Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 2 de Septiembre de 2021

Vistos los autos: "Conte, Lelia c/ Com. Nac. de Regul. del Transporte s/ impugnación de acto administrativo".

Considerando:

Que esta Corte comparte los fundamentos del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos términos corresponde remitir en razón de brevedad, con excepción de los párrafos 10 a 14 del punto V (página 8 del dictamen, penúltimo párrafo y siguientes).

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a la presente. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Recurso extraordinario interpuesto por el **Estado Nacional,** representado por el **Dr. Mariano Nicolás Lacava.**

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Paraná.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Primera Instancia n° 2 de Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos.**

S u p r e m a C o r t e :

-I-

La Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, al confirmar la decisión de la instancia anterior, hizo lugar a la demanda y dejó sin efecto la resolución 1158/05 dictada por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), por medio de la cual se impuso una sanción pecuniaria a Leila Teresa Conte -titular del camión dominio C 2 - con fundamento en los arts. 2°, 5° y 6° del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (A.L.A.D.I.), y 18 del régimen sancionatorio aprobado por el decreto 1035/02.

Para así decidir, el vocal que emitió su voto en primer lugar (al que adhirió la magistrada que votó en segundo término) consideró que no se había configurado en el caso un supuesto de transporte internacional terrestre.

Para llegar a tal conclusión, el magistrado distinguió el transporte internacional de mercaderías del mero fletamento. Al respecto, afirmó que mientras *"[e]l primero de ellos implica no sólo la realización del envío, sino también el depósito de la mercancía procurando su cuidado, la realización de todos los trámites de importación o exportación en el territorio aduanero y la colocación del producto a disposición del destinatario"*, en el fletamento, en cambio, *"lo que importa es sólo el transporte y la mera custodia de la cosa"*.

A partir de ello, consideró que el objeto de transporte efectuado por el camión dominio C 2 -que

trasladaba un vehículo Ford Sierra con problemas mecánicos proveniente de la República Oriental del Uruguay con destino final a la República Argentina- no había consistido en el giro de mercancías de un país a otro, sino en el mero traslado del vehículo desde el Área de Control Integrado (ACI) Paysandú-Colón hasta la República Argentina. En tal sentido, entendió que no se había configurado en el caso un supuesto de transporte internacional y, por consiguiente, no resultaba de aplicación el Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), que sirvió como sustento de la resolución recurrida.

Por su parte, el tercer vocal adhirió a la solución de fondo propuesta por el primero, aunque fundó la ausencia de transporte internacional en lo dispuesto por la directiva CCM N° 8/01 y la decisión CMC N° 4/00 del Mercosur. De allí coligió que si bien existió un acarreo que traspasó las fronteras físicas del país -al cruzar el Puente Internacional "General Artigas" que une las márgenes del departamento Colón (Argentina) con Paysandú (República Oriental del Uruguay)- el transporte internacional no se había configurado, toda vez que el ACI Paysandú-Colón es zona primaria de la Aduana de Colón.

-II-

Disconforme con tal pronunciamiento, la demandada dedujo el recurso extraordinario de fs. 456/467, que fue concedido únicamente respecto de la cuestión federal sin que se interpusiera la correspondiente queja con relación a la arbitrariedad planteada (v. fs. 452).

Aduce que la sentencia apelada ignoró el plexo normativo aplicable al transporte de cargas internacional y fundó la decisión en meras interpretaciones carentes de todo sustento jurídico.

Alega que el tribunal yerra cuando afirma que no se configuró un servicio de transporte internacional de carga. En tal sentido, señala que -a diferencia de lo resuelto por el *a quo*- se encuentra debidamente acreditado en las actuaciones que el camión propiedad de la actora realizó un servicio de autotransporte de carga de tipo oneroso que cruzó las fronteras del país a fin de tomar carga en la República Oriental del Uruguay con destino final a la República Argentina.

Por último, sostiene que el pronunciamiento recurrido efectuó una interpretación errónea de la directiva CCM N° 8/01 y de la decisión CMC N° 4/00 del Mercosur.

-III-

Considero que el recurso interpuesto es formalmente admisible, pues se halla en juego la aplicación e interpretación de normas de carácter federal (Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), aprobado por resolución 263/90 de la Subsecretaría de Transporte, y su Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones), y la circunstancia de que el superior tribunal de la causa no se haya pronunciado respecto de alguna de ellas, a pesar de haberlo planteado oportunamente el actor, configura un supuesto de resolución contraria implícita que autoriza la apertura de la vía de excepción que prevé el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 322:1201, entre muchos otros).

