



CAF 74276/2016/5/RH2

CAF 74276/2016/6/RH3

Expreso Tigre Iguazú SRL c/ EN – M
Transporte y otro s/ proceso de
conocimiento.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 12 de diciembre de 2024

Vistos los autos: “Recursos de hecho deducidos por el Estado Nacional y por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte en la causa Expreso Tigre Iguazú SRL c/ EN – M Transporte y otro s/ proceso de conocimiento”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que esta Corte hace suyos los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que cabe remitir por razones de brevedad, con las siguientes precisiones: (i) la cita de la sentencia a la que se hace alusión en el segundo párrafo de la página 7 del dictamen es Fallos: 319:2642; (ii) el miembro de la comisión legislativa mencionado en el último párrafo de la página 10 del dictamen era el senador Guinle y (iii) la segunda cita de la página 9 del Orden del Día n° 824 de las Sesiones Ordinarias del 2015 del Senado de la Nación realizada en el segundo párrafo de la página 12 del dictamen corresponde al párrafo 11.

Por ello, se hace lugar a las quejas, se declaran procedentes los recursos extraordinarios y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Reintégrese el depósito efectuado en la queja CAF 74276/2016/5/RH2 y exímase al recurrente en la queja CAF 74276/2016/6/RH3 de integrar el depósito cuyo pago se encuentra diferido. Devuélvanse los autos principales y remítanse las quejas. Notifíquese y cúmplase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardd Luis

Recursos de queja interpuestos por **el Estado Nacional –Ministerio de Transporte-, parte demandada**, representada por el **Dr. Diego Alejandro Palau**, patrocinada por la **Dra. Lucila Gámez**; y por la **Comisión Nacional de Regulación del Transporte, parte demandada**, representada por los **Dres. Christian Marcelo Dominique y Verónica Isabel Gorriti**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 5**.



MONTI
Laura
Mercedes

Firmado digitalmente por MONTI Laura Mercedes
Fecha: 2023.07.14 10:57:16 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

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

-I-

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (sala 3) confirmó la sentencia de la anterior instancia en cuanto dio por admitida la vía procesal elegida por la actora Expreso Tigre Iguazú S.R.L. -acción declarativa de certeza- y la modificó en punto al fondo al exhortar al Estado Nacional -Ministerio de Transporte y Comisión Nacional de Regulación del Transporte, en adelante CNRT- a que elabore un proyecto de ley que establezca un marco regulatorio para el servicio público de transporte de pasajeros por estar "no vigente" la ley 12.346 conforme el anexo II aprobado por el art. 3° de la ley 26.939 -Digesto Jurídico Argentino-. Asimismo, rechazó el hecho nuevo alegado por las demandadas y resolvió que éstas se abstuvieran de dictar cualquier pronunciamiento, acto y/o decisión con idéntico efecto jurídico que implique una alteración del *statu quo* de los servicios de transporte que presta la actora.

En primer lugar, el tribunal dejó sentado que Expreso Tigre Iguazú S.R.L. era una sociedad regularmente constituida cuya actividad principal era la prestación de servicios de transporte público por automotor y que actualmente brindaba servicios de larga distancia en distintos recorridos.

Para fundar su fallo, la cámara sostuvo que: 1) la acción era formalmente procedente toda vez que correspondía

dilucidar la incertidumbre que le causaba a la empresa de transporte, la no vigencia del marco normativo hasta entonces vigente -ley 12.346- con la sanción del Digesto Jurídico Argentino (DJA) que, en su anexo II la tuvo por derogada, y la existencia de informes tanto de la Dirección Nacional de Regulación Normativa de Transporte como de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación que detectaron la inclusión errónea de dicha norma entre las "no vigentes"; 2) la existencia del perjuicio actual y concreto de la prestadora del servicio público estaba provocado por la ausencia de un marco regulatorio del servicio público de transporte de pasajeros; 3) la recepción de prueba en segunda instancia es excepcional y los supuestos de admisibilidad de interpretación restringida. Así entendió que la inclusión como prueba de un dictamen de la Procuración General de la Nación brindado en otro expediente y elaborado sobre una situación fáctica diferente en un proceso aún inconcluso, estaba reñido con lo dispuesto en el art. 377 del CPCCN y los principios del derecho procesal y 4) como la normativa consolidada por el Digesto Jurídico Argentino se encontraba sujeta a un efecto análogo al de la condición resolutoria, la pérdida del estado parlamentario del proyecto de reforma del DJA no perjudicaba la operatividad del mismo y de ello resultaba la falta de vigencia de la ley 12.346 por estar incluida entre las normas derogadas por el anexo II del art. 3° de la ley 26.939.

Agrega el pronunciamiento que dado que el art. 42 de la Constitución Nacional ordena que debe ser una ley formal la que establezca los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, la falta de un régimen jurídico vigente



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

para el transporte de pasajeros resultaba una violación de los derechos protegidos de los prestadores del servicio público en cuestión y de los usuarios del mismo. A su vez, el ejercicio de las facultades de regulación y control por parte de la autoridad administrativa del servicio -CNRT- violaba el principio de legalidad pues no encuentra norma jurídica que sustente su accionar. Esta situación, denunció el tribunal, se traduce en una omisión contraria al mandato constitucional.

Respecto de la condena en costas, resolvió que no había mérito para justificar la exoneración, máxime cuando en ambas instancias el Estado Nacional -Ministerio de Transporte y CNRT- era la parte vencida.

-II-

Disconforme, la CNRT interpuso el recurso extraordinario, contestado por la actora, que denegado por falta de fundamentación autónoma, motivó la presentación en queja (expediente digital).

Los agravios enumerados por la recurrente se sintetizan de la siguiente manera: 1) inexistencia de agravio actual o concreto ni de impedimento alguno que dificulte la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por parte de la actora, actividad que -en la actualidad- brinda bajo los términos de la ley que arbitrariamente desconoce como vigente; la efectiva prestación actual es reconocida tanto por la empresa Expreso Tigre Iguazú S.R.L. como por la sentencia de cámara; 2)

la interpretación sobre la operatividad del DJA que formula el fallo es incorrecta, la cita de la obra del Dr. Leiva Fernandez con la que funda la resolución fue una transcripción parcial que no contempla el hecho de que transcurrieran 9 años sin que el proceso de consolidación de normas del DJA hubiese culminado; 3) la "condición resolutoria" a que se refiere la sentencia -arts. 20 a 23 de la ley 26.939- que se cumpliría con la publicación definitiva del DJA después de analizadas y aprobadas las observaciones, no se cumplió; 4) la sentencia desconoce el informe de la Dirección de Información Parlamentaria por el cual: a) aclara que el DJA no entró en vigencia porque el Senado de la Nación no aprobó el proyecto de ley que modificaba a la ley 26.939 e introducía las observaciones y correcciones a sus anexos y b) manifiesta la vigencia de la ley 12.346 y la elaboración de un texto ordenado y actualizado de esa norma a ser incorporado al anexo I -normas generales vigentes- del DJA en su versión definitiva; 5) la inclusión por error de la ley 12.346 en el anexo II de la ley 26.939, más allá de tener que subsanarse, no genera daño concreto alguno no sólo por la falta de operatividad del DJA sino también por la indiscutida situación fáctica de que tanto Expreso Tigre Iguazú S.R.L. como todas las demás prestadoras del servicio público de transporte interjurisdiccional de pasajeros se encuentran prestando dicha actividad conforme los permisos otorgados bajo el régimen regulatorio de la ley 12.346 y sus normas reglamentarias y complementarias; 6) la aceptación de la falta de vigencia de la ley 12.346 y sus normas concordantes genera una "orfandad regulatoria" que tornaría imposible la prestación del servicio público que la actora pretende defender y dejaría indefensos a



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

sus usuarios, configurándose una situación de gravedad institucional; 7) la propia actora -que intenta cubrir con un manto de incertidumbre jurídica a la regulación del servicio de transporte automotor de pasajeros controvirtiendo su vigencia- ha adherido voluntariamente a la resolución 669/14 y a la actualización de datos de la resolución 106/17, todos dispositivos reglamentarios basados en el decreto 958/92, reglamentario de la ley 12.346; 8) el fallo es arbitrario en tanto omitió el análisis de la prueba producida afectando el derecho de defensa en juicio y el debido proceso; a su vez, desconoció y descartó el informe de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación que es el órgano especializado en legislación nacional; 9) el pronunciamiento: a) desconoció los argumentos y fundamentos que avalan la errónea inclusión de la ley 12.346 como norma no vigente; b) interpretó equivocadamente el espíritu y finalidad de la ley 26.939 ignorando el procedimiento previsto en la misma para darle real operatividad al DJA y c) prescindió de la evaluación de las consecuencias de la aplicación mecánica de una ley admitiendo una solución disvaliosa que no se condice con la realidad y dejó sin marco normativo al transporte interjurisdiccional de pasajeros, al control y a su fiscalización, conclusión ésta que deviene desatinada, arbitraria e irrazonable a la luz del art. 28 de la Constitución Nacional; 10) el pronunciamiento tiene conclusiones nada previsoras y anula competencias propias de la Comisión Nacional

de Regulación del Transporte al otorgarle operatividad al DJA sin estar consolidado y con ello declarar no vigente a la ley 12.346 y a todo el marco regulatorio que se desprende de la misma; 11) el fallo omitió tratar el interés público comprometido dado que se encuentra en juego el marco jurídico del servicio público de transporte de pasajeros y el ejercicio de las facultades del ente regulador y control y 12) está en juego la interpretación y aplicación de la ley 26.939 y con ello la vigencia o no del régimen regulatorio de un servicio público.

-III-

De manera preliminar, considero necesario poner de relieve, por un lado, que la actora entabló su pretensión por la vía de la acción declarativa de certeza, en los términos del art. 322 del código de rito, al denunciar que la incertidumbre sobre la existencia de un marco jurídico vigente para el servicio público de transporte automotor de pasajeros, ante la sanción del DJA, le causaba lesión a su derecho de trabajar, comerciar y ejercer industria lícita.

Y, por el otro, que la demandada afirmó la improcedencia de la vía elegida habida cuenta de que, no sólo no existía agravio actual o concreto ni impedimento alguno que le dificulte a la empresa de transporte su actividad, sino que, en la actualidad, la misma brinda normalmente el servicio bajo los términos de la ley que desconoce como vigente. Así también sostuvo que en varias oportunidades posteriores a la sanción del DJA, la empresa se sometió a las reglamentaciones dictadas por la autoridad de aplicación con fundamento en la norma aquí cuestionada.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

-IV-

Liminarmente, resulta prudente recordar que la admisibilidad de la pretensión meramente declarativa está sujeta a una serie de recaudos que condicionan necesariamente su interposición, de manera tal que si tales requisitos no se verifican, no corresponde la consideración de la materia de fondo o sustancia de la controversia.

En este orden, el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación -que regula la acción declarativa- dispone que la incertidumbre debe recaer sobre la "existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor". Este perjuicio o lesión actual es necesario dado que sin su presencia no puede existir una causa o controversia en el sentido que le ha dado la Corte (conf. doctrina de Fallos: [319:264](#), entre otros). Los requisitos de procedencia de la acción son, pues, la falta de certeza y la lesión actual o para ponerlo en los términos del código, la incertidumbre (art. 322 CPCCN) y el caso (art. 116 Constitución Nacional, art. 2° ley 27).

Por ello, el Tribunal Superior ha exigido que medie: a) actividad administrativa que afecte un interés legítimo; b) que el grado de afectación sea suficientemente directo; c) que aquella actividad tenga concreción bastante (Fallos: [327:2529](#), entre otros), requisitos que incluso resultan revisables de oficio, porque lo contrario importaría permitir que se contrarie

lo preceptuado en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional en cuanto a que la Justicia federal sólo actúa ante "causas".

Sin embargo, en casos de esta naturaleza es el actor quien debe acreditar de qué modo esa incertidumbre afecta sus derechos, a través de la exposición de los presupuestos de la acción y la demostración de que concurren en el caso. Así, debe hacer manifiesta la existencia de una actividad o de un contexto normativo que, en forma actual, ponga en peligro el o los derechos invocados o les cause una lesión con concreción suficiente para justificar la actuación del Poder Judicial.

-v-

Tengo para mí, que la parte actora no ha acreditado que sus derechos se encuentren afectados por el *statu quo* de forma tal que se configure un caso o controversia que la jurisdicción deba esclarecer. No se me escapa que sostuvo que le causaba lesión el mero hecho de considerar la inexistencia de un marco regulatorio del servicio público automotor de transporte de pasajeros ante la sanción del Digesto Jurídico Argentino (ley 26.939) empero, al mismo tiempo, reconoce que a la fecha del inicio de la acción, brindaba servicios de larga distancia en distintos recorridos bajo los términos de la ley que considera no vigente. Por otro lado, tampoco ha demostrado que existiera una injerencia de la autoridad administrativa que la inhabilite para continuar con la prestación del servicio público.

Así las cosas, resulta a todas luces necesario revisar no sólo qué establece la ley 26.939 sino también qué surge de



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

los antecedentes parlamentarios de dicha norma y de los organismos designados en la misma para consolidar el DJA.

Además de aprobar el Digesto Jurídico Argentino consolidado al 31 de marzo de 2013, la norma crea, en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación, a la Comisión Bicameral Permanente del DJA y enumera sus funciones; entre ellas, la de "resolver las consultas y las observaciones recibidas, previa recomendación de la Dirección de Información Parlamentaria, conforme lo establecido en el capítulo V" (art. 9°, inc. c) de la ley 26.939) y considera que la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, la asistirá técnicamente (art. 10). Dota, asimismo, de atribuciones a la mencionada Dirección y entre tantas, le encarga "... Estudiar las consultas y observaciones recibidas y elevar a la comisión bicameral las recomendaciones pertinentes para su resolución de conformidad con lo establecido en el capítulo V" (art 19, inc. b) de la ley 26.939) (el subrayado no es original).

Dicho capítulo V -arts. 20 a 23-, denominado "Período de observación y publicidad", determina un período de 180 (ciento ochenta) días corridos desde la publicación de la ley, en el cual la Comisión Bicameral "... dará a publicidad el contenido del Digesto Jurídico Argentino".

En ese mismo plazo se previó que la bicameral recibiera las consultas y observaciones fundadas que pudieran efectuarse - en lo que aquí interesa- en relación a "... la vigencia de una ley

incluida en el ..." DJA. Previa vista a la Dirección de asistencia técnica -ésta tiene un plazo de 10 (diez) días hábiles para formular una recomendación- la Comisión Bicameral deberá dictar "... una resolución que ratifique o rectifique el encuadramiento, consolidación o vigencia observados...". Se establece que dicha resolución deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de la Comisión Bicameral Permanente del DJA, sin necesidad de otro procedimiento ratificatorio posterior, dando cuenta a los miembros de ambas Cámaras del Congreso.

El art. 23 establece que "Transcurrido el período de ciento ochenta (180) días corridos, y resueltas las observaciones, se dispondrá la publicación en el Boletín Oficial de la versión definitiva del Digesto Jurídico Argentino" (el subrayado es propio).

En los Antecedentes Parlamentarios de la ley 26.939 (julio de 2014, N° 6 -Thomson Reuters-La Ley) se puede leer al miembro informante de la Honorable Cámara de Diputados, Diputado Dato expresar que "... la aprobación de este proyecto de ley representa el inicio de un proceso de 180 días que la propia iniciativa denomina 'de observación y publicidad' ..." (parágrafos 3-13, en especial n° 7, página 33). Por su parte el Diputado Tonelli agrega que "... en ese plazo de 180 días todos los operadores jurídicos y los interesados podrán formular las observaciones que el digesto les merezca y así, en caso de que hubiera errores, sean corregidos..." (parágrafos 43-53, en especial n° 43, página 37).

Asimismo, en el tratamiento de la iniciativa en la Cámara de Senadores, su miembro informante, el Senador Fernandez dijo: "... A propuesta del Senador Guinke, que era uno de los



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

miembros de esta Comisión [del Digesto], y con muy buen criterio, habíamos discutido que hacíamos cuando se revisaban los 180 días, porque el Digesto, una vez que esté promulgado, tarda 180 días revisando hasta que empieza a funcionar como tal" (sic-parágrafos 77-81, en especial n° 77 último párrafo, página 56) -el subrayado es mío-.

De la lectura de la ley y de los antecedentes de los debates para su sanción, se desprende que se había previsto un circuito como condición necesaria para que el Digesto Jurídico Argentino fuera operativo y que la publicación de los Anexos se debía a la necesidad de someterlos al período de observaciones. Sin embargo, el procedimiento que estableció la norma no se cumplió y el camino se alteró.

Esta aseveración surge del dictamen de la Comisión Bicameral Permanente del Digesto Jurídico Argentino al presentar al Honorable Congreso de la Nación, un proyecto de ley modificatorio de la ley 26.939 y del Digesto Jurídico, en tanto consideró necesario que, ante la magnitud y cantidad de las observaciones formuladas a la ley, ésta se modificara en lugar de resolver, la comisión, sobre ellas. Así expresó que "Habiendo procedido al estudio detallado del mismo [DJA] y al análisis de las recomendaciones elevadas a esta comisión por la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en razón de las observaciones presentadas en los términos de la ley 26.939 y en virtud de los fundamentos que oportunamente expondrá el miembro informante ..." (Orden del Día

N° 824 impreso el día 9 de noviembre de 2015- Sesiones Ordinarias de 2015- Cámara de Senadores) y aconsejó la aprobación del proyecto de ley modificatorio de la ley 26.939.

Entre los fundamentos de este proyecto de ley modificatorio de la ley 26.939, se detalló, en lo que aquí interesa, que mediante la ley que se propicia modificar se determinaron diversas cuestiones de procedimiento "... siendo la más relevante, la implementación de un período de observación y consulta, previo a la entrada en vigor definitiva del Digesto ..." (párrafo 4° de la página 9 de la Orden del Día N° 824 ya citada) y la necesidad no sólo de hacer las adecuaciones derivadas de las observaciones aprobadas por la comisión bicameral sobre las normas cuestionadas sino también la modificación de varios artículos de la misma ley. Asimismo, entre los fundamentos que expone el miembro informante respecto del proyecto de ley modificatorio de la ley 26.939 -con media sanción de Diputados- es que "... ciertamente lo que fundamenta la presentación del presente proyecto de ley es la finalización del proceso de observación y publicidad al que fue sometido el Digesto, desde su publicación en el Boletín Oficial..." (párrafo 8° de la página 9 de la orden del día citada), procedimiento necesario "... previo a la entrada en vigor definitiva del Digesto" (párrafo 4° de la página 9 idem). El tratamiento legislativo de este proyecto de ley modificatorio de la ley 26.939 con las adecuaciones definitivas del DJA quedó pendiente y, ante el transcurso del tiempo, caducó.

De esta última situación da cuenta el informe del 12/4/2019 de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados (agregada en autos) -quien es el



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

organismo de asesoramiento técnico de la Comisión bicameral del DJA designada por la ley 26.939- al decir "Entendemos que, de acuerdo a lo establecido por la propia ley 26.939, **la versión aprobada en sus Anexos no se encuentra vigente**, toda vez que la ley determinó que debían someterse a un período de observación y estableció un procedimiento para la realización y aprobación de la versión definitiva del Digesto Jurídico Argentino. ... Lo que ocurrió es que la Comisión consideró más apropiado proponer la aprobación de un Proyecto de modificación de la Ley 26.939 y el Anexo con observaciones y correcciones del DJA, que fue aprobado por la H. Cámara de Diputados y quedó pendiente de tratamiento en el Senado. En resumen, la Comisión resolvió no dictar 'una Resolución' (conf. art. 22 de la ley 26.939) sino que estimó conveniente proponer una modificación de la ley y por ello el texto del DJA, contenido en sus Anexos, no entró en vigencia" (la negrilla es original).

-VI-

Frente a todo lo hasta aquí reseñado y la claridad en cuanto a la falta de operatividad del DJA por estar sujeto a un procedimiento necesario e inconcluso, entiendo que no se configura en autos un "caso" en que se verifique un estado de "incertidumbre" sobre la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica que pudiera producir un perjuicio o lesión actual a la actora sino, antes bien, aprecio que en el sub lite la acción deducida tiende a obtener una declaración general y

directa sobre la existencia o no de un régimen jurídico general del servicio público de transporte de pasajeros, lo que no constituye, según mi parecer, un "caso contencioso" o "causa" que justifique la intervención del órgano judicial.

Se excedería en mucho la función encomendada al Poder Judicial si se diese trámite a la demanda interpuesta en tanto es de absoluta evidencia que su examen exigiría un pronunciamiento de carácter teórico, función que le está vedado a la Corte ejercer (Fallos: [325:474](#); [330:3777](#), entre otros).

-VII-

Por lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y rechazar la acción declarativa de certeza por resultar formalmente inadmisibles.

Buenos Aires, de julio de 2023.