

Expte. FCR N° 3278/2024: “PROVINCIA DEL CHUBUT Y OTRO c/ DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD s/AMPARO LEY 16.986”

SENTENCIA 1º INSTANCIA

Esquel, 2 de octubre de 2025.

ANTECEDENTES

1) Demanda

El Sr. Gobernador Lic. Ignacio Agustín Torres, el Sr. Fiscal de Estado Dr. Andrés Giacomone y el Sr. Fiscal de Estado Adjunto Dr. Lucas A. Papini, con el patrocinio letrado del Dr. Javier Stampone, en nombre y representación de la Provincia del Chubut, demandaron a la Dirección Nacional de Vialidad con el objeto de que se ordene la reparación de manera integral de la ruta nacional 40 en todo su recorrido por el territorio provincial.

También presentó una demanda con el mismo objeto la Sra. Defensora del Pueblo de la Provincia del Chubut Dra. Claudia Bard, con el patrocinio letrado del Dr. Gustavo Cuenca, en nombre y representación de todos los ciudadanos chubutenses.

En las demandas se destacó el estado deplorable en que se encuentra la ruta nacional y cómo esto compromete la seguridad para circular por el territorio provincial; en un recorrido de que une varias localidades y comunas rurales y, por lo tanto, es de suma importancia para el desarrollo de actividades turísticas, culturales y deportivas y para la prestación de servicios esenciales para la comunidad.

En ese sentido, manifestaron que el estado de la ruta ha provocado daños al parque automotor del Estado provincial, ya que continuamente quedan fuera de servicio vehículos que sufrieron roturas de neumáticos o desperfectos en los amortiguadores o en el tren delantero.

Destacaron que la ruta nacional 40 es el camino principal para trasladar pacientes entre los 12 hospitales rurales que hay en la región cordillerana y el Hospital Zonal de Esquel y las dificultades de desplazamiento que deben enfrentar las ambulancias del sistema público de salud. Las mismas dificultades las relacionan con el sistema educativo provincial, dado que la ruta atraviesa 3 regiones educativas que involucran a 98.276 habitantes y 260 establecimientos escolares.

Por otro lado, remarcaron que el 80% de los turistas llegan por tierra utilizando la ruta nacional 40, que de ese modo se constituye en la principal vía de acceso a los destinos turísticos de la región cordillerana chubutense. Además, destacan su importancia en la protección contra los incendios forestales de bosque nativo en la época estival.

2) Trámite como amparo colectivo y legitimación activa

Luego de dar intervención al Ministerio Público Fiscal y admitir la competencia de la justicia federal, readecué el procedimiento como una acción de amparo de alcance colectivo en protección de todos los habitantes que utilizan la ruta nacional 40 en la Provincia del Chubut, ordené su registración en el registro correspondiente y la difusión de la existencia del juicio en los medios de comunicación (LRA9 Radio Nacional Esquel) para conocimiento de las personas que pudieran tener interés en participar en el proceso en condición de afectadas¹.

Al respecto, y en relación al cuestionamiento de la demandada acerca de la procedencia formal de la acción de amparo, considero que ese trámite rápido y expedito es el que mejor conjuga el interés por la seguridad vial —que en definitiva protege la vida, la integridad física y la propiedad de los usuarios de la ruta 40— y las necesidades probatorias que requiere el análisis de esta situación.

Esto no requiere una amplitud de debate o de prueba que sea imposible o muy dificultoso alcanzar en este marco procesal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando el demandado no se ha visto privado del ofrecimiento o producción de prueba, rechazar una acción de amparo y remitir al afectado al planteo de vías ordinarias, constituiría un exceso de ritual manifiesto².

Por otro lado, la situación que origina la presentación de estas demandas afecta de manera individual y homogénea a la seguridad de todos los habitantes que circulan por la ruta nacional³.

En este sentido, se recuerda que el afectado “se trata de un sujeto que tiene un interés compartido con otros integrantes del grupo. Pero esta ‘cotitularidad’ o ‘coparticipación’, opuesta a la singularidad de vivencia del damnificado concreto del primer párrafo del art. 43, no obsta a que el ‘afectado’ pueda acreditar un daño diferenciado, que constituye una suerte de ‘cuota parte’ del agravio total (...) Nótese que no se marca como recaudo la exclusividad del daño, sino su diferenciación; lo que significa que quien invoca legitimación debe señalar un móvil distinto del mero interés en el cumplimiento de la ley. De lo contrario, caemos en la acción popular o en instancias de mera denuncia, o participación ciudadana indiferenciada basada en el mero interés de legalidad objetiva”⁴.

De este modo, el Estado provincial no concurre a este proceso únicamente por el interés en el cumplimiento de las obligaciones legales de la parte demandada, sino

¹ Ac. 12/2016 CSJN.

² CSJN, Fallos 310:133.

³ CSJN, Fallos: 332:111.

⁴ Lorenzetti, Ricardo Luis, Justicia colectiva, 2da. Edición, p. 209/10, Rubinzal-Culzoni, Santa Fé, 2017.



como uno de los afectados por el estado de la ruta nacional 40. Esa condición está acreditada con la prueba que establece el perjuicio que ha provocado la falta de mantenimiento de la ruta en el cumplimiento de las actividades regulares de los funcionarios provinciales⁵.