Asimismo, en la tarea de establecer la correcta interpretación que cabe asignar a normas de esta naturaleza, la Corte no debe ceñirse a las posturas del recurrente ni del tribunal apelado sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado, de acuerdo con la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 323:1406, 1460 y 1566, entre muchos otros).

Por otra parte, los agravios de arbitrariedad de la sentencia apelada no serán objeto de tratamiento, toda vez que el recurso ha sido denegado en cuanto a este aspecto sin que el interesado dedujera la pertinente queja, motivo por el cual la jurisdicción de V.E. ha quedado abierta sólo en la medida en que la ha otorgado la alzada (conf. Fallos: 312:1905 y 315:1687, entre otros).

-IV-

Según resulta de las constancias de la causa, el día 11 de julio de 2000, en el Área de Control Integrado ACI Paysandú-Colón -localizado en el Puente Internacional "General Artigas", sobre territorio uruguayo-, agentes a cargo de la fiscalización del transporte internacional de carga de la República Argentina labraron el acta de comprobación N° 35903, por medio de la cual constataron que el camión dominio C -2 - de titularidad de la actora- "*realiza*[ba] *un servicio de transporte de cargas internacional con origen Concepción del Uruguay y destino final Paysandú (ROU) transportando un (1) vehículo Ford Sierra (…) sin ningún tipo de comprobante por el transporte, constatándose las siguientes infracciones: carece de certificado revisión técnica obligatoria, no posee extensión del*

seguro para países limítrofes, no posee documentación de la carga, conductor carece licencia nacional habilitante, carece de permiso e inscripción en la Secretaria de Transporte para este tipo de viajes…" (v. fs. 1 de las actuaciones administrativas).

Ello dio inicio al sumario N° 11279/2000 que tramitó ante la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), y culminó con el dictado de la resolución 1158/05 del interventor de dicho organismo, por medio de la cual se condenó a Leila Teresa Conte -titular del camión dominio C 2 - al pago de una sanción pecuniaria con fundamento en los arts. 2°, 5° y 6° del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, celebrado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (A.L.A.D.I.), y en el art. 18 del régimen sancionatorio aprobado por el decreto 1035/02.

Concretamente, se sancionó a la actora por haber cometido las siguientes infracciones: a) ejecutar transporte internacional sin estar autorizado; b) no exhibir los documentos de transporte de porte obligatorios; c) no poseer seguros vigentes de responsabilidad civil por lesiones o daños ocasionados a terceros no transportados para ese tipo de transporte; d) realizar servicios de transporte de cargas sin contar con la revisión técnica obligatoria.

-V-

Sentado ello, estimo que tal como ha quedado planteado el litigio en esta instancia extraordinaria, la cuestión a resolver consiste en determinar si en el caso se configuró un supuesto de transporte internacional de cargas que

torne aplicables las exigencias previstas en el Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, celebrado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (A.L.A.D.I.), y en el Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre.

En primer lugar, cabe precisar que la ley 24.653 de Transporte Automotor de Cargas define al "transporte de carga por carretera" como el "*traslado de bienes de un lugar a otro en un vehículo, por la vía pública*" y al "servicio de transporte de carga" como el traslado que "*se realiza con un fin económico directo (producción, guarda o comercialización, o mediando contrato de transporte.*" (art. 4°, inc. a y b).

Asimismo define al "transporte de carácter internacional" como aquel que comprende tanto el "*realizado entre la República Argentina y otro país*", como el "*efectuado entre otros países, en tránsito por éste*" (art. 3, inc. b).

En cuanto a su alcance, la propia ley 24.653 excluye de su ámbito de aplicación a aquellos aspectos que se encuentran regulados en convenios internacionales sobre la materia (v. art. 3° *in fine*).

En ese marco, el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre, inscripto como Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (A.L.A.D.I.) -suscripto, en cuanto aquí interesa, por la República Argentina y la República Oriental del Uruguay- regula "al transporte internacional terrestre entre los países signatarios, tanto en transporte directo de un país a otro como en tránsito a un tercer país" (v. art. 1°). Asimismo, prevé que

los reglamentos y leyes vigentes en cada país signatario *resultan de aplicación siempre que sus disposiciones no sean contrarias a lo establecido en dicho Acuerdo* (v. art. 4°).

En cuanto aquí interesa, el art. 19 del capítulo II (Transporte internacional por carretera) contiene las siguientes definiciones:

- *"Transporte terrestre con tráfico bilateral a través de frontera común:* ***el tráfico realizado entre dos países signatarios limítrofes.***" (punto 1);

- *"Transporte de carga: el realizado por empresas autorizadas en los términos del presente Acuerdo, para trasladar cargas,* ***en forma regular u ocasional, entre dos o más países.***" (punto 8).

Por su lado, el art. 36 del Acuerdo -aunque ubicado en el capítulo III (Transporte internacional de mercancías por ferrocarril TIF)-, define a la "carga" como "***toda cosa mueble susceptible de ser transportada,*** *a excepción de los equipajes de los pasajeros.*" (v. punto I.2).

Al respecto, cabe recordar que el Tribunal tiene establecido como regla hermenéutica que los tratados internacionales deben ser interpretados de acuerdo a los arts. 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que consagran el principio de buena fe conforme al criterio corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éste y teniendo en cuenta su objeto y fin, razón por la cual sus disposiciones "no pueden aislarse sólo por su fin inmediato y concreto", ni se han de poner en pugna destruyendo las unas de las otras, sino que, por el contrario, cabe procurar que todas ellas se entiendan entre sí

de modo armónico, teniendo en cuenta tanto los fines de las demás, como el propósito de las restantes normas que integran el ordenamiento jurídico, de modo de adoptar como verdadero el sentido que las concilie y deje a todas con valor, y de esta forma, dar pleno efecto a la intención del legislador (Fallos: 322:3193, considerando 7° y sus citas; Fallos 337:1451, considerando 11).

En estos términos, tengo para mí que los agravios del apelante deben ser admitidos pues, del análisis de las constancias de la causa a la luz de las normas reseñadas, surge que en el caso se configuró un supuesto de servicio de transporte internacional de carga por carretera a través del punto de frontera común "Paysandú-Colón", que -contrariamente a lo sostenido por el tribunal apelado- torna aplicables las exigencias previstas en el Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre y, por consiguiente, el Régimen de Infracciones y Sanciones previsto en el Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones, en el que se fundó la resolución atacada.

Refuerza tal conclusión lo previsto en el "Reglamento del Área de Control Integrado de Cargas, Transporte, Turismo y Pasajeros del ACI Paysandú-Colón", aprobado como anexo de la directiva CCM N° 8/01 del Mercosur, que rige los aspectos vinculados a los procedimientos de control efectuados en dicha Área (v. arts. 1° y 2°).

El art. 4° del reglamento prevé: *"Quedan extendidas hasta el ACI Paysandú-Colón la jurisdicción y la competencia de los Organismos y respectivos funcionarios de la República Argentina intervinientes en los controles aduaneros,*

migratorios, fitosanitarios, zoosanitarios, de transporte y sanitarios, cuando sean ejercidos en función de actividades vinculadas a las operaciones de comercio exterior, turismo y tráfico vecinal que ocurran por este punto de frontera." (v. art 2°).

En tal sentido, el art. 27 del capítulo I (De las disposiciones generales de control) del título III (De las disposiciones operacionales), dispone: *"Los funcionarios competentes de cada país ejercerán, en el ACI, sus respectivos controles sanitarios, migratorios, de transporte y aduaneros."* (art. 27.1; v. asimismo, arts. 22 y 23).

En este marco, cuadra resaltar que si bien -como refiere el magistrado que votó en tercer término-, el ACI Paysandú-Colón constituye a todos efectos legales "zona primaria aduanera" (conf. art. 4°, primer párr.), lo cierto es que dicha calificación carece de incidencia en lo concerniente al control de transporte.

En efecto, en cuanto aquí interesa, resulta contundente lo dispuesto en el art. 44 del capítulo V (Del control de los medios de transporte) en cuanto prevé: *"Ámbito de aplicación: Los controles referentes a los medios de transporte de cargas que fueran ejercidos en las ACI por parte de funcionarios competentes deberán ajustarse a las normas de aplicación emergentes del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), normas complementarias, y de la normativa MERCOSUR"*. (Énfasis agregado).

-VI-

En virtud de lo expuesto, opino que corresponde declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 10 de diciembre de 2019.

ES COPIA LAURA M. MONTI

ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación