Buenos Aires, 5 de diciembre de 2024

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Panchita G. de Navegación S.A. c/ Secretaría de Transporte Aerocomercial, fluvial y marítimo y otro s/ acción meramente declarativa", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la parte actora, empresa de nacionalidad paraguaya que efectúa transporte, mediante sistema de navegación por empuje en la Hidrovía Paraguay-Paraná, inició una acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra el Estado Nacional – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos – Secretaría de Transporte – Subsecretaría de Transporte Aerocomercial, Fluvial y Marítimo, con el objeto de hacer cesar el estado de incertidumbre que se encontraba a mérito de una decisión de la autoridad marítima que le impidió la maniobra de una barcaza y de su remolcador -también de su propiedad y de origen paraguayo-, por infringir las normas restrictivas sobre comercio de cabotaje. Solicitó que se declarase el alcance de dicho régimen, en el sentido que el movimiento de barcazas vacías mediante el empuje de un remolcador de un mismo propietario entre puertos argentinos o entre la rada del puerto y el muelle del mismo, no constituye navegación o comercio de cabotaje.

2°) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal confirmó la sentencia de la instancia anterior que declaró que "resulta comprendido por las limitaciones fijadas para el cabotaje el remolque maniobra y el transporte cuando una o más barcazas son trasladadas

desde uno a otro punto cualquiera de nuestras aguas jurisdiccionales para luego o antes ser remolcadas por otro navío hacia o desde un puerto extranjero".

Para así decidir, precisó que el decreto-ley 19.492/1944 –ratificado por la ley 12.980- define al cabotaje como la navegación que tiene por objeto la comunicación y el comercio entre los puertos del mismo Estado y se realiza sin perder de vista la costa más que para acortar camino, recalando de cabo a cabo. Asimismo, enfatizó que la norma establece que el cabotaje nacional será únicamente practicado por barcos argentinos, con el propósito de fomentar y estimular el armamento nacional.

Consideró que para la norma, si el movimiento de la embarcación es de índole comercial –excluyendo los movimientos de embarcaciones deportivas- y realiza un itinerario que une dos puntos del mismo país, aun cuando con posterioridad se dirija al extranjero, el trayecto anterior debe ser considerado navegación de cabotaje.

Respecto del tipo de embarcación, tuvo en cuenta que, de conformidad con el concepto del Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre ("REGINAVE"), en la sección 4 del título 3 art. 303.0402, "la organización del convoy será tal… que navegue y maniobre como una sola embarcación por la acción de las máquinas y el gobierno del empujador" y aunque "la trabazón entre las barcazas y el empujador… será tal que permita deshacer el convoy total o parcialmente cuando las exigencias de la navegación o maniobra así lo requieran…". De esta forma, entendió que el convoy, a dichos efectos, "debe ser considerado como una sola embarcación".

3°) Que contra ese pronunciamiento Panchita G de Navegación S .A. interpuso el recurso extraordinario cuya denegación motivó la presente queja. Sostiene que la sentencia efectúa una interpretación equivocada, restrictiva y anacrónica de la Ley de Reserva de Cabotaje n° 12.980 y de la ley 24.385 que incorpora el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay -Paraná. Asimismo, aduce que el fallo transgrede el principio de navegación consagrado en los arts. 14 y 26 de la Constitución Nacional y el derecho otorgado a los extranjeros de navegar los ríos y costas de nuestro país, previsto en el art. 20 de la Carta Magna.

Expresa que a partir de estas normas, el Estado debe garantizar la libre navegación por empuje de convoyes de bandera extranjera, en aguas jurisdiccionales argentinas en tanto no efectúe transporte (navegación comercial, carga y descarga) entre puertos de la República Argentina.

Aclara que la navegación en convoy mediante el empleo de remolque por empuje no había sido desarrollada al tiempo de la sanción de la Ley de Cabotaje 12.980. Explica que en la década del 40', cuando fue sancionada la norma, no se operaba con convoyes de empuje conformados por gran número de barcazas sino con un remolcador y un lanchón, y la navegación se efectuaba de puerto a puerto. Agrega que hoy, los convoyes están compuestos por un gran número de barcazas, su composición varía constantemente y se amarran los convoyes en amarraderos que carecen de la calificación de puerto.

Manifiesta que la interpretación del tribunal a quo es contraria a los arts. 6° y 11, segundo párrafo, del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, que limita el concepto de cabotaje al transporte de

bienes y personas entre puertos nacionales. Además, refiere que los jueces prescinden de analizar la actividad que realiza la embarcación (remolque) y el tipo de embarcación.

Por otra parte, aduce que la norma refiere a “puertos” argentinos y no “puntos”, y que la alzada yerra al entender que el cabotaje es la navegación entre un punto y otro del mismo país.

Indica que el fallo no diferencia los movimientos operativos o técnicos (arme-desarme) del convoy que se realizan por la imposibilidad de entrada de todo el conjunto al interior de un puerto, de aquellas otras maniobras que consisten en tomar carga en un puerto y su traslado a otro puerto del país para allí ser descargada.

Agregan que si bien la entrada y salida del remolcador del mismo propietario para recoger las barcazas vacías en tanto forman parte del convoy que realiza el transporte internacional participan de ese fin último comercial, no se trata de cabotaje.

4°) Que el recurso extraordinario resulta formalmente procedente y, consecuentemente, mal denegado pues en el mismo se encuentra en discusión el alcance de normas de naturaleza federal -decreto ley 19.492/1944 sobre Navegación y Comercio de Cabotaje Nacional- y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido adversa a los derechos que el recurrente funda en ellas (Fallos: 310:1399; 314:1848; 321:2297, entre muchos otros).

Asimismo, esta Corte tiene dicho que las cuestiones directamente vinculadas con la navegación revisten carácter federal (Fallos: 316:3220 y sus

citas) y, en sentido concordante, legislar en materia de navegación fluvial es de incumbencia de las autoridades federales (Fallos: 275:550; 303:1906 y 329:3525).

5°) Que la cuestión debatida exige determinar si el remolque por empuje de barcazas vacías entre puertos argentinos o entre la rada del puerto y el muelle del mismo queda comprendido dentro del concepto de cabotaje, previsto en el decreto-ley 19.492/1944 sobre Navegación y Comercio de Cabotaje Nacional, ratificado por la ley 12.980. Cabe precisar que en el caso, el recurrente no cuestiona la constitucionalidad de la norma; sino, pregona que su actividad no se encuentra inserta en dicho régimen de cabotaje.

En ese orden, el artículo 1° de dicha disposición determina que "*[l]a navegación, comunicación y comercio de cabotaje nacional serán practicados únicamente por barcos argentinos*".

A su vez, el art. 48 de dicha normativa prevé "*los buques y artefactos navales extranjeros que efectúen navegación, comunicación o comercio de cabotaje nacional en violación de lo establecido en la presente ley y su reglamentación, serán sancionados con multa equivalente al triple del valor del flete o de los servicios efectuados. (…) La Prefectura Naval Argentina será el organismo de fiscalización y, en tal sentido, constatada prima facie la infracción, dispondrá la interdicción de salida del buque o artefacto naval en puerto…"* (artículo sustituido por art. 1° de la Ley n° 26.778 Navegación y Comercio de Cabotaje B.O. 27/11/2012).

Asimismo, el art. 55 establece que "*El Poder Ejecutivo, al reglamentar este decreto, (...) determinará la siguiente significación de los vocablos y expresiones usados en el mismo, así como también la definición que considere conveniente adoptar para demás términos usuales y técnicos relacionados con los barcos, con la marina en general o concernientes a la navegación empleados en las Leyes y reglamentaciones vigentes". El mismo artículo conceptualiza los vocablos "Navegación de cabotaje: Tiene por objeto la comunicación y el comercio entre puertos de la misma nación y se realiza sin perder de vista la costa más que para acortar camino recalando de cabo a cabo" y "Cabotaje nacional: Es el que se practica entre puertos de la República exclusivamente*".

6°) Que, a los efectos de una cabal interpretación, es necesario en primer término pronunciarse sobre la naturaleza del régimen de cabotaje.

La Enciclopedia General del Mar da cuenta que el Diccionario marítimo español de 1831 conceptuaba al término como "la navegación o el tráfico que se hace de puerto a puerto por las inmediaciones de las costas y tomando por guía principal los puntos conocidos de éstas" (Conf. "Enciclopedia General del Mar", segundo volumen, Ediciones Garriga, S.A., Barcelona, España). En similar sentido al indicado, el Diccionario de la Real Academia Española define al cabotaje como "la navegación que hacen los buques entre los puertos de un mismo país sin apartarse de la costa".

En el orden nacional, el art. 440 de las Ordenanzas de Aduana, primer antecedente en la materia, establecía que "Se llama comercio de cabotaje

el que se hace de uno a otro puerto de la República o entre puerto argentino y otro de alguna de las naciones ribereñas situadas sobre los márgenes de los ríos interiores de la República o más arriba de éstos".

Posteriormente, en el año 1910, la ley 7049 no previó una definición del instituto. Se determinó, en su art. 1º, que "[l]a navegación y comercio de cabotaje entre puertos de la República quedan reservados a los buques de bandera nacional, salvo el caso de reciprocidad de las naciones ribereñas". Es decir, se reservó la realización del cabotaje solo para los buques de bandera argentina. Según surge de su debate parlamentario, dicha reserva resulta compatible con el principio constitucional de la libre navegación de los ríos interiores por buques de terceras banderas (art. 26 de la Constitución Nacional), pues dicha libertad se refiere al comercio exterior y en modo alguno al que se efectúe entre puertos argentinos. Se dejó puntualizado que lo "único que se prohíbe a los buques de bandera extranjera es cargar mercadería de un puerto para llevar a otro puerto". Asimismo, se recalcó que "lo que la ley busca es fomentar el desarrollo de la marina mercante nacional" (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio 21 de 1909, intervención del diputado Saavedra Lamas, p. 365 y 366).

El criterio de reservar el cabotaje para buques de bandera propia fue asimismo adoptado por la ley 10.606 de 1918, que remplazó a la anterior, por la ley 20.447 (Promoción de la Marina Mercante, 1973), y por el decreto-ley 19492/44, ratificado posteriormente por la ley 12.980. En la actualidad dicha reserva es mantenida por la ley 27.419 de Desarrollo de la Marina Mercante y la Integración Fluvial Regional.

Por su parte, la doctrina ha definido al concepto como el transporte que se efectúa, entre puertos de un país, por buque o por avión. Distingue entre navegación de cabotaje y comercio de cabotaje. Haciendo una interpretación del art. 1 del decreto-ley 19.492/1944, reconoce como privilegio exclusivo del pabellón nacional no a la navegación sino al comercio de cabotaje. Señala que la prerrogativa no se refiere al tránsito del buque, sino al tráfico de la carga. Ejemplifica con el hecho de que un buque de bandera extranjera puede cargar mercancías en un puerto argentino y hacer luego escala en cualquier otro puerto del país y transportar dicha carga a un tercer Estado, lo que no puede hacer es descargar la mercancía argentina en puerto argentino. El barco foráneo puede transitar libremente en aguas argentinas y hacer escala en puertos argentinos fluviales o marítimos (Diez Mieres, Alberto, "Curso de derecho de la navegación", Buenos Aires, 1949, págs. 43 y 44; y, González Climent, Aurelio "El cabotaje en la Argentina", Buenos Aires, 1954, págs. 8 y 9).

Asimismo, concretaron el concepto extendiéndolo a las operaciones conexas del transporte de mercaderías y personas. Estas son: los servicios de puertos y playa, las operaciones de salvamento, de alijo y de remolque (Malvagni, Atilio "Curso de Derecho de la Navegación", págs. 43 y 44, Buenos Aires, 1949).

Por su parte, en iguales términos que la ley marítima, el art. 97 segundo párrafo del Código Aeronáutico siguiendo la orientación del art. 7° del Convenio de Chicago, dispone la reserva del tráfico aéreo de cabotaje a favor

de las aeronaves nacionales. Allí, expresamente, se establece que "…Las empresas aéreas extranjeras no podrán tomar pasajeros, carga o correspondencia en la República Argentina, para su transporte a otro punto del país…".

En tales condiciones, la noción de cabotaje, reservada a los buques o aeronaves nacionales, implica necesariamente una actividad comercial relacionada con el tráfico de la carga de personas o mercadería, y los servicios conexos a ello, realizada en puertos o puntos de un mismo país.

7°) Que mediante la ley 24.385 se aprobó el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná suscripto por la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Según surge del art. 1° del acuerdo, su objeto es facilitar la navegación y el transporte comercial en la Hidrovía, en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata, mediante el establecimiento de un marco normativo común que favorezca el desarrollo, modernización y eficiencia de dichas operaciones, y que facilite y permita el acceso en condiciones competitivas a los mercados de ultramar.

El acuerdo ratifica la libertad de navegación, al disponer su art. 4° que los países signatarios se reconocen recíprocamente en la Hidrovía, libertad de navegación a los buques de sus respectivas banderas, como también para buques de terceras banderas. Como consecuencia de ello, los países signatarios no están facultados a imponer impuestos, gravámenes, tributos o derechos al transporte, los buques o a las cargas, que se fundamente exclusivamente en la navegación (art. 5°).

Se establece que los países signatarios se otorgan recíprocamente, conforme a lo previsto en el art. 6°, igual trato a los buques de bandera de los demás países signatarios, que el que conceden a los de su propia bandera. Ello incluye los tributos, las tarifas, las tasas, los gravámenes, los derechos, los trámites, el practicaje, el pilotaje, el remolque, los servicios portuarios y auxiliares. De ello se colige que las embarcaciones de los países signatarios se encuentran en igualdad de condiciones y libres para efectuar las distintas operaciones vinculadas al transporte fluvial, destacándose en lo que al caso interesa, el remolque.

Asimismo, se dispone, en el art. 11, primer párrafo, que "quedan eliminadas en favor de las embarcaciones de bandera de los países que integran la Hidrovía, a partir de la entrada en vigor del presente acuerdo, las limitaciones existentes de determinados bienes o personas reservados en su totalidad o en parte a las embarcaciones que naveguen bajo bandera nacional del país de destino o de origen".

Sin embargo, en el segundo párrafo de dicho artículo, se prevé que "queda excluido del ámbito de aplicación de este Acuerdo y de sus Protocolos, el transporte de cabotaje nacional, el que está reservado a las embarcaciones de los respectivos países".

8°) Que la Hidrovía Paraguay-Paraná es considerada como el sistema fluvial más importante de la región sur de Latinoamérica y conforma una herramienta vital para el desarrollo económico de la integración regional. Se encuentra formada por los ríos Paraguay y Paraná desde el Puerto de Cáceres en la República Federativa del Brasil hasta el puerto de Nueva Palmira en la

República Oriental del Uruguay; incluyendo los brazos de desembocadura del río Paraná y el Canal Tamengo, afluente del río Paraguay. Siendo su recorrido total de 3442 Km., aproximadamente, con una superficie total del área de influencia de alrededor 1.75 millones de Km2. Este territorio ofrece grandes potencialidades para el desarrollo integral de la región, en donde se produce principalmente soja y sus derivados, algodón, girasol, trigo, lino mineral de hierro, manganeso y otros productos industriales y agroindustriales. Por su morfología, los ríos que forman la Hidrovía constituyen una vía navegable natural que, a diferencia de la mayoría de los grandes valles del mundo, se suceden con una inclinación mínima que no requiere de la construcción de sistemas de esclusas para posibilitar el transporte fluvial. Por eso, la importancia de la Hidrovía radica en su calidad como medio de transporte, factor de desarrollo económico e impulsor de la integración regional (Informe de la Secretaría Ejecutiva del Comité Intergubernamental Hidrovía Paraguay-Paraná, 16 de julio de 2018).

Según surge del informe pericial aportado en la causa: el remolque por empuje es un sistema de navegación "muy utilizado en el tráfico fluvial, por sus ventajas tanto operaciones como por su rendimiento económico[…] “Se efectúa en trenes o convoyes de remolque integrados por las barcazas y el remolcador que le otorga propulsión[…]”. Sabido es que, normalmente, el tren de barcazas debe ser desintegrado frente a determinadas situaciones de la navegación, por ejemplo sortear obstáculos, arterias fluviales en forma de S ó con curvas cerradas y falta de espacio, etc., en cuyo caso el remolcador procede a mover una por una ó en pares a las barcazas reacomodándolas nuevamente una

vez superado el obstáculo…". (Conf. Informe del Perito Naval obrante a fs. 48/49).

En consecuencia, la conformación de los convoyes pueden mutar a lo largo de un trayecto que, ante la dificultad de navegación por determinado tramo, tienen que ser desmembrados dejando alguna/s barcaza/s en un lugar preparado para ello.

En efecto, el art. 52 del Protocolo Adicional al Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, sobre Navegación y Seguridad, dispone que "…los países signatarios deberán establecer y habilitar zonas […] para el armado y desarmado de convoyes, que posibiliten dichas operaciones con el máximo de seguridad". No obstante ello, prosigue el artículo siguiente, "Cuando mediaren razones que hicieran necesario el armado o desarmado de los convoyes fuera de las zonas habilitadas a tal efecto, la autoridad competente del respectivo país signatario permitirá la mencionada operación, siempre que no afecte la navegación".

En adición a ello, el art. 79 inc. a prevé la posibilidad de las embarcaciones de efectuar escalas "no relacionadas con su operación comercial" y, en el inc. b contempla expresamente, la posibilidad del remolcador de dejar barcazas en puerto continuando su navegación.

9º) Que en tales condiciones y de acuerdo a lo expuesto precedentemente, el traslado que efectuó la empresa actora de una barcaza vacía, de su propiedad (a raíz de un desmembramiento provocado por dificultades en la navegación), desde el Puerto de Ramallo al Puerto de San Nicolás -donde iba a

ser cargada con rumbo a la República del Paraguay-, no puede ser considerado como comercio de cabotaje –no medió tráfico de carga o pasajeros- reservada a los buques nacionales; sino que dicha operatoria forma parte del comercio internacional y, consecuentemente, amparado por la libertad constitucional (art. 26 de la Constitución Nacional) y por el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (arts. 6º y 11, primer párrafo).

La interpretación consagrada en el fallo apelado se revela como producto de una inteligencia que contrasta con la orientación postulada por esta Corte al señalar que las leyes no pueden ser interpretadas sólo históricamente, sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de futuro, [y] está predestinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción" (Fallos: 333:2306, considerando 9°, Fallos: 343:1037, considerando 8°).

Ciertamente, para sustentar su posición, la cámara hace eco de las motivaciones que condujeron al legislador en el siglo pasado de fomentar y estimular el armamento nacional. Empero, al centrarse solo en esa circunstancia, ha omitido examinar el tipo de transporte utilizado, la mecánica que tal medio emplea y la significación económica de dicho transporte para el comercio e integración regional en el actual contexto, marcada por el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná.

Además, la cámara se extralimita en adoptar un criterio amplio de la noción de cabotaje que ni el decreto-ley 19.492/1944 contempla. Ello es así,

puesto que tiene en consideración la índole comercial de la embarcación –y no su operatoria-, y la realización de un itinerario que une dos puntos –y no puertos- del mismo país.

10) Que en tales condiciones corresponde descalificar el fallo apelado pues media en el caso la relación directa e inmediata entre lo debatido y resuelto y el derecho que se dice vulnerado (art. 14 de la ley 48).

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. En consecuencia, se hace lugar a la demanda y se declara que no es navegación de cabotaje nacional reservada a las embarcaciones de bandera argentina en los términos del decreto-ley 19.492/1944, la operación de despacho de una barcaza vacía a remolque de un remolcador (transporte-remolque), ambos de bandera extranjera y del mismo propietario, sin mediar transporte de mercaderías, de personas, de correspondencia o encomiendas entre puertos del país, cuando dicha barcaza tenga como origen o destino final un puerto extranjero, aunque fuera remolcada por un remolcador distinto del mismo propietario de la barcaza que la remolcó hasta el puerto argentino desde donde es despachada (art 16 de la ley 48). Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase.

VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

1°) Que Panchita de Navegación S.A. inició una acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional a fin de que se declare el alcance del régimen de cabotaje respecto de la actividad de transporte de remolque por empuje que realiza en la Hidrovía Paraguay – Paraná (en adelante, la "Hidrovía").

Relató que es una empresa paraguaya que se dedica al comercio internacional en la Hidrovía y que, en ese marco, el 9 de septiembre de 1999 su agente de transporte aduanero solicitó a la Prefectura Naval Argentina el despacho de la barcaza "Panchita G. 21" –vacía– a remolque del remolcador "Doña Carmen", ambos de su propiedad y de bandera paraguaya, con destino al puerto de San Nicolás, para ser cargada con mercadería a exportar a Paraguay. Agregó que la barcaza vino del exterior con carga, descargó en nuestro país en el puerto de San Nicolás y se llevó a un astillero en Ramallo para mantenimiento.

Señaló que la autoridad argentina le comunicó de forma verbal que no autorizó el despacho de las mencionadas embarcaciones por considerar que esa operación constituía cabotaje nacional, reservada a embarcaciones de bandera argentina (decreto-ley 19.492/1944, ratificado por ley 12.980).

Alegó que dicha operación no constituía cabotaje en tanto el movimiento de barcazas vacías mediante el empuje de un remolcador del mismo

propietario entre puertos argentinos o entre la rada del puerto y su muelle, no constituye navegación o comercio de cabotaje, de acuerdo con la normativa vigente, en tanto no media carga y descarga de mercadería o de personas entre puertos argentinos.

Mencionó que el sistema de navegación de transporte por empuje que utiliza consiste técnicamente en una unidad integrada por una cantidad variable de barcazas que carecen de propulsión, amalgamadas en un tren o convoy con un remolcador que le aporta fuerza motora para su desplazamiento. Explicó que esa unidad debe ser desarmada durante la navegación, por ejemplo, para salvar obstáculos, transitar espacios reducidos o entrar o salir de un puerto.

Solicitó el dictado de una medida cautelar para que la Administración Pública se abstuviera de continuar negando la salida de barcazas con fundamento en una interpretación equivocada y arbitraria de las normas aplicables. Esa medida fue concedida y mantenida durante el proceso.

2°) Que al contestar la demanda el Estado Nacional sostuvo que la operatoria cuya autorización requirió la actora constituía un servicio de remolque maniobra de puerto, reservado a buques de bandera argentina y que, en cualquier caso, no se trataba del mero hecho de transportar barcazas vacías dado que las barcazas estaban destinadas por su naturaleza a una función de índole económica.

3°) Que la Sala II de la Cámara Nacional en lo Civil y Comercial Federal confirmó la sentencia de primera instancia que había declarado que "resulta comprendida por las limitaciones fijadas para el cabotaje el remolque

maniobra y el transporte cuando una –o más barcazas– son trasladadas desde uno a otro punto cualquiera de nuestras aguas jurisdiccionales, para luego o antes ser remolcadas por otro navío hacia o desde un puerto extranjero" (sentencia de primera instancia, considerando VI, fs. 638).

Para así decidir, señaló que en el art. 55 inc. 9 del decreto-ley 19 .492/1944 se define al cabotaje como la navegación que tiene por objeto la comunicación y el comercio entre puertos de la misma nación sin perder de vista la costa más que para acortar camino, recalando de cabo a cabo. Enfatizó que en la norma se establece que el cabotaje nacional será únicamente practicado por barcos argentinos (art. 1°), con el propósito de fomentar y estimular el armamento nacional. Sostuvo que esa reserva no es inconstitucional pues cualquier habitante del país, nacional o extranjero, puede ejercer la navegación y el comercio de cabotaje mediante un barco de bandera nacional. En ese sentido mencionó que durante el debate parlamentario de la ley 7049 de 1910 se explicó que la libre navegación de los ríos consagrada en el art. 26 de la Constitución Nacional se refiere al comercio internacional y no al comercio entre puertos argentinos, de modo que el Congreso de la Nación está facultado para reglamentar su ejercicio en la forma que lo considere más conveniente para los intereses nacionales. Añadió que el criterio de reservar el cabotaje para buques de bandera propia fue, asimismo, adoptado por la ley 10.606 de 1918 —que reemplazó a la anterior—, por la ley 20.447 (Promoción de la Marina Mercante, 1983), y por el decreto-ley 19.492/1944 ratificado posteriormente por la ley 12 .980.

Consideró que la norma vigente no alude a la carga y descarga ni al tipo de actividad o de embarcación de que se trate, por lo que concluyó que si el movimiento de la embarcación es de índole comercial —lo que excluye a las embarcaciones deportivas— y realiza un itinerario que une dos puntos de un mismo país, aun cuando con posterioridad se dirija al extranjero, el trayecto anterior debe ser considerado navegación de cabotaje. Precisó que en el REGINAVE (Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre) se prevé que "la organización del convoy será tal… que navegue y maniobre como una sola embarcación por la acción de las máquinas y el gobierno del empujador"; añadió que aun cuando el referido régimen dispone que "La trabazón entre las barcazas y el empujador… será tal que permita deshacer el convoy total o parcialmente cuando las exigencias de la navegación o maniobra así lo requieran…", el convoy, a los efectos debatidos, debe ser considerado como una sola embarcación (Sección 4 del Título 3, art. 303.0402).

4°) Que contra el pronunciamiento de la cámara la actora interpuso recurso extraordinario federal cuya denegación dio origen a esta queja.

Sostiene la recurrente que hay cuestión federal por estar en juego la inteligencia y aplicación de legislación en materia de navegación, en particular, el decreto-ley 19.492/1944 en cuanto al alcance del régimen de cabotaje nacional, y que la cámara hizo una interpretación equivocada, restrictiva y anacrónica contraria a la libertad de navegación (arts. 14, 20 y 26 de la Constitución Nacional) y a la igualdad ante la ley (art. 16 de la Constitución Nacional).

Agrega que el fallo de la cámara es arbitrario dado que no analizó circunstancias probadas en la causa vinculadas con las características del sistema de navegación por empuje —modalidad que utiliza para navegar— ni el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, aprobado por ley 24.385 (en adelante, el "Acuerdo").

En relación con la modalidad de navegación, señala que la cámara fundó su decisión en que el decreto-ley 19.492/1944 no alude al tipo de embarcación o a la actividad que desarrolla, sin considerar que al momento en que la norma fue sancionada (1944), no existía la modalidad de navegación de remolque por empuje. En ese sentido, menciona que en la década de 1940 no se operaba con convoyes de empuje conformados por un gran número de barcazas, sino con un remolcador y un lanchón mediante la navegación puerto a puerto (sin escalas). Explica que en la actualidad los convoyes están compuestos por un gran número de barcazas y que, por exigencias comerciales o de la autoridad marítima, su composición varía constantemente durante la navegación, se desarman y arman en distintos puntos (amarraderos) que carecen de la calificación de puerto. Sostiene que si bien el convoy se presenta como una unidad, en realidad no es un bloque fijo invariable, sino que se caracteriza por el dinamismo y flexibilidad que hacen a una operatoria rápida y eficiente. Añade que el razonamiento de la cámara desnaturaliza el sistema de remolque por empuje de barcazas —esencialmente variable— reduciéndolo a su mínima expresión o encareciendo considerablemente sus costos.

Además, refiere que los jueces prescindieron de analizar la actividad que realiza la embarcación (remolque) y el tipo de embarcación.

Aduce que la decisión no diferencia los movimientos operativos o técnicos del convoy (arme-desarme) que se realizan por la imposibilidad de entrada de todo el conjunto al interior de un puerto, de aquellas otras maniobras que consisten en tomar carga en un puerto y su traslado para la descarga en otro puerto del país.

A ello agrega que si bien la entrada y salida del remolcador de un mismo propietario para recoger las barcazas vacías que forman parte del convoy puede considerarse de índole comercial —como sostuvo la cámara—, no por ello es cabotaje nacional reservado a las embarcaciones de bandera argentina, pues integra, precisamente, un acto de comercio que es el referido transporte internacional. Y que se equivoca el a quo al restringir la utilización eventual o alternativa de "otro" remolcador del mismo propietario de la barcaza por razones técnicas o de navegación, aun cuando no implique tomar carga y descargar en otro puerto sucesivo dentro de la jurisdicción nacional, pues ello no implica un servicio de "remolque maniobra" sino un mero movimiento para integrar el convoy que no reemplaza a un servicio portuario.

Cuestiona que la cámara considerara que el concepto de cabotaje incluye la realización de un itinerario que une dos puntos del mismo país, sin perjuicio de que la norma refiere a "puertos" argentinos y no a "puntos". Aduce que ello impediría, en la práctica, fraccionar el convoy.

Finalmente, aclara que no planteó la inconstitucionalidad del principio de reserva de cabotaje que —según admite— es una herramienta imprescindible de la política naviera y de la economía del país, sino que lo que

cuestiona es la aplicación por la administración pública de ese régimen legal afectando derechos constitucionales (arts. 14, 20 y 26 de la Constitución Nacional).

Concluye en que en la actualidad, de acuerdo con las normas vigentes, la libertad de navegación debe primar sobre la interpretación restrictiva y contraria a sus preceptos que formula la autoridad de aplicación. Invoca que el Estado debe garantizar la libre navegación en aguas jurisdiccionales argentinas siempre que no medie carga y descarga entre puertos nacionales.

5°) Que el recurso extraordinario resulta admisible en tanto se discute el alcance de normas federales sobre navegación, en particular del decreto-ley 19.492/1944 que reglamenta la navegación y el comercio de cabotaje nacional, y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido adversa a los derechos que el recurrente funda en ellas (art. 14, inc. 3° de la ley 48; Fallos: 310:1399; 314:1848 y 321:2297). Esta Corte tiene dicho que las cuestiones directamente vinculadas con la navegación revisten carácter federal (Fallos: 316:3220).

Los agravios deducidos con apoyo en la doctrina de la arbitrariedad de sentencia, al estar referidos a la cuestión federal planteada quedan comprendidos en ella, por lo que serán tratados en forma conjunta (Fallos: 344:3600, entre otros).

6°) Que la cuestión debatida consiste en dilucidar si la reserva de cabotaje nacional, prevista en el decreto-ley 19.492/1944 a favor de los buques argentinos, alcanza la operación de despacho de una barcaza vacía a remolque

de un remolcador, ambos de propiedad de la actora y de bandera extranjera, sin mediar transporte de mercaderías o personas entre puertos argentinos, cuando dicha barcaza tenga como origen o destino final un puerto extranjero, aunque fuera remolcada por un remolcador distinto del mismo propietario de la barcaza que la dejó en el puerto de nuestro país.

7°) Que en el art. 26 de la Constitución Nacional se declara que la navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional.

En la Ley de Navegación 20.094 se prevé que "Todas las relaciones jurídicas originadas en la navegación por agua se rigen por las normas de esta ley, por las de las leyes y reglamentos complementarios y por los usos y costumbres. A falta de disposiciones de derecho de la navegación, y en cuanto no se pudiere recurrir a la analogía, se aplicará el derecho común" (art. 1°). Esa norma no regula el cabotaje sino que se limita a mencionarlo en los arts. 328 y 645 con relación al retardo de partida en el transporte de personas y al despido de tripulantes, respectivamente.

En cambio, la reserva de cabotaje a favor de los buques de bandera nacional ha sido prevista en sucesivas normas dictadas por el Congreso de la Nación y por el Poder Ejecutivo Nacional (ley 7049; decreto-ley 19.492/1944 ratificado por ley 12.980; ley 20.447; decreto 1010/2004; ley 27.419).

En la ley 7049, sancionada en 1910, se dispuso que "La navegación y comercio de cabotaje entre puertos de la República quedan reservados a los buques de bandera nacional, salvo el caso de reciprocidad de las

naciones ribereñas" (art. 1º) y que "Los buques de bandera extranjera podrán entrar a uno o varios puertos nacionales para dejar la carga que traigan del exterior y recibir la de exportación, con arreglo a las leyes que sancione el Honorable Congreso y a los decretos que la reglamenten" (art. 2°). En el debate parlamentario que precedió a su sanción se sostuvo que la reserva de cabotaje a favor de los buques de bandera nacional resulta compatible con el principio constitucional de la libre navegación de los ríos interiores por buques de terceras banderas (art. 26 de la Constitución Nacional), pues dicha libertad se refiere al comercio exterior y en modo alguno al que se efectúe entre puertos argentinos. Asimismo, se puntualizó que lo "único que se prohíbe a los buques de bandera extranjera es cargar mercadería de un puerto para llevar a otro puerto" y se recalcó que "lo que la ley busca es fomentar el desarrollo de la marina mercante nacional" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio 21 de 1909, intervención del diputado Saavedra Lamas, páginas 365 y 366).

Con posterioridad, se dictó el decreto-ley 19.492/1944 —ratificado en 1947 por la ley 12.980 y modificado parcialmente en 2012 por la ley 26 .778— en cuyos considerandos se señaló que: "la crisis que actualmente soporta el transporte de cargas en forma general, requiere la adopción urgente de medidas de aplicación inmediata para evitar los inconvenientes que afecten a la economía del país; Que la utilización de otras rutas en forma más intensa, constituiría una solución, para lo cual se hace necesario proceder a la revisión de las reglamentaciones que rigen el transporte por vía fluvial para adaptarlas a las necesidades de la época y agilizar los preceptos que la informan; Que la ley 10 .606, promulgada en 1918, no se encuentra a tono con la evolución

experimentada en el trasporte fluvial y sus propósitos de protección de la marina mercante nacional y eliminación de exigencias reglamentarias, se ha visto desvirtuada en muchas oportunidades, como consecuencia del espíritu que ha guiado la formulación de reglamentos y ordenanzas".

Sobre esa base, se incorporó la comunicación entre puertos nacionales a la reserva de cabotaje prevista en la ley 7049 "La navegación, comunicación y comercio de cabotaje nacional serán practicados únicamente por barcos argentinos" (art. 1° del decreto-ley) y se dispuso que "Los buques y artefactos navales extranjeros que efectúen navegación, comunicación o comercio de cabotaje nacional en violación de lo establecido en la presente ley y su reglamentación, serán sancionados con multa […] La Prefectura Naval Argentina será el organismo de fiscalización" (art. 48, según ley 26778). A su vez, en el art. 55 se previó que "El Poder Ejecutivo, al reglamentar este decreto, cuidará de no establecer en ningún caso exigencias por las cuales los buques de la matrícula nacional quedaren en inferiores condiciones con respecto a los extranjeros y determinará la siguiente significación de los vocablos y expresiones usados en el mismo, así como también la definición que considere conveniente adoptar para demás términos usuales y técnicos relacionados con los barcos, con la marina en general o concernientes a la navegación empleados en las Leyes y reglamentaciones vigentes". En lo que aquí interesa, se definió: **1 - Barco o embarcación:** Vaso de madera, hierro u otra materia que flota y que impulsado y dirigido por un artificio adecuado interno o externo, es apto para transportar por el agua personas o cosas o para servir de depósito o para ser utilizado en actividades comerciales o industriales; **8- Navegación y comercio**

internacional: Tiene por objeto la navegación y el comercio entre puertos de distintos Estados; **9- Navegación de cabotaje:** Tiene por objeto la comunicación y el comercio entre puertos de la misma nación y se realiza sin perder de vista la costa más que para acortar camino recalando de cabo a cabo; **10- Cabotaje nacional:** Es el que se practica entre puertos de la República exclusivamente.

En la ley 20.447, del 22 de mayo de 1973, sobre la Marina Mercante Nacional —también mencionada en la sentencia recurrida— se dispuso que "La Nación Argentina afirma su derecho a transportar en buques de la propia bandera, el 50% del total de su comercio exterior transportado por agua" (art. 1°). Asimismo, se mantuvo la reserva del cabotaje nacional a favor de los buques de bandera argentina en los siguientes términos: "El transporte del cabotaje marítimo y fluvial nacional queda reservado a buques o embarcaciones de bandera argentina, con las modalidades que establezca la legislación pertinente (art. 7°); "El Poder Ejecutivo nacional coordinará un sistema de transporte de cabotaje fluvial y marítimo que cumpla con lo establecido en las normas del anexo I de la presente, y establecerá el régimen de los servicios de remolque maniobra" (art. 8°). En el referido Anexo I sobre normas para la Marina Mercante Nacional se establecieron entre otras prescripciones, que "La flota mercante de cabotaje nacional deberá tener, además de las capacidades de transporte de la totalidad de las cargas que se mueven por ese medio, la de atender los servicios internacionales contiguos a dichos tráficos, en condiciones

de eficiencia y economía que le permitan cumplir, sin distorsiones, su rol dentro del sistema nacional de transporte, así como la recuperación de cargas para el medio" (apart. F, "Cabotaje Nacional", N-17).

Tras la desregulación en materia de navegación implementada por los decretos 1772/1991, 1493/1992 y 343/1997 —los dos últimos derogados por ley 25.230—, el decreto 1010/2004 —que derogó el decreto 1772/1991— destacó en sus considerandos que "el régimen del cabotaje nacional adquiere particular importancia, en momentos en que la apertura de los tráficos internacionales y la suscripción de acuerdos multilaterales y bilaterales con otras naciones, permite el arribo de buques y artefactos navales extranjeros cuya actividad comercial podría ser, en su propio interés, extendida a jurisdicción nacional, en perjuicio de la Marina Mercante Nacional, de empresarios y capitales nacionales, y de los tripulantes argentinos". Y agregó que "el transporte por agua de carga y/o contenedores y/o pasajeros, entre puertos o puntos situados en territorio argentino o sujetos a jurisdicción nacional o provincial, incluso el de aquellas cargas que tengan como destino final la exportación, aun cuando en su trayecto el buque hiciere escala en uno o varios puertos extranjeros, y las operaciones de transbordo, dragado, remolque, y todo otro servicio o actividad comercial que se efectúe en aguas argentinas, sean marítimo, fluvial o lacustre, están reservados para los buques y artefactos navales de bandera nacional o con tratamiento de tales".

En la actualidad, la ley 27.419 de Desarrollo de la Marina Mercante y la Integración Fluvial Regional (2017) derogó el referido decreto 1010/2004 y ratificó la plena y total vigencia de la reserva del cabotaje nacional

para los buques argentinos conforme lo dispuesto por el decreto 19.492/44, ratificado por ley 12.980 y modificado por ley 26.778, así como también los acuerdos bilaterales y multilaterales suscriptos por la República Argentina. El régimen tiene por objeto: a) Fomentar la integración regional en las áreas de influencia de los ríos Paraguay y Paraná, conforme a lo establecido en el Acuerdo, así como del río Uruguay y los espacios marítimos; b) El desarrollo y crecimiento sustentable de la flota mercante de bandera nacional, mediante el mejoramiento de su competitividad y el aumento de la demanda de fletes más económicos; c) La consolidación y el incremento de la participación de la flota mercante argentina en los fletes generados: 1) por el cabotaje nacional; 2) por los tráficos bilaterales y multilaterales comprendidos en acuerdos suscriptos por la República Argentina; y 3) por los tráficos internacionales, en particular, el aumento de su participación en el tráfico de la Hidrovía y el río Uruguay; d) La generación y el incremento de fuentes de trabajo estables, favoreciendo y asegurando el empleo de tripulaciones argentinas y promoviendo actividades conexas, como el permanente y continuo aumento del nivel de formación y capacitación profesional; e) Fomentar la incorporación de buques y artefactos navales construidos en el país a la Marina Mercante de bandera argentina (art .1°).

8°) Que de la reseña normativa desarrollada en el considerando anterior se advierte que la reserva de cabotaje nacional a favor de los barcos de bandera argentina ha sido mantenida a lo largo del tiempo y que su finalidad es otorgar protección a la Marina Mercante Nacional.

La libertad de navegación de los ríos interiores de la Nación prevista en el art. 26 de la Constitución Nacional para todas las banderas, no es absoluta; su ejercicio, como el de todos los derechos, está sujeto a las leyes que lo reglamentan, en la forma y extensión que el Congreso, en uso de sus facultades propias, lo estime conveniente a fin de asegurar el bienestar general, con la única condición de no ser alterados en su substancia (arts. 14 y 28 de la Constitución Nacional). El propio art. 26 declara que la libertad de navegación es "con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional". Por lo demás, es atribución del Congreso de la Nación reglamentar la libre navegación de los ríos interiores y habilitar los puertos que considere convenientes (art. 75, inc. 10, de la Constitución Nacional); reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí (art. 75, inc. 13); proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, promoviendo la industria, la construcción de canales navegables, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo (art. 75, inc. 18).

En síntesis, la reserva legal de cabotaje nacional a favor de los barcos de bandera argentina no es inconstitucional en la medida en que no altere la substancia de la libertad de navegación que expresamente reconoce el art. 26 de la Constitución Nacional (art. 28). La propia recurrente aclaró en su recurso

extraordinario que no había planteado la inconstitucionalidad de la reserva del cabotaje nacional sino que cuestionaba el alcance que los jueces de la causa le asignaron.

En ese marco, resulta esencial determinar con precisión cuál es el alcance de la reserva de cabotaje regulada por la normativa vigente (decreto-ley 19.492/44, ratificado por las leyes 12.980 y 27.419).

9°) Que en tal sentido corresponde recordar que por estar discutido el contenido y alcance de normas de derecho federal, este Tribunal no está limitado por los argumentos de las partes o del a quo, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 319:2886; 320:1602; 323:1406; 323:1460 y 323:1656, entre otros).

El caso presenta dos dificultades para identificar la recta interpretación de la norma aplicable. Por un lado, que en la época en que se dictó el decreto-ley 19.49219/44, norma que regula la reserva de cabotaje a favor de los barcos nacionales, no se había desarrollado la modalidad de navegación por empuje de barcazas que actualmente se utiliza en la Hidrovía. A ello se agrega que la ley 27.419 —sancionada en 2017— se limitó a ratificar la plena y total vigencia de la reserva del cabotaje nacional para los buques argentinos conforme el decreto-ley 19.492/1944 (art. 39), sin efectuar mayores precisiones. Por el otro, que en el mencionado decreto-ley se consagra la reserva de cabotaje a favor de buques de bandera argentina (art. 1°) pero no se define la totalidad de los términos utilizados por el legislador para determinar el alcance de dicha reserva, por lo que son susceptibles de ser interpretados de modo disímil. En efecto, mientras que la recurrente entiende que la reserva de cabotaje

alcanza únicamente a la navegación que implique el transporte de personas o de mercaderías entre puertos argentinos (circunstancia mencionada en algunas de las normas reseñadas precedentemente, aunque no en forma directa con la definición de navegación de cabotaje nacional; ver considerandos del decreto -ley 19.492/1944, Capítulo III sobre "Transporte de pasajeros, equipaje y carga" y Capítulo XI sobre "transporte de correspondencia pública, encomiendas y envases postales por los buques de cabotaje nacional"), los jueces de la causa se inclinaron por una interpretación más amplia de lo que debe entenderse incluido dentro de la reserva, consistente con la efectuada oportunamente por la autoridad administrativa que motivó esta acción, en el sentido de que comprende los servicios de remolque en puerto o de transporte remolque de barcazas —aun vacías— que comienzan y terminan en aguas de nuestro país, para antes o después ser remolcadas por otro navío hacia o desde un puerto extranjero (sentencia de primera instancia, considerandos IV, último párrafo y VI) y los movimientos de la embarcación de índole comercial que unen dos puntos del mismo país —aun cuando se trate de una barcaza vacía—, sin perjuicio de que con posterioridad se dirija al extranjero (sentencia de cámara, considerando III, anteúltimo párrafo).

10) Que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra y no es admisible una inteligencia que equivalga a prescindir del texto pues la exégesis de la norma, aun con el fin de adecuación a garantías y principios constitucionales, debe practicarse sin violación de su letra o de su espíritu (Fallos: 300:687; 301:958; 307:928 y 345:533).

En el art. 1° del referido decreto-ley 19.492/44 se dispone que "[l]a navegación, comunicación y comercio de cabotaje nacional serán practicados únicamente por barcos argentinos". En el art. 55, inc. 9, de la misma norma se define navegación de cabotaje como aquella que "[t]iene por objeto la comunicación y el comercio entre puertos de la misma nación".

Del texto legal se advierte que para determinar el alcance de la reserva a favor de buques nacionales el legislador utilizó la expresión "navegación, comunicación y comercio de cabotaje" (art. 1°) y luego definió la "navegación de cabotaje" como la que tiene por objeto la comunicación y comercio entre puertos nacionales (art. 55 inc. 9); es decir, con las mismas palabras que las utilizadas en el art. 1° para fijar el alcance de la reserva de cabotaje nacional. En consecuencia, la navegación de cabotaje a la que se refiere el art. 1° no puede ser algo diferente de la navegación "que tiene por objeto la comunicación y comercio entre puertos de la misma nación".

Una interpretación distinta de la norma que incluyera dentro de la reserva a favor de buques argentinos la mera navegación entre puertos nacionales podría resultar contraria al principio de libre navegación en ríos nacionales (art. 26 de la Constitución Nacional), ya que con dicha amplitud un buque extranjero tendría prohibido, por cualquier motivo (incluso técnico), navegar con escalas en puertos argentinos y solo podría navegar directamente desde un puerto extranjero a un puerto argentino y viceversa. Una interpretación que lleve a tal conclusión resulta excluida por igualmente constante y conocida

jurisprudencia de esta Corte que manda evitar resultados interpretativos que pongan en pugna a la ley con la Constitución Nacional (Fallos: 281:146; 290:288; 302:1209; 312:111; 312:615).

11) Que circunscripto el alcance de la reserva de cabotaje del art. 1° del decreto-ley 19.492/1944 a la comunicación y comercio entre puertos argentinos, se deben precisar estos dos últimos términos.

Las palabras deben entenderse, sin violentar su significado específico, empleadas en su verdadero sentido, en el que tienen en la vida diaria (doctrina de Fallos: 200:165; 328:456; 338:386; 345:1).

El comercio implica compraventa o el intercambio de bienes o servicios según el significado que el diccionario de la Real Academia Española le asigna a dicho término. El Código de Comercio vigente al momento de los hechos (aplicable supletoriamente según el art. 1° de la ley 20.094, a la que remite en varios artículos el decreto-ley 19.492/1944) incluía entre otros actos de comercio, a toda adquisición a título oneroso de una cosa mueble o de un derecho sobre ella, para lucrar con su enajenación, bien sea en el mismo estado que se adquirió o después de darle otra forma de mayor o menor valor; a la transmisión a que se refiere el inciso anterior; a los fletamentos, construcción, compra o venta de buques, aparejos, provisiones y todo lo relativo al comercio marítimo (art. 8, incs. 1, 2 y 7).

Por lo tanto, no hay duda alguna acerca de que cargar mercadería en un puerto argentino para descargarla en otro puerto argentino es “comercio entre puertos de la misma nación”, en los términos del art. 55 inc. 9, del decreto

-ley 19.492/1944, como así también lo sería el intercambio o prestación de un servicio entre puertos argentinos.

12) Que mayor dificultad representa precisar el significado del término "comunicación" que utiliza la norma para definir a la navegación de cabotaje. Una primera interpretación lleva a concluir que la palabra "comunicación" no puede ser considerada como la mera "navegación", pues en tal caso ambos términos serían sinónimos en la ley y, como se dijo anteriormente, la norma dispone que la navegación de cabotaje tiene por objeto la comunicación y el comercio.

Por otro lado, la conjunción "y" utilizada en el art. 55, inc. 9, implica que la palabra "comunicación" tiene un significado diferente a "comercio".

Con ese enfoque, cabe destacar que la Real Academia Española reconoce varias acepciones de la palabra "comunicación". Entre los significados más afines al caso se pueden destacar los siguientes: "Trato, correspondencia entre dos o más personas"; "Transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor"; "Correos, telégrafos, teléfonos". Es decir, la palabra comunicación está relacionada más con personas que con el intercambio de bienes y servicios.

Y si no se compartiera que comunicación y comercio no están previstos en la norma como palabras con significados necesariamente diversos, el Diccionario de la Real Academia Española tiene otra acepción diferente de la palabra "comercio": "**8**. m. p. us. Comunicación y trato entre personas", lo cual

conduce a la misma conclusión anterior: que la navegación de cabotaje implica algo diferente a navegar entre dos puertos nacionales, siendo necesario que comprenda un transporte en el sentido de intercambio de bienes o servicios, o la comunicación y trato entre personas mediante correspondencia u otro medio diferente. (En dicho sentido, el Capítulo XI del decreto-ley 19.492/1944 se refiere al transporte de correspondencia pública, encomiendas y envases postales por los buques de cabotaje nacional).