Esto marca la diferencia con la Municipalidad de Esquel y la Municipalidad de Lago Puelo, respecto de las cuales se rechazó la legitimación que invocaron para intervenir en este proceso porque no revestían la condición de afectados.

Por su parte, la legitimación de la Defensora del Pueblo de la Provincia del Chubut está habilitada por su rol en la defensa de los intereses individuales homogéneos de los habitantes afectados por la situación denunciada en la demanda⁶.

3) Informe de la demandada

La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) presentó el informe requerido a través de su representante legal Dr. Lizardo Luis Dopico, con el patrocinio letrado del Dr. Alan Jonathan Piggot.

En el informe se negó que la ruta nacional 40 requiera de una reparación integral y que la DNV la haya dejado abandonada. Se afirmó que el Distrito 13 Chubut de la DNV estableció que la ruta recorre 586,37 kilómetros en el territorio de esta provincia. En este recorrido hay 465,46 kilómetros en estado de tránsito normal (79%), 91,21 kilómetros en que se debe transitar con precaución (16%) y 29,70 kilómetros que están intransitables o se debe transitar con extrema precaución (5%).

Esto indica, según la demandada, que hay secciones de la ruta que requieren de la ejecución de obras contratadas y proyectadas, mientras otras secciones pueden seguir siendo mantenidas por el propio organismo. Se mencionó también que en época invernal la nieve, la lluvia, el hielo, la sal utilizada para despejar la ruta, el tráfico de camiones y autobuses, y las cadenas con las que equipan sus neumáticos, provocan un gran deterioro en la calzada.

⁵ En el informe de la Dirección General de Servicios Públicos (Delegación Oeste) de fecha 25/1/2024, surge que: “La Ruta Nacional 40, vital para la conectividad de la región se encuentra hace más de seis años en un estado deplorable (...) El estado de colapso vial ha sumido a la región en un caos afectando directamente las funciones críticas de la Dirección General de Servicios Públicos (...) El parque automotor de la institución ha sufrido daños catastróficos debido a las pésimas condiciones de la ruta, con costos económicos y logísticos que podrían haberse evitado con un mantenimiento adecuado”. En la declaración testimonial de la Secretaria de Salud Dra. Denise Acosta se menciona que el deterioro de la calzada obliga a los choferes de las ambulancias a realizar maniobras para esquivar baches, exponiéndose a vuelcos y choques con otros vehículos, y que el estado del camino provoca roturas y deterioro en las ambulancias y unidades de traslado de la secretaria, generando un gran costo en la reparación y su baja durante el periodo de la reparación. En la declaración testimonial del Ministro de Educación Sr. José Luis Punta surge el estado de la ruta afecta el cumplimiento de las funciones del ministerio, dado que hubo que reorganizar comisiones y actividades, trámites y reparto de bienes a las instituciones educativas con atrasos significativos. Además, se produjeron como consecuencia del estado del camino, importantes roturas en los vehículos provocando un mayor mantenimiento y erogación de las arcas públicas.

⁶ Art. 43 de la Constitución Nacional y art. 1 de la ley provincial V – Nº 81 -antes ley 4518. En esa inteligencia surge de la Nota de la Defensoría del Pueblo del Chubut Nº 459-22, de fecha 14/9/2022 presentada ante Vialidad Nacional Distrito 13, que dicho organismo le requirió a DNV un informe respecto de la planificación de obras para el mejoramiento del estado de la RN 40 para el tramo Esquel y la Comarca Andina.

Se agregó que en épocas de bajas temperaturas no es posible realizar tareas de bacheo, porque el material de mezcla asfáltica no se puede aplicar en esas condiciones, pero que igualmente sí se realizan tareas diarias para garantizar la seguridad vial con solución salina en prevención de heladas, se despeja la calzada y se trabaja en banquetas y cunetas, en determinados tramos de la ruta⁷.

De este modo, la demandada afirmó que está en constante ejecución de tareas de mantenimiento, señalización, desvíos e inversiones para garantizar la seguridad de los usuarios de la ruta nacional 40 y terminó criticando la pretensión de los actores de solicitar al Poder Judicial que intervenga en cuestiones que son competencia del Poder Ejecutivo; como la capacidad para licitar obras, modificar contratos y/o realizar obras, evaluando el método y el plazo de ejecución.

FUNDAMENTOS

4) Delimitación territorial

La ruta nacional 40 atraviesa todo el territorio de la Provincia del Chubut y recorre los departamentos provinciales Senguer, Tehuelches, Futaleufú, Cushamen y Languiño. La pretensión de las demandas es que se ordene la reparación integral de todo ese recorrido.

Sin embargo, este juzgado federal tiene competencia territorial únicamente en los departamentos de Futaleufú, Cushamen, Tehuelches y Languiño⁸, razón por la cual la decisión que se toma en esta sentencia quedará delimitada al trazado de la ruta que atraviesa esos departamentos.

5) Estado de la ruta nacional 40

En lo estrictamente fáctico, no hay discrepancia entre las partes acerca de que hay sectores de la ruta nacional 40 que requieren tareas de reparación.

Hay prueba acompañada por la parte actora que indica que la mala condición de la ruta no es reciente y ya había sido planteada a la DNV en septiembre de 2022⁹.

La DNV en mayo de 2024 elaboró un informe confeccionado por el Distrito 13 de Chubut —que acompañó como prueba documental— con un relevamiento fotográfico georreferenciado a lo largo de la ruta nacional 40. Las fotografías son ilustrativas del estado del camino y el deterioro que tiene en diferentes sectores que atraviesan esta

⁷ Inf. División Conservación IF-2024-655993783-DCHU-DNV.

⁸ Art. 2, ley 26.344.

⁹ Ver Actuación N° 4178/22 caratulada “Defensoría del Pueblo de la Provincia del Chubut s/mal estado de la calzada de la RN 40, tramo Esquel-Comarca Andina”, pág. 9 a 25 del arch. PDF ingresado al SGJ Lex 100 el 8/5/2024. Contiene recortes periodísticos e ilustraciones, pedidos de informes a la DNV, con su respectiva respuesta.



provincia. En el informe se consigna que determinadas secciones de la ruta requieren de un tratamiento especial de reconstrucción de calzada, ya que las tareas de mantenimiento son insuficientes o tienen corta duración. El relevamiento identificó baches, obras de bacheo, sellado parcial de fisuras, deformaciones permanentes, longitudinales y transversales, fisuración, peladuras, agrietamientos y desprendimientos¹⁰.

En este informe se dividió en secciones el recorrido de la ruta nacional 40 en esta provincia y se calificó el estado de tránsito de cada sección como transitable normal, transitable con precaución o transitable con extrema precaución o intransitable (se circula por desvío). Se aclaró que los tramos con estado transitable con precaución, si no continúan las obras en ejecución o a licitar, pasarán a estado intransitable o transitable con extrema precaución¹¹.

De este modo, la DNV calificó de la siguiente manera las secciones que corresponden a esta jurisdicción territorial:

- a) Sección 5: transitable normal (kilómetros 1474,71 a 1556,14)
- b) Sección 6: transitable normal (kilómetros 1556,14 a 1595,26)
- c) Sección 7: transitable normal (kilómetros 1595,27 a 1637,05)
- d) Sección 8: transitable con precaución (kilómetros 1637,05 a 1641,74), transitable normal (kilómetros 1641,74 a 1661,74) y transitable con precaución (kilómetros 1661,74 a 1676,55)
- e) Sección 9: transitable normal (kilómetros 1676,56 a 1762,52)
- f) Sección 10: transitable normal (kilómetros 1762,52 a 1813,60)
- g) Sección 11: transitable con precaución (kilómetros 1813,60 a 1829,74)
- h) Sección 12: transitable normal (kilómetros 1829,74 a 1911,69)

En este proceso judicial se encargó un peritaje al Ingeniero Civil Martín Torres que corroboró el mal estado de la ruta, a través de una inspección visual con relevamiento fotográfico que identificó las deficiencias superficiales que afectan la seguridad vial¹². Esta inspección se realizó un año después del informe elaborado por la DNV que se mencionó recién. Como se verá, el perito estableció que se debe transitar con precaución en sectores en que la DNV había considerado que se podía transitar con normalidad.

¹⁰ Ver prueba documental de la demandada Arch. PDF ingresado al SGJ Lex 100 el 1/7/2024. Parte 5, km 1637 Estancia La Paulina a Km 1644, fotos págs. 19 a 24. Parte 6: km 1647 a Km 1710 -entre Estancia La Paulina y Tecka-, fotos págs. 2 a 9 y 13. Parte 7: km 1789 Puente A° Montoso a Puente A° Mayoco km 1796 y puente A° Lepa Km 1813, fotos págs. 13 a 22. Parte 8: km 1818 cerca A° Lepa llegando a km 1865 Intersección RP N°71 cerca de Epuyen, fotos págs. 2, 4 a 13 y 17.

¹¹ IF-2024-55298778-APN-DCHU#DNV. Ver prueba documental DNV, Parte 1°, págs. 1 a 3, arch. PDF ingresado al SGJ Lex 100 el 1/7/2024.

¹² Ver Pericia, págs. 18 a 24, arch. PDF ingresado al SGJ Lex 100 el 25/6/2025.



El método utilizado para realizar este informe pericial fue cuestionado por la DNV. La parte demandada señaló que no se utilizaron parámetros objetivos que permitan dar una calificación sobre el estado de la ruta¹³.

El perito contestó esta objeción y manifestó que “los valores de ISP (índice servicialidad presente) que reporta DNV, para las diferentes secciones son generales y no están desagregados los indicadores que la integran, lo cual hace que no se pueda inferir qué fallas han impactado mayoritariamente haciendo disminuir el ISP. En definitiva, la labor pericial se limitó a un relevamiento visual (subjetivo) donde fueron detectadas deficiencias superficiales, no mensurándose las mismas, pero su sola existencia pone en evidencia problemáticas que afectan la seguridad vial (...) la sola presencia de baches abiertos conlleva a eventuales desprendimientos de agregados que pueden ocasionar accidentes y afectar la seguridad vial”¹⁴.

Hay que destacar que el informe técnico que confeccionó en mayo de 2024 la DNV, recién citado, evaluó el estado de cada sección de la ruta nacional 40 a través de “los relevamientos y evaluaciones visuales y fotográficas realizadas”¹⁵. Es decir, la demandada utilizó el mismo método que cuestiona al perito.

En consecuencia, no considero que la objeción realizada por la DNV al informe pericial deba llevarme a dejar de lado sus conclusiones¹⁶. Hay que recordar que el “perito actúa como auxiliar de la justicia y contribuye con su saber, ciencia y conciencia a esclarecer aquellos puntos que requieren conocimientos técnicos especiales. Su situación como técnico capacitado hace razonable la aceptación del dictamen aun respecto de aquellos puntos en que expresa su opinión personal, siempre que tales obedezcan a elementos de juicio que ha tenido en cuenta, a pesar de que no los haya expuesto con amplitud”¹⁷.

En el dictamen pericial se dividió en 10 tramos el recorrido de la ruta nacional 40 correspondiente a esta jurisdicción territorial (km 1530 a km 1911 de la ruta) y se

¹³ Ver esc. Impugna Pericia. Arch PDF ingresado al SGJ Lex 100 el 2/7/2025, pág. 2, párrafo 5°.

¹⁴ Ver esc. Responde impugnaciones. Arch PDF ingresado al SGJ Lex 100 el 25/7/2025, págs. 7 y 8.

¹⁵ Ver prueba documental contestación de demanda Parte 1, pág. 1 “punto 1.a Estado de Transitabilidad de la RN 40, arch. PDF ingresado al SGJ Lex 100 el 1/7/2024.

¹⁶ En esa línea se ha sostenido jurisprudencialmente “*Por ello deben existir motivos suficientes para apartarme de las conclusiones de quien fuere designado sobre la base de sus conocimientos específicos, para ilustrar al juzgador en materia especializada*” (CNCiv., sala A, 14-6-90, D. J. 1991-1-696. Bernal Castro, Beatriz C., Eficacia probatoria de la peritación, en L. L. 1989-E-250) ; y en otro fallo: “*Cuando se trata de un informe técnico, científico, etc., ajeno a la formación cultural del juez, éste, para apartarse de sus conclusiones, deberá oponerle argumentos de la misma naturaleza debidamente fundados; pero en esos mismos casos, si el juez comparte las conclusiones del dictamen, bastará con que así lo exprese sin necesidad de rebatir en su sentencia las impugnaciones que le hayan opuesto las partes*” (CNFed. CC, sala III, 14-11-89, D. J. 1990-2-341).

¹⁷ CNCiv., sala C, 24-7-84, D. J. 1985-1-684.



detalló el estado de tránsito en cada uno de ellos. Posteriormente, el perito brindó las aclaraciones requeridas por las partes¹⁸.

La constatación del informe pericial, en líneas generales, es coincidente con el que aportó la propia demandada. La diferencia radica en que la DNV consideró que se puede transitar con normalidad o precaución en tramos en que el perito advirtió que se debe transitar con precaución o extrema precaución respectivamente.

De este informe se destaca lo siguiente:

a) Tramo 1 (sección 5 s/DNV): entre los kilómetros 1530 y 1536 (36 kilómetros) se encuentra en buenas condiciones superficiales y no requiere ningún tipo de intervención¹⁹.

b) Tramo 2 (sección 6 s/DNV): entre los kilómetros 1556 y 1595 (39 kilómetros) se debe transitar con precaución. Hay obras de bacheo, sellado de fisuras y banquetas con micro aglomerado deterioradas. Requiere rehabilitación, demarcación con pintura, cartelería con señales y colocación de mojones en cada kilómetro.

c) Tramo 3 (sección 7 s/DNV): entre los kilómetros 1595 y 1637 (42 kilómetros) se puede transitar con normalidad por las buenas condiciones de la ruta.

d) Tramo 4 (sección 8 s/DNV): entre los kilómetros 1637 y 1642 (5 kilómetros) se debe transitar con precaución. Hay baches y obras de bacheo, sellado parcial de fisuras, deformaciones permanentes longitudinales y transversales, fisuración tipo 10, peladuras desprendimientos y agrietamientos. Esto requiere intervención inmediata.

e) Tramo 5 (sección 8 s/DNV): entre los kilómetros 1642 y 1662 (20 kilómetros) se debe transitar con precaución. Hay baches y obras de bacheo, sellado parcial de fisuras, fisuración, agrietamientos y desprendimientos. Se requiere rehabilitación con pavimentación, reponer señales horizontales y verticales faltantes, reparación de defensas metálicas en zonas de puentes y alcantarillas.

f) Tramo 6 (sección 8 s/DNV): entre los kilómetros 1662 y 1677 (15 kilómetros) se debe transitar con precaución. Hay baches y obras de bacheo, sellado parcial de fisuras, fisuración, agrietamientos y desprendimientos. Se necesita rehabilitación y reponer señales horizontales y verticales faltantes.

g) Tramo 7 (sección 9 s/DNV): entre los kilómetros 1677 y 1762 (85 kilómetros) se debe transitar con precaución. Hay obras de bacheo y sellado de fisura, fisuración localizada tipo 8 en zona de eje longitudinal y otros sectores de la calzada. Se necesitan tareas de conservación y rehabilitación.

¹⁸ Ver peritaje ingresado al SGJ Lex 100 el 25/6/2025 y escrito de aclaraciones ingresadas al SGJ Lex 100 el 25/7/2025.

¹⁹ Conf. rectificación realizada por el perito en el escrito de respuesta a las objeciones e impugnaciones de las partes.



h) Tramo 8 (sección 10 s/DNV): entre los kilómetros 1762 y 1814 (52 kilómetros) se puede transitar con normalidad. Se observa que en el puente sobre el arroyo Montoso (kilómetro 1790) aparecen algunos baches localizados con fisuración tipo 8 y en los accesos al arroyo Mayoco (Km 1797) baches y desprendimientos localizados.

i) Tramo 9 (sección 11 s/DNV): entre los kilómetros 1814 y 1830 (16 kilómetros) se debe transitar con extrema precaución. La calzada de acceso sobre del puente del arroyo Lepa (kilómetro 1813,7) se encuentra en muy mal estado con baches, deformaciones permanentes, longitudinales, transversales, fisuración con desprendimientos. Requiere intervención para su rehabilitación.

j) Tramo 10 (sección 12 s/DNV): entre los kilómetros 1830 y 1911 (81 kilómetros) se puede transitar con normalidad. Se encuentra en buen estado de conservación con juntas reparadas y fisuras localiza en el comienzo del tramo. Requiere intervención de mantenimiento y conservación.

El perito consideró que el estado general de los puentes y alcantarillas es bueno en todo el recorrido; al igual que el estado de las banquetas, aunque con relación a ellas advirtió el desgaste que provoca que la circulación de vehículos que deben esquivar las zonas de baches en la calzada.

6) Responsabilidad preventiva de la DNV

El principio de no dañar a otro tiene rango constitucional²⁰ e impone el deber de adoptar medidas razonables para evitar que un daño se produzca. Este deber no es ajeno al Estado que, además de responder de manera resarcitoria por los daños que provoca, tiene también deberes de prevención para evitar de manera anticipada la consolidación de un daño o para a hacerlo cesar o reducirlo si ya se ha producido²¹.

La prevención de daños a los derechos se encuentra ínsita en el diseño constitucional de la acción de amparo²², en tanto procede tanto contra acciones y omisiones estatales y exige ordenar judicialmente la evitación del daño cuando la amenaza sea inminente²³.

²⁰ Art. 19 de la Const. Nacional.

²¹ Salvatelli, Ana, “El Estado responsable”, págs. 7/8, Astrea, Buenos Aires, 2024.

²² Art. 43, CN.

²³ Güemes, María Belén, “Tutela judicial preventiva y responsabilidad del Estado por omisión”, p. 260/1, en Peyrano, Jorge (Director), “La Acción Preventiva en el Código Civil y Comercial de la Nación”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2016.



La falta de regulación legal de la responsabilidad preventiva del Estado²⁴ exige aplicar —de modo analógico²⁵— las disposiciones pertinentes del Código Civil y Comercial de la Nación²⁶, en tanto el principio de no dañar a otro y su correlativo deber de prevención se proyecta como un principio general de todo el ordenamiento jurídico²⁷.

De este modo, la responsabilidad preventiva del Estado surge frente a toda acción u omisión antijurídica de su parte que haga previsible la producción de un daño, sin que sea necesario que haya dolo o culpa²⁸. Esto se aprecia desde el punto de vista objetivo y exige que exista un incumplimiento estatal de un mandato expreso y determinado de actuación. Es insuficiente la omisión de mandatos genéricos o difusos del ordenamiento jurídico²⁹.

La DNV fue creada para el estudio, construcción, conservación, mejoramiento y modificaciones del sistema troncal de caminos nacionales y de sus obras complementarias³⁰. Esto se traduce en una obligación concreta de llevar adelante las obras necesarias para mantener el estado regular de circulación en las rutas nacionales.

El Directorio de la DNV, entre sus atribuciones, puede celebrar contratos para la ejecución de obras u otros tipos de contratación con licitación pública, privada y concurso privado de precios. La realización de obras o trabajos se realiza mediante licitación pública, pero se puede recurrir excepcionalmente a otra forma de contratación cuando concretos y fundados motivos de urgencia y evidente conveniencia económica así lo aconsejen. También puede llamar a concurso para contratar la realización y estudios, proyectos, planes o asesoramientos especiales³¹.

La controversia en esta causa gira, precisamente, en torno a si el estado actual de la ruta nacional 40 es acorde al deterioro propio de su uso o si es consecuencia de la inactividad de la demandada en mantener y reparar la calzada.

La DNV niega que haya incurrido en abandono de la ruta. Toma como referencia la obra Malla CReMa 632 II (Ea. La Paulina – Tecka) y alega que la obra se encuentra contratada y neutralizada porque en este periodo se detienen los trabajos, plazos de obra y certificaciones. También, menciona haber contratado a la empresa Hidraco SA para

²⁴ La ley 26.944 regula únicamente la responsabilidad del Estado por los daños que su actividad o inactividad les produzca a los bienes o derechos de las personas (art. 1).

²⁵ Arts. 2 y 3, CCyCN.

²⁶ Arts. 1710 a 1715, CCyCN.

²⁷ Salvatelli, ob. cit., p. 13/16 y sus citas jurisprudenciales. Ver también, Güemes, op. cit., p. 262/3 y 272/6.

²⁸ Art. 1711, CCyCN.

²⁹ Salvatelli, op. cit., ps. 9 y 28/30. Se cita al art. 3 inc. d) de la ley 26.944 *a contrario sensu*.

³⁰ Art. 2, decreto-ley 505/58.

³¹ Art. 7 inc. e, decreto-ley 505/58.

realizar reparaciones en la ruta nacional 40, en el tramo que va desde el empalme con la ruta nacional 259 y el límite con la provincia de Río Negro. Este contrato finalizó el 31 de agosto de 2022. Según informó ese mismo año la DNV, se continuaría con tareas periódicas de bacheo hasta que comiencen la obra mayor que se licitaría a la brevedad y dejaría la ruta en óptimas condiciones³².

Sin embargo, el informe pericial realizado en la causa y la información aportada por la propia DNV permiten demostrar que las obras que menciona este organismo fueron insuficientes para garantizar la seguridad de la circulación en varios tramos de la ruta nacional 40.

En ese punto, es elocuente el “Informe gestión de la Red Vial Nacional de Chubut – Periodo 2020/2023, 13° Chubut”, en el que el jefe del distrito Chubut de la DNV destacó que debido a “la importancia que tiene la red viaria para el desarrollo económico y de la vida de los ciudadanos de un país, los estados han prestado especial atención a su construcción y mantenimiento. Para la gestión de la red vial se necesita un modelo de gestión (conservación más construcción) que optimice el uso de recursos, equipos y personal, manteniendo un estado de servicio definido y planificando oportunamente las intervenciones mayores (construcción o reconstrucción) que se elevan a Casa Central en el plan de obras. (...) A mediados de 1990 se comienzan a gestar las Mallas CReMa en los que además de la conservación se ejecutaban obras de recuperación -reconstrucciones y repavimentación- (...) En nuestra provincia se rescindieron varios CReMa, sin que hubiera un plan alternativo de mantenimiento al encontrarnos con una Administración limitada y condicionada presupuestariamente, con falta de equipos y personal ante este importante requerimiento por incremento de la red a mantener. El ejemplo de esto ocurrió en diciembre de 2019, en el que debían encontrarse en obra bajo contrato 1024,68 km y solo había 313,89 km (...)”³³.

En esta causa se constató que en el deterioro que sufrió la ruta nacional 40 en el transcurso del último año. Esto surge de la constatación que realizó el perito en tramos que exigen transitar con precaución, cuando un año antes permitían transitar con normalidad según había constatado la DNV.

En este sentido, en el informe pericial se consignó que “la demora, postergación o limitación de trabajos, contribuye a que se aceleren los procesos de deterioro del pavimento haciendo que se incrementen en forma exponencial los costos de reparación (...) En definitiva, el estado general de la capa de rodamiento con baches, ondulaciones,

³² Ver Nota NO-2022-101609099-APN-DCHUNDNV, pág. 15 del documento PDF con prueba documental acompañada a la demanda de la Provincia del Chubut.

³³ Ver prueba documental de la actora Informe DNV, pág. 18 arch. PDF ingresado al SGJ Lex 100 el 8/5/2024.



fisuras, descalce de banquina, irregularidades conjuntamente con baja luminosidad son un grave problema para la seguridad vial a la circulación”³⁴.

En consecuencia, se concluye que el deterioro de la ruta nacional 40 en esta jurisdicción territorial deriva de la omisión en que ha incurrido la DNV en cumplir con su mandato legal expreso. Esta omisión ha sido constatada también por tribunales federales de otras jurisdicciones territoriales³⁵.

Ahora, la atribución de responsabilidad preventiva requiere que el daño a evitar sea causalmente previsible³⁶. Esto exige, en un curso causal que no ha comenzado, que se pueda vislumbrar el daño con certidumbre; razón por la cual, queda excluido el deber de evitar daños respecto de los que no se tiene certeza, son dudosos o hipotéticos³⁷.

La prueba producida en la causa establece que la ruta nacional 40 tiene tramos críticos que no ofrecen condiciones mínimas de seguridad vial e incrementan el riesgo de que produzcan accidentes viales relacionados con el estado de la calzada. Esto provoca un riesgo cierto de que resulten afectados los derechos a la vida, la integridad física y la propiedad de las personas que circulan por este sector de la ruta.

En este punto, se cuenta con un informe de la Agencia Provincial de Seguridad Vial (APSV) que señala que las deformaciones, baches, ahuellamientos y ausencia de señalización lleva a los conductores a realizar maniobras peligrosas (esquivar baches, cambiarse de carril) para evitar daños en sus vehículos³⁸. En el relevamiento fotográfico agregado a la causa por la propia demandada, se observan vehículos livianos y pesados realizando maniobras para cambiar de carril y esquivar baches³⁹.

La APSV registró -entre 2010 a 2023- un total de 551 siniestros viales en la ruta nacional 40 que provocaron 73 víctimas fatales y 558 lesionados. Se considera que los tramos más peligrosos y con mayor cantidad de siniestros están entre Esquel y Leleque y entre Leleque y el límite con la Provincia de Río Negro. Se advirtió que el tránsito medio diario anual hasta 2022 fue muy intenso en los tramos que requieren intervención inmediata⁴⁰.

³⁴ Ver informe pericial págs. 4 y 7 arch. PDF ingresado al SGJ Lex 100 el 25/6/2025.

³⁵ Expte. n° FCR 17034/2018 del Juzgado Federal de Caleta Olivia, sentencia del 28/12/20218 y sentencia del 23/4/2019 de la Cámara Federal de Comodoro Rivadavia; Expte. n° FGR 16820/2023 del Juzgado Federal de San Carlos de Bariloche, sentencia del 5/7/2024; Expte. n° FRE 4885/2024 del Juzgado Federal de Reconquista, sentencia del 10/3/2025 y sentencia del 16/4/2025 de la Cámara Federal de Resistencia.

³⁶ Art. 1711, CCyCN.

³⁷ Salvatelli, ob. cit., p. 10.

³⁸ Ver escrito de demanda apartado VI.1 “Seguridad Vial”, e informe APSV págs. 1 a 11 del arch. PDF ingresado al SGJ Lex100 el 19/12/2024.

³⁹ En el km 1639,15; km 1818,62; km 1823,72 y km 1825. Ver págs. 20/21 documental 5; págs. 1; 7 y 9 documental 8 del archivo fotográfico.

⁴⁰ Tramo Estancia La Paulina – Tecka (Emp. RN 25) 640 vehículos y tramo A° Lepa - km 1829,74 1180 vehículos.

En concordancia con esa prueba, en el informe del perito de la causa se expone que “el estado general de la capa de rodamiento con baches, ondulaciones, fisuras, descalce de banquina, irregularidades conjuntamente con baja luminosidad son un grave problema para la seguridad vial a la circulación. Mejorar el sistema vial trae múltiples beneficios, tanto en la logística como en la reducción de accidentes. Un camino en malas condiciones le quita posibilidades al conductor para resolver situaciones complejas, que frente a una maniobra inesperada pudiéndose ocasionar un siniestro. Si bien la principal causa de accidentes viales es el error humano, no hay que perder de vista los accidentes que se generan por una ruta con baches o mal señalizada, causando problemas al volante y desperfectos en el automóvil. Las deformaciones en el camino incrementan el riesgo de sufrir un siniestro, ya sea por una pérdida de control del vehículo o, bien, por cansancio del conductor”⁴¹.

7) Mandato preventivo

La admisión de la acción preventiva requiere que en la sentencia se establezcan las obligaciones que deberá cumplir la demandada para evitar el daño. Estas obligaciones deben ser las más idóneas para lograr esa finalidad y las menos restrictivas posibles para la demandada⁴².

Hay que destacar que la acción preventiva no permite imponer judicialmente el cumplimiento de mandatos legales por el mandato en sí mismo, sino en interés de evitar la producción de un daño derivado de la omisión en que está incurriendo la demandada.

En esta línea, se ha resaltado la necesidad de que exista mesura en la admisión de acciones preventivas frente a omisiones estatales, para no alterar el equilibrio entre los poderes del Estado y en consideración a la dificultad de ponderar adecuadamente las consecuencias de la decisión que se tome, la existencia de otras medidas alternativas disponibles y la forma en que los medios existentes deben ser utilizados⁴³.

En consecuencia, esta sentencia sólo impondrá a la DNV obligaciones que estén destinadas a evitar que los vehículos que circulan por la ruta nacional 40 sufran roturas o accidentes. De tal modo, se concentrará en la rehabilitación de los tramos críticos de esta jurisdicción territorial para garantizar que se pueda transitar con normalidad por donde — actualmente— se debe transitar con precaución o extrema precaución.

En este sentido, se considera relevante que el perito haya mencionado que el desempeño funcional de la ruta abarca dos aspectos diferentes: la seguridad y el confort de

⁴¹ Ver Dictamen pericial pág. 7, arch. PDF ingresado al SGJ Lex 100 25/6/2025.

⁴² Art. 1713, CCyCN.

⁴³ Güemes, op. cit., p. 275.



circulación. Las obligaciones que se impondrán a la demandada en esta sentencia tienen que ver con esa variable de seguridad, en tanto son las que aparecen vinculadas con la finalidad de prevención de daños que delimita la actividad jurisdiccional.

Con relación a la seguridad, el perito indicó que “la calzada o superficie del pavimento debe tener la pendiente mínima suficiente, como para poder drenar el agua en caso de lluvia y generar las condiciones para que la fricción neumático-calzada garantice el frenado y el direccionamiento del vehículo...”. Destacó que la seguridad vial también está afectada por los “desprendimientos de agregados”, los baches que se pueden generar como consecuencia de la profundización de ese fenómeno y la “existencia de ahuellamiento o pérdida del perfil transversal en la zona de circulación”. A esto agregó que “una adecuada señalización vertical y demarcación horizontal, colabora mejorando las condiciones de visibilidad de circulación... estos dos últimos factores poseen un rol fundamental precautorio, para persuadir y advertir a los conductores del estado de conservación del camino...”⁴⁴.

En línea con estas consideraciones, el perito identificó sectores de la ruta nacional 40 que exigen transitar con precaución por la presencia de alguno de los factores que restan seguridad vial. Es sobre esos factores que deberá actuar la demandada para reestablecer la posibilidad de transitar con normalidad en los sectores identificados por el perito. Pero, además, se advierte que el perito aconsejó realizar una nueva inspección de la ruta con posterioridad a la temporada invernal —que acaba de finalizar— debido a que la acumulación de nieve o hielo pueden haber deteriorado aún más las zonas afectadas u otros sectores que estaban en buenas condiciones.

En consecuencia, la DNV:

- a) En el plazo de 30 días corridos, deberá realizar una nueva inspección sobre la calzada, banquetas, puentes y acceso a puentes de la ruta nacional 40 —entre los kilómetros 1530 y 1911— con el objeto de identificar la existencia de desprendimientos, agrietamientos, fisuras, baches y ahuellamientos.
- b) En el plazo de 15 días corridos subsiguientes, deberá presentar en el juzgado un informe con el resultado detallado de la inspección mencionada en el punto anterior.
- c) En el plazo de 30 días corridos subsiguientes a la realización de esa inspección, deberá colocar en la ruta nacional 40 la señalización vertical y/o la demarcación horizontal que avise de la presencia de irregularidades en el camino que afecten la seguridad vial.
- d) En el plazo 60 días corridos subsiguientes a la realización de esa inspección, deberá presentar en el juzgado un plan de obras completo para realizar —por sí o por terceros— las tareas que resulten necesarias para eliminar las irregularidades que se hayan

⁴⁴ Ver Dictamen pericial págs. 5/7, arch. PDF ingresado al SGJ Lex 100 25/6/2025.



detectado en la calzada, banquetas, puentes y acceso a puentes de la ruta nacional 40, entre los kilómetros 1530 y 1911 correspondientes a esta jurisdicción territorial. Ese plan de obras también deberá contemplar las tareas de mantenimiento que resulte necesario realizar periódicamente para evitar la degradación del estado de circulación de la ruta nacional 40.

8) Costas

Por el modo en que se resuelve, impondré las costas a la demandada vencida (art. 68 del CPCCN).

9) Honorarios

A efectos de proceder a la regulación de honorarios, se tomará en consideración la naturaleza del proceso, el mínimo legal, la imposibilidad de cuantificación económica para la determinación de la base regulatoria y se hará mérito en la naturaleza y complejidad del asunto ventilado, el resultado obtenido, las etapas cumplidas, las tareas desarrolladas en cada una de ellas, la trascendencia moral que para los interesados reviste la cuestión debatida como también la calidad y la extensión de la labor (todo de conformidad con lo dispuesto por los arts. 16 -inc. 'b' a 'g'-, 19, 37, 48 y 51 de la Ley 27.423).

En lo atinente a los honorarios del Ingeniero Civil Torres, se tendrá en cuenta la calidad, extensión e importancia para la decisión de la contienda que han tenido las tareas cumplidas, como así también la cuantificación de la retribución de los letrados, que en el caso de los auxiliares debe guardar una correcta proporción, sumado lo dispuesto en los arts. 59 y siguientes de la ley arancelaria 27.423.

A los honorarios regulados deberá adicionársele el IVA en caso de corresponder conforme su situación tributaria de cada uno de los profesionales. Ante la mora en el pago de la obligación generará intereses según la tasa activa del Banco de la Nación Argentina hasta su efectivo pago (art. 51 y 54, Ley 27.423).

Por último, no se regularán honorarios en favor de los letrados de la demandada en virtud de lo previsto en el art. 2 de la ley 27.423.

Por todo lo expuesto, **RESUELVO:**

1º) Hacer lugar a la acción de amparo interpuesta por la **Provincia del Chubut** y la **Defensora del Pueblo de la Provincia del Chubut** contra la **Dirección Nacional de Vialidad** y, en consecuencia, condenar a la demandada a cumplir con las medidas indicadas y en los plazos establecidos en el considerando 7 (arts. 2, 3, 1710, 1711 y 1713 del CCyCN).

2º) Imponer las costas a la demandada vencida (art. 68, CPCCN).

3º) Regular en forma conjunta los honorarios de los Dres. Javier Stampone, Juan Martín Muñoz Rodríguez y Rodolphe Julien Alain Terabci, quienes actuaron en representación de la Provincia del Chubut, en la cantidad de 33 UMA equivalente a la suma



de \$2.548.557 (Res. 2226/2025 SGA de la CSJN); regular los honorarios del Dr. Gustavo Cuenca quien actuó por la Defensoría del Pueblo de la Provincia del Chubut-, en la cantidad de 10 UMA equivalente a \$772.290 (Res. 2226/2025 SGA de la CSJN), y los honorarios del Perito Ingeniero Civil Martín Torres, en la cantidad de 7 UMA equivalente a \$540.603 (art. 59 y 60 de la Ley 27.423, y Res.2226/2025 SGA de la CSJN); no se regularán honorarios en favor de los letrados de la demandada en virtud de lo previsto en el art. 2 de la ley 27.423.

4º) Hacer saber que, en caso de incumplimiento, previa denuncia en tal sentido, se impondrán las medidas pertinentes para cumplir con la ejecución de la presente sentencia (arts. 37 CPCCN y 804 del CCyCN).

La presente se registrará y notificará a las partes por Secretaría mediante cédula electrónica, al Registro de Procesos Colectivos y se comunicará la presentación a la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto de la CSJN (punto 7 de la Ac. 10/25 de la CSJN).

Guido S. Otranto

Juez Federal

PROTOCOLO Ac. 6/14, CSJN
Tipo Fallo: Interlocutorio