaluados particularmente a fin de decidir el temperamento correcto a seguir en cada caso.



El **Tramo I** registra un avance informado del **88,88 %** y cuenta con sectores en ejecución; el **Tramo II** registra un avance del **96,73 %** y se encuentra habilitado al tránsito; y el **Tramo III** presenta un avance del **89,77 %**, coexistiendo sectores habilitados con otros que permanecen en ejecución.

Asimismo, el **Tramo IV** presenta una situación sustancialmente diferente, encontrándose fuera de ejecución y sujeto a antecedentes judiciales, ambientales y técnicos relacionados con la definición de su trazado.

Por consiguiente, entiendo que no resulta posible trasladar automáticamente a la totalidad de la traza las conclusiones relativas a un sector determinado, ni disponer, con alcance general, la ejecución de obras cuya necesidad, ubicación, magnitud y características técnicas, difieren según cada tramo. Tal circunstancia impide, en principio, admitir las medidas exigidas en los términos amplios en que fueron formuladas. Sin embargo, distinta consideración merece el aspecto vinculado específicamente con la seguridad de los sectores que no se encuentran habilitados al tránsito.

En este punto, existe un elemento probatorio que reviste particular relevancia, ya que la propia demandada ha acompañado constancias que acreditan la adopción de medidas de cierre, señalización y prevención, respecto de determinados sectores no habilitados. Así, se encuentra documentado el corte de la calzada principal en la progresiva 68+450, con cartelería, malla preventiva y defensas. Se informó asimismo la realización de cortes de acceso en la zona de la Ruta Provincial N° 53, y a ello se suma que la propia Dirección Nacional de Vialidad reconoce la necesidad de realizar tareas vinculadas con señalización, sistemas de contención y mantenimiento de los sectores habilitados, y que ha efectuado relevamientos destinados a identificar las incidencias existentes en tales materias, ello no obstante que la Provincia cuestiona la suficiencia y actualidad de esas medidas y refiere a la existencia de sectores respecto de los cuales la señalización y las condiciones de cierre no resultarían suficientes.

En consecuencia, sin que pueda tenerse por acreditada una situación generalizada de inseguridad de toda la traza, sí se encuentra configurado un ámbito específico de riesgo que justifica adoptar **una tutela**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

preventiva limitada a aquellos sectores que, por no encontrarse habilitados al tránsito, requieren necesariamente de medidas eficaces que impidan su utilización o acceso no autorizado.

Es en este punto, que no considero necesario establecer cautelarmente la ejecución de una obra determinada ni imponer a la demandada una solución constructiva específica, ya que la finalidad cautelar puede alcanzarse mediante una orden de contenido más acotado en cuanto a asegurar que los sectores no habilitados permanezcan efectivamente cerrados y debidamente señalizados durante la sustanciación del proceso judicial.

Tal medida no importa anticipar el resultado de la pretensión principal ni definir judicialmente el modo en que debe ejecutarse la Autopista. Solo se limita a preservar una condición elemental de seguridad respecto de sectores que, por encontrarse fuera de habilitación, no deben quedar disponibles para el tránsito o circulación no autorizada.

Idéntica consideración, aunque con mayor cautela, merece la cuestión relativa a los sistemas de contención en sectores actualmente habilitados al tránsito.

La documentación de la DNV permite tener por acreditado que los sistemas de contención constituyen un componente de las tareas de conservación y que el propio organismo ha realizado relevamientos para identificar incidencias en esa materia. El informe técnico acompañado por la Provincia, a su vez, identifica determinadas unidades de barandas que, según su análisis de la documental de la demandada, se encontrarían pendientes de colocación.

Ahora bien, la prueba reunida no permite determinar, con carácter general y respecto de toda la traza, **qué elemento se encuentra faltante, cuál se encuentra deteriorado, en qué progresiva se ubica, cuál es el riesgo concreto que presenta y cuál es la solución técnicamente adecuada**, ya que no resulta jurídicamente equivalente ordenar la reparación de una defensa deteriorada ubicada en un sector habilitado al tránsito que disponer, sin individualización previa, la instalación de dispositivos de seguridad en un frente de obra en ejecución.



La propia documentación de la demandada evidencia precisamente esa diversidad de situaciones, por ello, no corresponde disponer cautelarmente la colocación generalizada de dispositivos de contención en los términos pretendidos. Sin embargo, la tutela preventiva debe alcanzar aquellos sectores habilitados respecto de los cuales los propios relevamientos técnicos de la DNV hayan identificado una deficiencia concreta en materia de contención que comprometa la seguridad de los usuarios.

En ese supuesto, la tutela judicial no consistirá en imponer un determinado diseño o solución constructiva, sino en exigir que la autoridad competente verifique la situación y adopte la intervención técnicamente correspondiente.

IV.- Por otra parte y en cuanto a las **tareas de bacheo, relleno y consolidación**, no se advierte que las constancias reunidas permitan individualizar -con la precisión necesaria- los deterioros cuya reparación inmediata se pretende, ya que la DNV ha acreditado la existencia de tareas de conservación y mantenimiento y, particularmente, de intervenciones sobre sectores deteriorados, incluyendo una actuación urgente sobre la banquina ubicada en el km 39.

La existencia de necesidades de mantenimiento no implica, por sí misma, la acreditación de una omisión actual susceptible de ser remediada mediante una orden judicial general, ya que la realización de tareas de bacheo o consolidación requiere, además, **una determinación técnica acerca de la naturaleza del deterioro, su extensión, la solución adecuada y su compatibilidad con la secuencia constructiva correspondiente.**

En consecuencia, no corresponde hacer lugar a este aspecto de la pretensión cautelar en los términos generales peticionados, sin perjuicio de que la existencia de un deterioro concreto que comprometa de manera inmediata la seguridad vial pueda ser puesta en conocimiento del Tribunal y dar lugar, de corresponder, a una tutela específicamente delimitada.

V.- En cuanto a la pretensión cautelar relativa al **establecimiento de desvíos alternativos**, tampoco corresponde hacer lugar, en los términos





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

propuestos, ello así, dado que la determinación de un desvío no constituye una operación meramente material, sino que requiere definir previamente su trazado, condiciones de transitabilidad, capacidad, señalización, compatibilidad con las obras en ejecución e interferencias existentes. Además, de la documentación acompañada surge que respecto de determinados sectores no habilitados ya se han implementado medidas concretas de corte y prevención.

Por ello, la finalidad preventiva perseguida por la actora puede ser adecuadamente satisfecha, en esta instancia, mediante la obligación de mantener efectivamente cerrados y señalizados los sectores no habilitados, sin necesidad de que el Tribunal determine judicialmente el diseño de los desvíos correspondientes.

VI.- Finalmente, y en cuanto a la solicitud dirigida a obtener la presentación de un **informe técnico integral** sobre el estado y porcentaje de ejecución de cada tramo, planes de obra, licitaciones, presupuesto y disponibilidad financiera, no habrá de prosperar como medida cautelar en tanto la DNV ha acompañado una cantidad significativa de antecedentes provenientes de sus áreas de Obras, Conservación, Contrataciones, Contabilidad, Expropiaciones e Inventario Vial, incluyendo planes de trabajo, curvas de inversión, documentación sobre ejecución, certificaciones y medidas de conservación.

Si bien la Provincia cuestiona esa información, lo cierto es que el requerimiento formulado excede, por sus características, la finalidad propia de una tutela cautelar destinada a prevenir un daño inmediato.

Ello no obsta a las facultades ordenatorias del Tribunal para requerir, en caso de resultar necesario durante la sustanciación del proceso, información puntual vinculada con circunstancias concretas que deban ser esclarecidas.

De lo hasta aquí expuesto surge, entonces, una situación que exige una respuesta cautelar diferenciada y proporcional. Por un lado, no existen elementos suficientes para imponer judicialmente la ejecución generalizada de obras de señalización, iluminación, contención, bacheo,



consolidación o desvíos a lo largo de una infraestructura cuya situación técnica y jurídica difiere sustancialmente según el tramo y sector involucrado, pero por otro, **sí existen elementos objetivos que justifican una intervención preventiva acotada** respecto de la seguridad de los sectores no habilitados y de aquellos sectores habilitados en los que los propios relevamientos técnicos de la demandada hayan detectado deficiencias concretas en materia de sistemas de contención.

De este modo, la solución que se adopta procura conciliar la tutela judicial efectiva con la necesaria preservación de las **competencias técnicas de la Administración**, evitando tanto que la medida cautelar se convierta en un anticipo de la sentencia definitiva como que la existencia de actividad administrativa impida brindar protección frente a situaciones concretas de riesgo que aparecen prima facie acreditadas.

Debe recordarse, además, que la Ley 26.854 permite al órgano jurisdiccional limitar la medida solicitada o disponer una distinta cuando ello resulte necesario para evitar gravámenes innecesarios al interés público.

En tales condiciones, corresponde hacer lugar parcialmente a la tutela solicitada, en los términos que se establecerán en la parte dispositiva, dejando establecido que lo aquí dispuesto no importa adelantar opinión respecto del fondo de la pretensión, ni sustituir a la autoridad administrativa en la determinación de las soluciones técnicas correspondientes a la ejecución y conservación de la obra, limitándose la tutela acordada a aquellas medidas indispensables destinadas a preservar, durante la tramitación de la causa, condiciones básicas de seguridad en los sectores individualizados.

VII.- En cuanto al recaudo previsto por el artículo 13 de la Ley N° 26.854 relativo a la ponderación del interés público comprometido, al respecto, no advierto que la medida cautelar aquí dispuesta produzca una afectación concreta, grave o irreversible del interés público. Por el contrario, las medidas están orientadas a la preservación de bienes materiales y ambientales, estructuras y seguridad vial y de la integridad física y vida de las





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

personas, finalidades que, prima facie, recaen en el Estado Nacional -DNV- con la preservación de la legalidad, el respeto de la Constitución Nacional y la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales.

En tal sentido, cuando existen cuestionamientos respecto de determinada omisión, y/o ausencia de control, que puedan ocasionar consecuencias de difícil reparación ulterior, lejos de contrariar el interés público aparece como un mecanismo idóneo para resguardarlo.

En este orden, y teniendo en cuenta que en esta etapa preliminar del proceso se verifican determinadas circunstancias objetivas, estimo que debe tenerse por suficientemente acreditada la verosimilitud del derecho y del peligro en la demora en los términos del inciso 2º del artículo 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que avalan el dictado de la medida cautelar innovativa -en forma parcial- a fin de evitar posibles perjuicios hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo, bajo caución juratoria en los términos del art. 199 del CPCCN la que se tiene prestada por la parte actora con el escrito de demanda y sus ratificaciones posteriores.

VIII.- En cuanto al plazo de vigencia de la medida, tratándose de un proceso de amparo, corresponde observar lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley 26.854, que establece que el plazo de vigencia de una medida cautelar en esta clase de procesos no podrá exceder de seis (6) meses, sin perjuicio de las posibilidades de prórroga legalmente previstas. En consecuencia, corresponde fijar su vigencia en **seis (6) meses**, sin perjuicio de lo que pudiera disponerse posteriormente de acuerdo con la evolución de las circunstancias y el estado procesal de la causa.

Por todo lo expuesto;

RESUELVO:



1º) HACER LUGAR parcialmente a la medida cautelar solicitada por la PROVINCIA DE BUENOS AIRES y, en consecuencia, ordenar al **ESTADO NACIONAL -DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD** que mientras se encuentre vigente la presente medida:

a) mantenga y, en caso de resultar necesario, refuerce las medidas de cierre, señalización y prevención existentes en los sectores de la **Autopista Presidente Perón** que no se encuentren habilitados al tránsito, adoptando las medidas materiales técnicamente necesarias para impedir el acceso vehicular o peatonal no autorizado a dichos sectores y garantizar su adecuada individualización respecto de los usuarios de la traza;

b) respecto de los sectores actualmente habilitados al tránsito en los que los propios relevamientos técnicos de la Dirección Nacional de Vialidad hubieren identificado deficiencias concretas en materia de sistemas de contención -susceptibles de comprometer la seguridad de los usuarios-, proceda -por intermedio de sus áreas técnicas competentes- a verificar su estado y, en caso de constatarse la existencia de una situación que requiera intervención, adopte la medida de reparación, reposición o adecuación técnicamente correspondiente.

2º) ORDENAR a ESTADO NACIONAL -DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD que dentro del plazo de **quince (15) días** de notificada la presente, informe al Tribunal las medidas adoptadas en cumplimiento de lo dispuesto en los puntos precedentes, individualizando los sectores involucrados, las condiciones de cierre y señalización existentes y, en su caso, las deficiencias concretas verificadas en materia de sistemas de contención y las medidas adoptadas para su corrección.

3º) RECHAZAR la medida cautelar solicitada respecto de los restantes puntos, y en particular en cuanto pretende imponer, con alcance general, la ejecución de obras de señalización e iluminación, la colocación indiscriminada de dispositivos de contención, el establecimiento judicial de desvíos alternativos, la realización generalizada de tareas de bacheo, relleno y consolidación, y la presentación del informe técnico integral requerido en el punto quinto de la petición cautelar.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT. ADM.
DE SAN MARTIN 2

4º) FIJAR la vigencia de la medida cautelar dispuesta en el punto 1º por el plazo de **seis (6) meses**, de conformidad con lo establecido por el artículo 5º de la Ley 26.854, sin perjuicio de lo que corresponda resolver en caso de solicitarse su prórroga.

5º) En cuanto a las costas, las mismas se imponen en el orden causado, en atención a que el requerimiento del informe previo que establece el art. 4 de la ley 26.854 no puede entenderse como una sustanciación propiamente dicha, debido al carácter de inaudita parte que impera en las medidas cautelares (art. 68, segundo párrafo del CPCCN).

Regístrese, notifíquese a las partes por cédula y por Secretaria a los domicilios constituidos por las partes.

ELPIDIO PORTOCARRERO TEZANOS PINTO
JUEZ FEDERAL SUBROGANTE