13) Que, en línea con lo expuesto, no debe perderse de vista que el decreto-ley 19.492/1944 se dictó "con el propósito de contribuir a disminuir los inconvenientes que afectan al transporte de cargas y modernizar la reglamentación que debe regir la Navegación y Comercio de Cabotaje", ni que en sus considerandos, además de tener en cuenta el propósito de protección de la marina mercante nacional, se hizo mérito de que "la crisis que actualmente soporta el transporte de cargas en forma general, requiere la adopción urgente de medidas de aplicación inmediata para evitar los inconvenientes que afecten a la economía del país" (el destacado no es del original). Por lo demás, en el art. 42 del decreto-ley se relaciona el cabotaje con el transporte de mercaderías, pasajeros y encomiendas, al contemplar que "[c]uando por razones de fuerza mayor los barcos de cabotaje no tengan acceso a puertos, ríos o riachos, y deban hacer llegar a su destino las mercaderías, pasajeros y encomiendas en otros buques, el transbordo, conducción y desembarque se hará a nombre del barco impedido de concluir su transporte, con los documentos del mismo, y sin que esta operación exija nuevas erogaciones al barco, pasajeros, carga o encomiendas" (el destacado no es del original).

Es decir, el transporte de cargas, pasajeros o encomiendas no son circunstancias ajenas al régimen de navegación y comercio de cabotaje nacional reglamentado en el decreto-ley 19.492/1944.

14) Que de acuerdo con lo expuesto en los anteriores considerandos cabe concluir en que no es "comunicación y comercio entre puertos de la misma nación", ni por lo tanto "navegación de cabotaje" (art. 55, inc. 9 del decreto-ley 19.492/1944) alcanzada por la reserva a favor de buques argentinos (art. 1° del decreto-ley 19.492/1944), la operación de despacho de una barcaza vacía a remolque de un remolcador (transporte-remolque), ambos de bandera extranjera y del mismo propietario, entre puertos del país, sin mediar transporte de mercaderías, de personas ni de correspondencia o encomiendas, cuando dicha barcaza tenga como origen o destino final un puerto extranjero, aunque fuera remolcada por un remolcador distinto del mismo propietario de la barcaza que la remolcó hasta el puerto argentino desde donde es despachada.

Incluso en el supuesto de que se considerara, como lo hicieron los jueces de la causa, que el transporte-remolque de una barcaza vacía por un remolcador entre puertos nacionales importa una operación o movimiento comercial o un servicio, este no estaría alcanzado por la reserva de cabotaje regulada en el decreto-ley 19.492/1944 a favor de los barcos argentinos, siempre que el remolcador y la barcaza tengan el mismo propietario. Ello es así pues, como se expuso anteriormente, no puede considerarse que dicha navegación importe comunicación o comercio entre puertos de la misma nación. Al tratarse del mismo propietario, no es razonable concluir que el transporte-remolque de una barcaza vacía importe un intercambio de bienes o servicios o la

comunicación entre puertos nacionales, según el alcance que se le otorga en la ley a dichos términos.

Dadas las características propias de la navegación en convoy mediante el empleo de remolque por empuje —esencialmente dinámico y variable por cuestiones técnicas o de seguridad— (ver informe pericial a fs. 48 -49 y arts. 303.0404 y 303.0405 del REGINAVE), no es relevante que la barcaza vacía sea remolcada entre ambos puertos nacionales para ser cargada y remolcada por "otro" remolcador del mismo propietario, o por el mismo remolcador que hubiera remolcado o vaya a remolcar la barcaza posteriormente a dicho tramo; ello con la condición de que la carga transportada tenga por destino un puerto extranjero.

En tales circunstancias, el remolque de la barcaza vacía entre dos puertos nacionales, por el mismo propietario de ambas embarcaciones, tiene relación directa, inmediata y necesaria con el transporte internacional previo o posterior al referido tramo. Por lo tanto, es razonable concluir que dicha operatoria integra el transporte internacional en virtud de las referidas características y necesidades que tiene el sistema de navegación por empuje de barcazas.

En sentido contrario, no sería razonable considerar, en los términos del régimen legal vigente, que esa navegación importa una operación o servicio auxiliar distinto a dicho transporte internacional, como lo sería si el remolcador y la barcaza fueran de diferente propietario, pues en tal caso habría comercio, entendido como intercambio de servicios entre dos sujetos diferentes. En este último supuesto, la barcaza transportada por un remolcador de distinto

propietario, sería concretamente el objeto de una operación o servicio comercial entre puertos nacionales, que debería instrumentarse entre las empresas titulares de cada embarcación; en tal caso resulta claro que existe el intercambio propio del comercio al que anteriormente se hizo referencia.

15) Que la interpretación que se hace de las normas aplicables no desvirtúa la finalidad del legislador de proteger la marina mercante nacional a través de la reserva de cabotaje, pues lo que la ley restringe a los barcos extranjeros es la comunicación y el comercio entre puertos argentinos —entendido como intercambio de bienes o servicios—, y no las operaciones propias del remolque necesarias para el transporte internacional, llevadas a cabo por embarcaciones (barcazas y remolcadores) de una misma empresa, supuesto en el que la navegación de los ríos interiores, al no estar alcanzada por el régimen legal vigente de cabotaje nacional, es libre para todas las banderas (art. 26 de la Constitución Nacional).

16) Que con el enfoque propuesto no es dirimente que cada barcaza que conforma un convoy sea considerada en forma individual a los efectos del régimen de cabotaje nacional, como postula la recurrente, o que el convoy sea tratado como una "unidad", fundamento de las sentencias dictadas por los jueces de la causa para concluir que constituye un "conjunto" y no una operación de remolque.

La navegación en convoy es una modalidad prevista expresamente en la ley 20.094 (art. 90) que la define como una reunión de buques que se organizan para navegar en conjunto bajo un mando único (art. 94). El Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre ("REGINAVE", decreto

770/2019) dispone que “La organización del convoy será tal que forme un conjunto rígido y en lo posible simétrico con respecto al plano de crujía del empujador, que navegue y maniobre como una sola embarcación por la acción de las máquinas y el gobierno del empujador” (art. 303.0402). Pero a continuación establece en el art. 303.0403 que “La trabazón de amarre entre las barcazas y el empujador, o las de aquellas entre sí, tendrá la necesaria resistencia y será tal que permita deshacer el convoy total o parcialmente, cuando las exigencias de la navegación o maniobra así lo requieran, sin que por tal hecho, se produzcan perturbaciones en el gobierno del propio convoy o en la maniobra o navegación de otros buques” (el destacado en ambas normas no es del original). Por lo demás, el REGINAVE contiene disposiciones que regulan los cambios imprevistos en la composición del convoy o del remolcador (arts. 205 .0314 y 205.0315).

La unidad del convoy es, por otro lado, considerada a efectos distintos al que se discute en el caso —reserva del cabotaje nacional—, por ejemplo a los fines de la responsabilidad hacia terceros por abordaje con otro buque sin perjuicio del derecho de repetición entre sí, de acuerdo con la culpa de cada uno (art. 363 de la ley 20.094; el destacado no es del original). En consecuencia, no se trata de una unidad en términos absolutos que haga perder toda individualidad a las barcazas a los fines que se examinan en el caso. El decreto-ley 19.492/44, que regula el cabotaje nacional, define al barco o embarcación como toda “materia que flota y que impulsado y dirigido por un

artificio adecuado interno o externo, es apto para transportar por el agua personas o cosas o para servir de depósito o para ser utilizado en actividades comerciales o industriales" (art. 55, inc.1).

Es decir, más allá de que el convoy navegue como una sola embarcación y sea considerado como un solo buque para determinados efectos, está previsto que por las características propias del sistema de navegación, esencialmente dinámico y variable, la formación tenga que deshacerse en diferentes situaciones y por distintos motivos (por ejemplo, técnicos, comerciales o de seguridad), por lo que la interpretación más razonable es aquella que mantenga la misma flexibilidad para el posterior armado de un convoy —ya sea el mismo o uno diferente— con las barcazas vacías que fueron desprendidas de la formación en puertos o puntos de la Hidrovía, para después transportar carga desde un puerto nacional a un puerto extranjero.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. En consecuencia, se hace lugar a la demanda y se declara que no es navegación de cabotaje nacional reservada a las embarcaciones de bandera argentina en los términos del decreto-ley 19.492/44, la operación de despacho de una barcaza vacía a remolque de un remolcador (transporte-remolque), ambos de bandera extranjera y del mismo propietario, sin mediar transporte de mercaderías, de personas, de correspondencia o encomiendas entre puertos del país, cuando dicha barcaza tenga como origen o destino final un puerto extranjero, aunque fuera remolcada por un remolcador distinto del mismo propietario de la barcaza que la remolcó hasta el puerto argentino desde donde

es despachada (art 16 de la ley 48). Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase.

DISIDENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

Que esta Corte comparte y hace suyos los fundamentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador Fiscal, a los que corresponde remitir en razón de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado, se desestima el recurso extraordinario y la queja interpuesta. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Declárese perdido el depósito. Notifíquese, devuélvanse los autos principales y, oportunamente, archívese la queja.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por TAZZA Alejandro Osvaldo

Recurso de queja interpuesto por **Panchita G de Navegación S. A., parte actora,** representada por el **Dr. Edgar Ramón Gigena**, con el patrocinio letrado de los **Dres. Alicia Ángela Chivilo y Fernando Luis Porcelli.**

Tribunal de Origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal n° 15.**

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

–I–

La Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal confirmó la sentencia de la instancia anterior que declaró, en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que el remolque maniobra y el remolque transporte de barcazas entre diferentes puertos de las aguas jurisdiccionales argentinas —incluso cuando una o varias barcazas tengan como origen o destino final un puerto extranjero— están comprendidos en las limitaciones fijadas para el cabotaje (fs. 726/729 de las actuaciones principales, a las que me referiré en lo sucesivo, salvo aclaración en contrario).

En primer lugar, precisó que el decreto–ley 19.492/1944 sobre Navegación y Comercio de Cabotaje Nacional —ratificado por la ley 12.980— define al cabotaje como la navegación que tiene por objeto la comunicación y el comercio entre los puertos del mismo Estado y se realiza sin perder de vista la costa más que para acortar camino, recalando de cabo a cabo. Asimismo, la norma establece que el cabotaje nacional será únicamente practicado por barcos argentinos.

Explicó que el cabotaje se encuentra reservado para los barcos argentinos con el propósito de fomentar y estimular el armamento nacional. Recordó que al debatirse la constitucionalidad de la primera ley de cabotaje se señaló que esa reserva no viola ningún derecho constitucional. En efecto, la reglamentación del ejercicio del cabotaje establecía que cualquier habitante, fuera argentino o extranjero, podía ejercer la navegación y el comercio mediante barco inscripto en la matricula nacional. Además, puntualizó que no existe limitación para que los extranjeros sean propietarios de barcos argentinos.

En segundo término, indicó que la libertad que dispone el artículo 26 de la Constitución Nacional se refiere al comercio internacional, de allí

que el Congreso Nacional se halla facultado para reglamentar el comercio que se efectúe entre puertos argentinos de la forma que considere más conveniente para los intereses de la Nación.

En ese contexto, entendió —al igual que el juez de primera instancia— que la navegación de cabotaje se determina en función de la existencia de comunicación y comercio entre puertos del mismo Estado independientemente de si media carga y descarga, la actividad que realiza o el tipo de embarcación. Es decir, que si el movimiento de la embarcación es de índole comercial y realiza un itinerario que une dos puntos del mismo país, sin perjuicio de que con posterioridad se dirija al extranjero, el trayecto anterior debe ser considerado navegación de cabotaje. Y agregó que el convoy debe ser considerado, a esos efectos, como una sola embarcación.

–II–

Contra ese pronunciamiento, Panchita G de Navegación SA interpuso recurso extraordinario (fs. 735/755) —contestado a fs. 760/768— que, denegado (fs. 771), motivó esta presentación directa (fs. 47/51 del cuaderno de queja).

Por un lado, plantea que el caso suscita cuestión federal pues la sentencia efectúa una interpretación equivocada, restrictiva y anacrónica del decreto–ley 19.492/1944 sobre Navegación y Comercio de Cabotaje Nacional —ratificado por la ley 12.980—, al prescindir analizar el tipo de actividad que realiza la embarcación y el tipo de embarcación. Afirma que la inteligencia adoptada por el tribunal es contraria al principio de libertad de navegación consagrado en los artículos 14, 20 y 26 de la Constitución Nacional, incluso a favor de los extranjeros.

Agrega que la interpretación de la cámara es contraria a las disposiciones de los artículos 6 y 11 del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay–Paraná, aprobado por la ley 24.385, que limitan el concepto de

cabotaje al transporte de bienes y personas entre puertos nacionales. Sostiene que la finalidad del acuerdo es garantizar la libre navegación por empuje de convoyes de bandera extranjera —en el caso, paraguaya— en aguas jurisdiccionales argentinas en tanto no se efectúe transporte —navegación comercial, carga y descarga— entre puertos argentinos.

Explica que desarrolla su actividad bajo la modalidad de navegación por remolque de empuje y recuerda que la navegación en convoy no había sido desarrollada al tiempo de la sanción de la ley de cabotaje. Señala que las barcazas son buques que carecen de propulsión y sistema de gobierno, cuyo único y principal propósito es el transporte de mercadería. Manifiesta que la conformación del convoy muta a lo largo de la navegación por cuestiones operativas, náuticas, comerciales y de seguridad de la navegación. Incluso, en ocasiones, su necesario seccionamiento se produce por disposición de la autoridad marítima o las propias dimensiones de los ríos.

Así, disiente del concepto de uniformidad empleado en la sentencia pues considera que, en el sistema de empuje, el remolcador y cada una de las barcazas que componen el convoy están ligadas por un contrato individual de remolque transporte aun cuando pertenezcan al mismo propietario, armador u operador. Insiste en que cada barcaza tiene una individualidad propia. Concluye que, las barcazas que tienen origen o destino final en un país extranjero, no pueden ser consideradas cabotaje aunque tengan escalas en puertos argentinos.

–III–

En mi opinión, el recurso extraordinario ha sido mal denegado pues plantea una cuestión federal apta para su examen en esta instancia recursiva toda vez se encuentra en discusión el alcance de normas de naturaleza federal —decreto–ley 19.492/1944 sobre Navegación y Comercio de Cabotaje Nacional— y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido adversa a los derechos que el recurrente funda en ellas (Fallos: 310:1399, "Laryea

SA"; 314:1848, "Galicia y Río de la Plata Cía. de Seg. S.A."; 321:2297, "La Buenos Aires Cía. Argentina de Seguros S.A.", entre otros).

Además, conforme ha señalado la Corte Suprema las cuestiones directamente vinculadas con la navegación revisten carácter federal (doct. Fallos: 316:3220, "Larroca", y sus citas) y, en sentido concordante, legislar en materia de navegación fluvial es de incumbencia de las autoridades federales (doct. Fallos: 275:550, "Lanchas 'Menhir' y 'Zamba'"; 303:1906, Lanchas 'Graciela' y 'Sea View'"; 323:189, "Puerto Rosario S.A."; 329:3525, "Bruni"; dictamen de esta Procuración General del 22 de agosto de 2017, CSJ 506/2017/CSl, "Fernández Urquiza, Tupac Mahue c/ Leoni, Agustín y otros s/ daños y perjuicios", entre otros).

Por ello, el recurso de queja es procedente.

–IV–

En la impugnación bajo estudio, se encuentra controvertido si el *a quo* realizó una interpretación adecuada del decreto–ley 19.492/1944 sobre Navegación y Comercio de Cabotaje Nacional al concluir que constituye cabotaje nacional el remolque maniobra y el remolque transporte de barcazas entre diferentes puertos de las aguas jurisdiccionales argentinas, incluso cuando una o varias barcazas tengan como origen o destino final un puerto extranjero.

Adelanto que, en mi opinión, el *a quo* interpretó los artículos 1 y 55 del decreto–ley 19.492/1944 en consonancia con su texto y con la finalidad de la norma. Además, la inteligencia adoptada de la ley federal no se encuentra en pugna con el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay–Paraná ni con el Tratado de Navegación de los Ríos Paraná, Paraguay y de la Plata, así como tampoco con la libertad de navegación.

En primer lugar, cabe destacar que la Corte Suprema ha dicho que "la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, de la que no cabe apartarse cuando ella es clara, sin que sea admisible una inteligencia que

equivalga a prescindir de ésta, pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violación de sus términos o su espíritu" (Fallos: 330:2286, "Pluspetrol Energy" y sus citas).

En este sentido, corresponde precisar que la navegación y todas las relaciones jurídicas que se originan en torno a ella se rigen por la Ley 20.094 (B.O. 2 de marzo de 1973), las leyes y reglamentos complementarios, y los usos y costumbres (art. 1, ley 20.094).

En particular, el decreto–ley 19.492/1944 sobre Navegación y Comercio de Cabotaje Nacional (B.O. 14 de agosto de 1944) —ratificado por ley 12.980 (B.O. 29 de julio de 1996)— establece cuáles son las normas aplicables a la navegación, comunicación y comercio de cabotaje.

El artículo 1 determina que "[l]a navegación, comunicación y comercio de cabotaje nacional serán practicados únicamente por barcos argentinos". El artículo 55 refiere a la navegación de cabotaje como aquella que "tiene por objeto la comunicación y el comercio entre los puertos de la misma nación y se realiza sin perder de vista la costa más que para acortar camino, recalando de cabo a cabo".

Asimismo, dispone un régimen sancionatorio aplicable a "los barcos extranjeros que efectúen operaciones de cabotaje nacional" (art. 48, decreto–ley 19.492/44, en su redacción original) y, actualmente, a los "buques y artefactos navales extranjeros que efectúen navegación, comunicación o comercio de cabotaje nacional" (art. 48, sustituido por la ley 26.778, B.O. 27 de noviembre de 2012).

En ese marco normativo, el alcance otorgado por la cámara al cabotaje nacional es consistente con la letra del decreto–ley 19.492/1944, cuya constitucionalidad no fue cuestionada —incluso, en el escrito bajo estudio, el recurrente enfatizó que no tenía objeciones constitucionales con relación a las normas—.

Tal como surge del texto de los artículos 1 y 55 del decreto–ley 19.492/1944, la exigencia legal es que la navegación tenga por objeto la comunicación o el comercio y que involucre diferentes puertos de las aguas jurisdiccionales argentinas, sin distinción alguna basada en el tipo de transporte o en el destino final de la navegación. Cabe recordar el criterio hermenéutico utilizado reiteradamente por la Corte Suprema según el cual donde la ley no distingue, no corresponde hacerlo (CAF 003972/2017/CS001, "Fernández, María Cristina c/ EN - M Justicia y DDHH s/ indemnizaciones - ley 24.043 - art. 3", 8 de octubre de 2019 y sus citas).

Además, carece de sustento legal la pretensión del recurrente de que cada barcaza que conforma un convoy sea considerada en forma individual a los efectos del régimen de cabotaje nacional. En efecto, la ley 20.094 prevé la navegación en forma independiente o en convoy (art. 90) y define a esta última como "la reunión de buques que se organizan para navegar en conjunto bajo un mando único" (art. 94). Incluso, el artículo 363 al regular la responsabilidad en caso de abordaje con otro buque dispone que "el convoy constituido por el remolcador y el remolcado se considera como un solo buque".

