

## **INSEGURIDAD EN CARRETERAS CONCESIONADAS POR PEAJE:**

### **¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE?<sup>1</sup>**

En estos últimos tiempos en los que la creciente ola de violencia exteriorizada a través del delito, y la ineficacia operativa de las fuerzas de seguridad y aparato judicial estatales para erradicarla, mitigarla y/o sancionar a sus autores, han logrado instalar en la sociedad argentina una sensación de inseguridad, desconfianza, impotencia e impunidad colectiva; queremos hoy reflexionar sobre los reiterados hechos delictivos (daños, robos, asaltos a mano armada, amenazas, lesiones y hasta homicidios) de los que son víctimas los usuarios de carreteras concesionadas por tarifa o peaje; como así también la responsabilidad que le cabe en dichos casos a la empresa concesionaria vial.

Si repasamos la casuística y los diversos métodos utilizados por quienes podemos bautizar como **“delincuentes de la ruta”**, los que van desde los más tradicionales y conocidos constituidos por persecuciones en vehículos con asaltos a mano armada; peatón que intercepta al automóvil interponiéndose en la línea de circulación del mismo; solicitar auxilio desde la banquina a los rodados que circulan fingiendo una emergencia médica y/o mecánica de una persona o un automotor detenido; colocar obstáculos peligrosos (troncos, neumáticos, clavos –comúnmente llamados “miguelitos”-, etc.) sobre la carpeta asfáltica con capacidad para provocar daños en los neumáticos u otras partes del rodado; arrojar objetos contundentes (piedras, proyectiles, etc.) desde los puentes –u otro lugar estratégico- que cruzan en forma transversal las autopistas y que impactan en los parabrisas; hasta los más novedosos de colgar en las barandas de los puentes indicados (que algunos son para circulación de automotores y otros exclusivamente peatonales), cuerdas que penden bulones y/o bujías de un tamaño y consistencia importante, buscando el estallido del vidrio frontal de todo vehículo que se presente transitando por la

---

<sup>1</sup> Por el Dr. Martín Diego Pirola. Abogado Especialista en Derecho de Daños (Universidad de Belgrano – Argentina y Universidad de Salamanca – España). Web site del autor: [www.martindiegopirola.com.ar](http://www.martindiegopirola.com.ar) – Artículo publicado en el diario El Diario, Resistencia-Chaco, 25 de Febrero de 2001 y 4 de Marzo de 2001; Portal de Seguridad Vial, Edición on line; diario La Voz del Chaco, Resistencia-Chaco, 11 y 13 de Marzo de 2001; Revista Mercado Asegurador, Buenos Aires, Año XXIII N° 258, Mayo de 2001; JA sección doctrina, 29-08-01, N° 6261; y Revista Espacio Libre, Santa Fe, Año 2 N° 6, Julio-Agosto-Setiembre de 2001.

carretera inferior; rápidamente nos daremos cuenta que dichas acciones criminales persiguen el común objetivo de provocar la detención del automóvil, camión y/o colectivo, para luego inmediatamente cometer el asalto.

Es así que analizando la problemática en cuestión, que no es nueva por cierto, y la difusión pública que se le ha dado a dos eventos –ambos perpetrados en rutas concesionadas por peaje- en los que perdieron la vida dos usuarios viales; uno ocurrido en la autopista Buenos Aires-La Plata en donde un pasajero de un colectivo de transporte público recibió el impacto de una piedra arrojada de un puente peatonal que cruza la autovía, y que recién ahora, después de haberse sucedido varios siniestros, la concesionaria procedió a cercarlo en su totalidad con un dispositivo metálico para impedir el lanzamiento de objetos peligrosos a los automovilistas; y el otro sucedido en una carretera del estado de Santa Catarina (Brasil), cuando el conductor –de nacionalidad argentina- de un automotor fue perseguido por otro rodado guiado por asaltantes que lo obligaron a detenerse en la banquina y después lo robaron y asesinaron; acontecimientos que nuevamente han puesto en duda el tema de la seguridad en los caminos que han sido concedidos a empresas privadas (concesionarios de peaje); nos preguntamos, además de la responsabilidad personal y directa que le cabe a quien o quienes cometieron el hecho –en estos casos homicidio-, ***¿le corresponde algún grado de responsabilidad al ente concesionario de peaje y/o al Estado Nacional, Provincial o Municipal y/u organismo con competencia en materia vial sea la Dirección Nacional de Vialidad o Dirección Provincial de Vialidad respectiva –según la jurisdicción de la carretera donde haya ocurrido el delito-, por no haber adoptado las adecuadas medidas de seguridad para prevenir con éxito tan reiterados y lamentables sucesos?. ¿El concesionario vial ha asumido la obligación de garantizar la seguridad de los usuarios que circulan por el tramo concesionado a su cargo frente a los sucesos delictivos detallados que pueden convertirlos en víctimas?. ¿Si se hubieran previsto dispositivos y/o mecanismos de seguridad, habrían acontecido igualmente tales hechos?.*** Estos interrogantes, que seguramente son los que preocupan a la comunidad toda, son los que

pretendemos responder y esclarecer en este trabajo a la luz de la legislación y jurisprudencia (fallos judiciales) vigente en la Argentina, y una pequeña mirada comparativa con las sentencias dictadas en la materia por los jueces españoles.

Con respecto a los sistemas y/o equipamiento de comunicación que necesariamente deben poblar los caminos para casos de emergencias médicas y/o mecánicas (ambulancias y remolques provistos de todo el instrumental médico y de reparación que se requiera en casos de accidentes) y/o situaciones delictivas (asaltos a mano armada, etc.), el **art. 21 párrafo tercero de la Ley Nacional de Tránsito Nº 24.449/95** -a la cual ya han adherido la totalidad de las provincias argentinas- establece que *“en autopistas, semiautopistas y demás caminos que establezca la reglamentación, se instalarán en las condiciones que la misma determina, sistemas de comunicación<sup>2</sup> para que el usuario requiera los auxilios que necesite y para otros usos de emergencia”*. A su vez, dicho artículo se complementa con los **arts. 27 y 31 del Reglamento de Explotación de las Concesiones Viales** que obligan al concesionario *“a tomar las medidas necesarias para lograr el auxilio de personas y vehículos involucrados en caso de accidentes; y equipar la ruta con medios y servicios que satisfagan las necesidades del tránsito, la seguridad y el confort del usuario”<sup>3</sup>*.

Asimismo, y en lo que hace a los obstáculos peligrosos (trancos, neumáticos, clavos –comúnmente llamados “miguelitos”-, etc.) sobre la carpeta asfáltica con capacidad para provocar daños en los neumáticos u otras partes del rodado, los **arts. 23 párrafo primero y 59 párrafo segundo de la normativa nacional citada** indican respectivamente que, *“cuando la seguridad y/o fluidez de la circulación estén comprometidas por situaciones u obstáculos*

---

<sup>2</sup> Que son los postes que tiene la obligación de colocar la empresa concesionaria al costado del camino, separados unos de otros por una cierta cantidad de kilómetros (entre 5 a 8 kilómetros como máximo), señalizados con la frase universal de socorro “SOS”, y que tienen que funcionar correctamente durante las 24 horas del día.

<sup>3</sup> PIROTA, Martín Diego, *Responsabilidad por daños derivados del peaje*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1999, pág. 131.

*anormales, los organismos con facultades sobre la vía<sup>4</sup> deben actuar de inmediato según su función, advirtiendo del riesgo a los usuarios y coordinando su accionar a efectos de dar solución de continuidad al tránsito”; y “la autoridad presente debe remover el obstáculo sin dilación, por sí sola o con la colaboración del responsable si lo hubiera y estuviere en posibilidad de hacerlo”.*

También en lo atinente al mantenimiento del tránsito vehicular en condiciones de seguridad, el **Punto 6.1 y 2 del Título II del Pliego de Condiciones Particulares para la Concesión de Obras Viales (PCP)** y el **art. 25 del Reglamento de Explotación de las Concesiones Viales**, exigen al ente concesionario la facilitación de la circulación por el camino ininterrumpidamente durante las 24 horas del día, en condiciones de absoluta normalidad, debiendo suprimir las causas que originen molestias, inconvenientes o peligrosidad para los usuarios; otorgándosele además, la facultad de restringir la circulación cuando razones de seguridad o de urgente reparación así lo exijan.

Por último, y ya en referencia expresa a la responsabilidad civil del concesionario vial, tanto frente al concedente (Estado Nacional) como al usuario, en caso de incumplimiento de las obligaciones que oportunamente asumió, entre los que se encuentran los deberes estipulados en los artículos precedentemente citados, el **art. 21 del Reglamento de Explotación de las Concesiones Viales** informa que *“el concesionario será responsable por los daños y perjuicios ocasionados al concedente (Estado Nacional) o a los usuarios cuando sean debidos a dolo (daño causado con intención de dañar) o negligencia (daño causado sin intención de dañar) comprobada en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo”.*

De las normas legales hasta aquí expuestas, y advirtiendo **la amplitud y el lenguaje imperativo** de su redacción<sup>5</sup>, se desprende con claridad manifiesta

---

<sup>4</sup> Que son las empresas concesionarias de peaje en las carreteras concesionadas, y la Dirección Nacional de Vialidad o Dirección Provincial de Vialidad respectiva, en las no concesionadas.

<sup>5</sup> Obsérvese la utilización de términos de interpretación tan amplia y comprensiva de situaciones diversas, tales como *medios y servicios que satisfagan las necesidades del tránsito, la seguridad y el confort del usuario; suprimir las causas que originen molestias, inconvenientes o peligrosidad para los usuarios*. Asimismo, el reiterado empleo de las palabras

el espíritu abarcador y coactivo que el legislador quiso plasmar en las mismas, como para que no queden dudas que se trata de leyes que previamente conocidas por los concesionarios de peaje, deben ser cumplidas de manera efectiva y eficaz –en tiempo y forma- por toda empresa privada a quien el Estado Nacional le haya concesionado uno o más corredores viales. Por lo que si dicha normativa de la que se generan obligaciones para el concesionario, es incumplida por éste, y como consecuencia de ello un usuario sufre daños, nacerá en forma automática su responsabilidad civil por no haber actuado **tempestivamente** en la importante tarea de **prevenir** actos delictivos de tan **repetida ocurrencia** que provocan situaciones de riesgo en los usuarios viales y que bien pudieran haber sido evitados de haberse organizado e implementado puntualmente las medidas cautelares necesarias para tal fin.

Es por ello, que descartamos la posible defensa argumentada por las empresas concesionarias, en el sentido que los sucesos delictivos ocurridos en los tramos concesionados son causados por terceras personas ajenas al ente vial<sup>6</sup>, y que por otra parte, tales acontecimientos revisten los caracteres de imprevisibilidad e inevitabilidad<sup>7</sup>, circunstancias éstas que les impiden tomar las medidas idóneas para intentar evitarlos, ya que como bien señala el ilustre jurista Atilio Alterini *“lo imprevisible es distinto de lo imprevisto: imprevisto es lo que no se previó efectivamente. Va de suyo que quien no previó lo que era*

---

obligar, exigir, deber; que para mayor ilustración resultan sinónimos de imponer, compeler, coaccionar, mandar, apremiar.

<sup>6</sup> A dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación: *“La mera invocación del hecho de un tercero resulta ineficaz para lograr la exención de responsabilidad si no se configuran los extremos propios del caso fortuito que atañen a la imprevisibilidad y la inevitabilidad del hecho”*. (CS, 13-11-90, *“Santamarina, María del Carmen c. Empresa Ferrocarriles Argentinos”*, LL 1991-B-526)

<sup>7</sup> Pretendiendo hacer valer la eximente de responsabilidad *“culpa del tercero por quien no se debe responder”*, en el caso el accionar de los delincuentes, contenida en el art. 1113 segundo párrafo-segunda parte del Código Civil, para deslindar su responsabilidad. Pero sabido es que tanto la doctrina como la jurisprudencia son contestes en afirmar que para que dicha causal de exclusión de responsabilidad pueda ser utilizada con éxito, debe reunir los requisitos de imprevisibilidad e inevitabilidad del hecho, propios del caso fortuito o fuerza mayor (art. 514 del Código Civil), es decir, de un acontecimiento casual, esporádico, súbito, impensado. Y como ya lo dijimos la frecuencia diaria con la que se están produciendo los asaltos y demás modalidades delictivas apuntadas en las rutas concesionadas, hacen que la eximente indicada no pueda ser usada como amparo legal por el concesionario al no reunir los requisitos exigidos que la tornan viable.

*previsible puede estar incurso en culpa*<sup>8</sup>, **y esa es la conducta omisiva en que incurre el concesionario de peaje.** Como dice el poeta y escritor francés Paul Valéry **“¿Qué puede haber imprevisto para el que nada ha previsto?”**.

A propósito resulta oportuno destacar que en un fallo reciente de la Sala L de Cámara Nacional en lo Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se imputó responsabilidad civil a la empresa concesionaria vial por las lesiones sufridas por el actor quien viajaba como acompañante en un rodado particular, a consecuencia de haber impactado en su rostro una piedra del tamaño de “dos puños superpuestos”, que fuera arrojada por personas no individualizadas desde un asentamiento habitacional lindero a la autopista, acreditándose que el alambrado perimetral que impide que tanto personas como animales atraviesen la autopista, no existía a la altura del lugar donde el damnificado sufrió el impacto. Habiendo los sentenciantes fundado el decisorio en los antecedentes contractuales (Contrato de Concesión celebrado entre el Estado y el concesionario) que puntualmente indican que, **“el concesionario realizará a su costo el servicio normal de vigilancia de la seguridad vial, que garantice que en todo momento puede circularse con comodidad y facilitará la labor de la Policía Federal mediante el mantenimiento de la colaboración necesaria”**<sup>9</sup>, agregándose que, **“de allí que entiendo que si bien el poder de policía no fue desprendido completamente del Estado, a través de la Policía Federal Argentina, y el concesionario no asume la obligación de prevención y represión de los posibles delitos, lo cierto es que sí se encuentra en cabeza de éste último facilitar la labor de la Policía Federal Argentina, manteniendo en todo momento la colaboración necesaria, situación que no encuentro configurada en autos”**<sup>10</sup>.

A su turno, en situaciones delictivas que guardan similitud con las apuntadas, en las que se discutió la responsabilidad del transportador terrestre

---

<sup>8</sup> ALTERINI, Atilio Aníbal y LOPEZ CABANA, Roberto M., *Temas de responsabilidad civil*, Co-ed. Ciudad Argentina y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1995, pág. 75.

<sup>9</sup> Así dicen los pliegos de concesión que el concesionario debe prestar los servicios en forma ininterrumpida durante las 24 horas y con un alto nivel de eficiencia.

<sup>10</sup> CNCiv., Sala L, Argentina, Setiembre de 2006, “Goitía, Martín Damián c. Covimet S.A. y otros s. daños y perjuicios (Accidente de Tránsito con Lesiones o Muerte)”. (Ver fallo

y ferroviario por asaltos a mano armada a choferes y/o pasajeros durante el viaje, la jurisprudencia argentina dominante se ha venido pronunciado reiteradamente en el sentido de que, **“...el asalto a mano armada no puede ser considerado como un hecho imprevisible, debiendo demostrar el transportista que contaba con suficientes elementos de seguridad, y que ha adoptado todas las diligencias necesarias mínimas para impedir o al menos dificultar el asalto...”**<sup>11</sup>; ya que **“...sostener que el accionar delictivo de terceros dentro del ámbito ferroviario es la causa del daño, no significa otra cosa que aceptar no haber adoptado las medidas necesarias para impedirlo. Si la actora se encontraba dentro del tren y fue víctima del arrebato de su cartera, para luego ser empujada sobre las vías, la transportista no cumplió con su deber de seguridad de velar por la integridad física del pasajero, siendo que no es ésta una situación excepcional, sino un riesgo corriente”**<sup>12</sup>.

También en los casos de daños ocasionados a pasajeros de los trenes como consecuencia de piedras arrojadas desde el exterior por terceros, se ha sentenciado que, **“el hecho de que se prevean ventiletas de metal para tapar las ventanas no es suficiente para asegurar la integridad física de los pasajeros de las piedras arrojadas desde el exterior, pues estos “ataques” a los trenes no son nuevos, ni imprevisibles, por lo que la transportista, que conocía los riesgos, debió adoptar medidas de seguridad acordes a las circunstancias”**<sup>13</sup>.

En una sentencia del Tribunal Supremo de España en la que se juzgó la responsabilidad de la compañía ferroviaria RENFE (concesionario), por la muerte de una persona en un paso a nivel sin barreras como consecuencia de la insuficiencia en las medidas reglamentarias dispuestas por el organismo citado para evitar el accidente, se ha hecho recaer la responsabilidad del

---

completo en [www.martindiegopirola.com.ar](http://www.martindiegopirola.com.ar) - Sección Artículos varios, información general y jurisprudencia – Fallos importantes)

<sup>11</sup> CNFed. Civil y Com., Sala III, 10-10-96, “El Comercio Cía. de Seguros a Prima Fija c. Rivas y Cía. S.A.”, LL 18-09-97.

<sup>12</sup> CNFed. Civil y Com., Sala III, 15-10-98, “Cabe Alfonso, Teresa de Jesús c. Ferrocarriles Metropolitanos S.A. s. lesión y/o muerte pasajeros transporte ferroviario”.

<sup>13</sup> CNFed. Civil y Com., Sala I, 16-07-98, “Castaño, Carlos Alberto c. Ferrocarriles Argentinos s. daños y perjuicios”.

evento sobre la empresa concesionaria ***”al crear y mantener para propio beneficio el servicio ferroviario en tales condiciones de peligrosidad, incurriendo en la responsabilidad patrimonial aquiliana que deriva del art. 1902 del Código Civil, por la sencilla razón de que quien crea un riesgo, es el que ha de responder de sus consecuencias”***<sup>14</sup>.

Asimismo, en un fallo que revela la complicada situación de peligrosidad por la que atraviesa el transporte ferroviario, que recordemos fue concesionado a empresas privadas durante el gobierno del Presidente Menem al igual que las carreteras, han sostenido nuestros tribunales que, ***“el vandalismo que se ha desencadenado en el ámbito de los ferrocarriles obliga a sus directores a arbitrar los métodos de seguridad más efectivos y sofisticados. Pero también obliga a los jueces a apreciar profundamente el desenvolvimiento de la teoría de la responsabilidad civil en lo que va de este siglo, cuya principal finalidad consiste en la protección de las víctimas. No hacerlo así provocará un aumento incesante del arbitrario catálogo de eximentes o limitaciones. Un principio de justicia impone que, aunque el dueño de la cosa riesgosa se encuentre libre de culpa, sea éste quien deba soportar la reparación pecuniaria del daño sobrevenido, sin olvidar que tiene a su alcance cubrirse mediante la contratación de un seguro”***<sup>15</sup> (Voto de la mayoría).

Del análisis de las decisiones judiciales transcritas podemos extraer pautas rectoras que bien pueden ser aplicadas por analogía al problema de la inseguridad de las autovías, en virtud a que se trata de cuestiones fácticas idénticas acontecidas en ámbitos geográficos concesionados (zonas de ferrocarriles y carreteras) que el Estado Nacional entregó en guarda a entes privados, quienes a partir de ese momento están obligados directamente a garantizar al usuario el uso del servicio en condiciones de extrema seguridad, por delegación expresa del poder de policía de seguridad que les hizo el Estado sobre las áreas concesionadas, quedando éste último relevado del cumplimiento directo de su deber de velar por la seguridad en dichas zonas.

---

<sup>14</sup> STS, 03-12-83 (RJ 1983, 6817).

<sup>15</sup> CNCiv., Sala M, 23-02-98, *“Muche, Ramón Orlando c. Ferrocarriles Argentinos s. daños y perjuicios”*.



En definitiva, y después de haber estudiado con profundidad el tema, estamos convencidos de que el concesionario de peaje debe hacerse cargo del primordial tema de la seguridad en las rutas que le fueron entregadas en concesión, ya sea implementando mecanismos y/o dispositivos electrónicos de control, contratando personal de vigilancia privada, o encarando una campaña de supervisión y custodia conjuntamente con la policía federal y/o provincial - según la jurisdicción que corresponda- de los lugares en los que comúnmente se cometen actos delictivos; toda vez que resulta lógico que, quien crea un riesgo para la sociedad (**teoría del riesgo creado**), en el caso de dejar que los caminos se vuelvan temibles e inseguros complicando la circulación de los usuarios; o igualmente quien obtiene una ganancia (**teoría del riesgo provecho**) –en el caso de los concesionarios viales excesiva- por el desarrollo de una actividad riesgosa determinada, verbigracia la explotación, administración, construcción, reparación, ampliación, conservación o mantenimiento de obras viales; sea proporcionalmente responsable por los **frecuentes daños** causados a terceros (usuarios viales) en el desempeño de la gestión empresarial asumida.

Concluimos expresando que si bien somos conscientes de que todo usuario vial está obligado a ***“aplicar integral atención al acto conductivo”***<sup>16</sup>, es decir, a conducir con todos sus sentidos en alerta ante las **contingencias normales** del tránsito vehicular, debiendo en muchas ocasiones soportar **situaciones peligrosas o riesgosas anormales** a la circulación, tales como animales sueltos, baches y/o desperfectos del camino, falta y/o defecto de señalización o iluminación en lugares puntuales, etc., que deben ser controladas por la empresa concesionaria de peaje que a todas luces procura excusar su responsabilidad por dichas anomalías; no podemos y nos resistimos a admitir que en el vital tema de la seguridad en las carreteras concesionadas, el ente vial asumiendo la misma postura cargue sobre las espaldas de los usuarios el excesivo e injusto peso de la ola de violencia delictiva que diariamente azota a los caminos de nuestra patria y países vecinos.

---

<sup>16</sup> Conf. TABASSO, Carlos, *Derecho del Tránsito – Los principios*, Ed. B de F (Julio César Faira, editor), Buenos Aires, 1997.