En sentido similar, las normas del Régimen de la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre ("REGINAVE", actualizadas recientemente por el decreto 770/2019) también presuponen que las barcazas que componen un convoy deben ser tratadas como una unidad. El artículo 303.0402 dispone que "[l]a organización del convoy será tal que forme un conjunto rígido y en lo posible simétrico con respecto al plano de crujía del empujador, que navegue y maniobre como una sola embarcación por la acción de las máquinas y el gobierno del empujador" (además, art. 303.0403). Por último, las escalas no relacionadas con la operatoria comercial invocadas por el recurrente pueden ser instrumentadas a través del mecanismo previsto en artículo 205.0313 del REGINAVE, sin alterar las normas de cabotaje nacional.

En segundo lugar, la exégesis propuesta es, además, consistente con la finalidad de la norma. La Corte Suprema ha dicho que "los jueces, en cuanto servidores del derecho y para la realización de la justicia, no pueden prescindir de la *ratio legis* y del espíritu de aquellas (Fallos: 338:1138, "Papel Prensa SA" y sus citas).

En este sentido, cabe señalar que la reserva de cabotaje a favor de los buques de bandera nacional que establece el decreto–ley 19.492/1944 no constituye una práctica novedosa. En efecto, se encontraba presente en normas que la antecedieron (leyes 7.049 y 10.606) y ha sido referenciada con posterioridad a su dictado por la Ley 20.447 de Marina Mercante Nacional al establecer que: "el transporte de cabotaje marítimo y fluvial nacional queda reservado a los buques o embarcaciones de bandera argentina, con las modalidades que establezca la legislación pertinente" (art. 7).

Además, tras la desregulación en materia de navegación implementada por los decretos 1772/1991, 1493/1992 —derogado por ley 25.230—y 343/1997 —derogado por ley 25.230—, los considerandos del decreto 1010/2004, que derogó el decreto 1772/1991, destacó "que el régimen del cabotaje nacional adquiere particular importancia, en momentos en que la apertura de los tráficos internacionales y la suscripción de acuerdos multilaterales y bilaterales con otras naciones, permite el arribo de buques y artefactos navales extranjeros cuya actividad comercial podría ser, en su propio interés, extendida a jurisdicción nacional, en perjuicio de la Marina Mercante Nacional, de empresarios y capitales nacionales, y de los tripulantes argentinos".

Esos considerandos destacaron que una clara normativa para el cabotaje nacional por agua coadyuva el desarrollo de la Marina Mercante Nacional y la correspondiente generación de valor agregado y mano de obra industrial en nuestro país. Señaló que "el transporte por agua de carga y/o contenedores y/o pasajeros, entre puertos o puntos situados en territorio argentino

o sujetos a jurisdicción nacional o provincial, incluso el de aquellas cargas que tengan como destino final la exportación, aun cuando en su trayecto el buque hiciere escala en uno o varios puertos extranjeros, y las operaciones de transbordo, dragado, remolque, y todo otro servicio o actividad comercial que se efectúe en aguas argentinas, sean marítimo, fluvial o lacustre, están reservados para los buques y artefactos navales de bandera nacional o con tratamiento de tales" (el decreto fue derogado por la ley 27.419).

La reserva de cabotaje a favor de los buques de bandera nacional es mantenida en la actualidad por la Ley de Desarrollo de la Marina Mercante Nacional y la Integración Fluvial Regional 27.419 (B.O. 28 de diciembre de 2017).

Los fines de esa norma están previstos en su artículo 1: "a) el desarrollo y crecimiento sustentable de la flota mercante de bandera nacional, mediante el mejoramiento de su competitividad y el aumento de la demanda de fletes más económicos; c) La consolidación y el incremento de la participación de la flota mercante argentina en los fletes generados (...) d) La generación y el incremento de fuentes de trabajo estables, favoreciendo y asegurando el empleo de tripulaciones argentinas y promoviendo actividades conexas, como el permanente y continuo aumento del nivel de formación y capacitación profesional; e) Fomentar la incorporación de buques y artefactos navales construidos en el país a la Marina Mercante de bandera argentina" (además, Cámara de Senadores de la Nación, Diario de Sesiones, 18ª reunión – 8ª sesión ordinaria, 16 de noviembre de 2016; Cámara de Diputados de la Nación, 20ª reunión – 14ª sesión ordinaria (especial), 22 de noviembre de 2017, período 135°).

A esos fines, los legisladores estimaron pertinente ratificar la vigencia del decreto–ley 19.492/1944. Así, el artículo 28 dispone que "[l]os buques y artefactos navales que desarrollen navegación de cabotaje nacional estarán sujetos a lo establecido por el decreto ley 19.492 del 25 de julio de 1944, ratificado

por ley 12.980 y modificado por ley 26.778, como así también por los respectivos convenios colectivos de trabajo vigentes". El artículo 39 enfatiza "[r]atifícase la plena y total vigencia de la reserva del cabotaje nacional para los buques argentinos conforme el decreto 19.492/44 de fecha 25 de julio de 1944, ratificado por ley 12.980 y modificado por ley 26.778, así como también los acuerdos bilaterales y multilaterales suscriptos por la República Argentina".

Esa reseña normativa da cuenta de la finalidad perseguida por el Estado Nacional a través de los artículos 1 y 55 del decreto–ley 19.492/1944, esto es, proteger los intereses de la actividad naviera nacional y de la industria naval argentina, ambos pilares fundamentales de los intereses marítimos argentinos (considerandos decreto 1010/2004; doctr. Fallos: 310:1399, "Laryea SA"). La relevancia de esa finalidad fue ponderada no solo al dictado del decreto–ley 19.492/1944 sino al momento de su ratificación por parte de la ley 27.419 (B.O. 28 de diciembre de 2017). La interpretación adoptada por la sentencia apelada es consistente con esa finalidad.

Además, la inteligencia adoptada no se desentiende de la libertad de navegación e igualdad de tratamiento que la Constitución Nacional reconoce a los extranjeros (arts. 16, 20 y 26). En efecto, los extranjeros pueden ejercer la navegación y el comercio mediante barco inscripto en la matrícula nacional del cual pueden o no ser propietarios. En este punto, cabe recordar que la Constitución Nacional no reconoce derechos absolutos, sino limitados por las leyes reglamentarias en la forma y extensión que el Congreso Nacional, en uso de su atribución legislativa, lo estime conveniente a fin de asegurar el bienestar general (Fallos: 315:952, "Fojo"; 330:855, "Rinaldi"; entre muchos otros) limitaciones que, si son razonables, no admiten impugnación constitucional (Fallos: 315:2804, "Aranda", entre otros). De este modo, la interpretación adoptada por el *a quo* de la ley federal no omite ponderar la libertad de navegación, sino que la compatibiliza con los fines legítimos perseguidos por el Estado Nacional.

Por último, esa inteligencia de las normas nacionales es compatible con el derecho a la libre navegación de los ríos argentinos y la igualdad de trato a los buques extranjeros previstos en el plano internacional, que dejan librado a las decisiones soberanas de cada Estado la regulación del cabotaje nacional.

En efecto, el Tratado de Navegación de los Ríos Paraná, Paraguay y de la Plata suscripto con la República del Paraguay el 23 de enero de 1967 —aprobado por la ley 17.185— establece la libre navegación e igualdad de tratamiento de los buques de ambas naciones (art. 1), y define como buques a los efectos del tratado a "cualquier tipo de embarcación, con o sin propulsión propia, de cualquier tonelaje y cualquiera fuera su fuerza motriz" (art. 2). Sin embargo, el propio tratado, en forma expresa, excluye de su ámbito de aplicación al "cabotaje en el territorio de las partes contratantes" (art. 3, inc. *a*).

El impugnante también invoca el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay–Paraná (Puerto de Cáceres–Puerto de Nueva Palmira), denominado "Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra" (actualmente vigente según prórroga por el Séptimo Protocolo Adicional), suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de junio de 1992 al amparo del Tratado de Montevideo 1980 de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) e incorporado por ley 24.385 (sancionada el 19 octubre de 1994). Este acuerdo, cuyas disposiciones son aplicables a la navegación, comercio y transporte de bienes y personas cuando impliquen la utilización de las vías navegables comprendidas en la Hidrovía Paraguay–Paraná (art. 3), establece reglas para el transporte fluvial en el ámbito regional.

Basado en la reciprocidad, los principios sobre los que se estructura el acuerdo incluyen la libertad de navegación (art. 4), la igualdad de tratamiento para las embarcaciones de los países signatarios (art. 6), y la libertad de tránsito de las embarcaciones, los bienes y las personas, de transferencia de

carga, alije, transbordo y depósito de mercancías en instalaciones habilitadas (art. 9), entre otras. Sin embargo, un aspecto a destacar es que el artículo 11 del acuerdo invocado por la recurrente, por un lado, elimina las limitaciones al transporte de determinados bienes o personas y, seguidamente, dispone: "[q]ueda excluido del ámbito de aplicación de este Acuerdo y de sus Protocolos, el transporte de cabotaje nacional, el que está reservado a las embarcaciones de los respectivos países" (art. 11, *in fine*, Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra).

En suma, entiendo que los argumentos traídos por la recurrente no logran demostrar que la sentencia apelada adoptó una interpretación errada del alcance del régimen de cabotaje previsto en el decreto–ley 19.492/44, puesto que es consistente con su texto y sus fines, y no se desentiende de la libertad de navegación ni de los tratados internacionales aplicables.

–V–

Por las razones expuestas, opino que corresponde rechazar el recurso extraordinario interpuesto y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 29 de noviembre de 2019.

ES COPIA. VICTOR ABRAMOVICH

ADRIANA M. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación