



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 28 de octubre de 2025

Vistos los autos: “Recursos de hecho deducidos por el Estado Nacional - Ministerio de Modernización y por el Ente Nacional de Comunicaciones en la causa DTH SA c/ EN – Secretaría de Comunicaciones y otro s/ daños y perjuicios”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que DTH S.A., licenciataria del servicio de televisión directa al hogar codificado por satélite, demandó al Estado Nacional -Secretaría de Comunicaciones y al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER)- por los daños y perjuicios que, dijo, le ocasionó el intempestivo cambio regulatorio operado en su actividad, al liberalizar el acceso al mercado de facilidades satelitales. Hizo extensivo su reclamo contra la empresa Nahuelsat S.A.; sin embargo, con relación a esta, se tuvo por extinguida la acción al haber sido liquidada.

Explicó que, en julio de 1996, el COMFER le otorgó una licencia para explotar el servicio de televisión directa al hogar por satélite y que, para llevar adelante su negocio, celebró un acuerdo de alquiler de facilidades satelitales con Nahuelsat S.A. Argumentó que la contratación con dicha empresa no fue libre, pues -según la normativa vigente para esa época- era el único prestador autorizado para ofrecer facilidades satelitales de las exigidas para la operación del sistema de televisión directa al hogar, configurándose una posición monopólica que derivó en que se le impusieran “...condiciones contractuales abusivas, irrazonables y desproporcionadas...” (fs. 18 del expediente principal al que se hace referencia en lo sucesivo).

Sostuvo que, especialmente, a partir del año 1998 con la suscripción de un convenio de reciprocidad con Estados Unidos de Norteamérica, el marco regulatorio de la actividad satelital se vio sustancialmente modificado por el paso de un esquema que -hasta ese entonces- se basaba en una reserva de mercado a favor de Nahuelsat S.A., por otro de apertura a prestadores extranjeros.

Este escenario -manifestó la actora- tuvo un fuerte impacto en su giro comercial, por el ingreso de nuevas empresas de televisión directa al hogar en condiciones mucho más ventajosas que las suyas, toda vez que no tuvieron que cargar con los costos desproporcionados de operación que le generaba Nahuelsat S.A.

Por ello, consideró que el proceder del Estado Nacional al reformar *“el régimen jurídico de los servicios de televisión directa al hogar permitiendo la utilización de facilidades satelitales por satélites no argentino[s], revocando el principio regulatorio de reserva nacional, provocaron un cambio en las actividades comerciales de DTH y en las condiciones del mercado en el que la misma opera que afectaron la viabilidad y rentabilidad del emprendimiento comercial a cargo de DTH...”* (fs. 27 vta.).

En tal orden de consideraciones, entendió que se configuraba un supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado por “falta de servicio”. También sostuvo que, de considerarse legítima la actividad estatal, subsistía el deber de resarcir el daño que había experimentado en función de la doctrina de la responsabilidad del Estado por su actividad lícita.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

2°) Que el juez de primera instancia rechazó la demanda de la empresa DTH S.A.

Apelado ese fallo, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, a través de su Sala III, lo revocó e hizo lugar a la acción sobre la base de entender que se configuraba un supuesto de responsabilidad del Estado por actividad lícita. En ese orden, dispuso la devolución del expediente al juez de primera instancia para que determinase, en concreto, la extensión del resarcimiento a conceder a la empresa actora.

Para decidir de esa manera, en primer lugar, el tribunal de la anterior instancia efectuó una reseña de las normas vigentes cuando la actora inició los trámites a fin de obtener la licencia y del cambio normativo implementado tras el dictado de la resolución SC 14/97 por la Secretaría de Comunicaciones, mediante la cual se aprobó un nuevo reglamento general de gestión y servicios satelitales (modificada por la resolución SC 242/97).

Apoyándose en el informe del perito en telecomunicaciones, puntualizó que la situación de base al inicio del negocio de DTH S.A. difería ostensiblemente de la existente a partir de las regulaciones subsiguientes, sin que el Estado Nacional hubiera logrado la instauración de un mercado eficiente y competitivo, sin distorsiones, que verdaderamente se adecuara al art. 42 de la Constitución Nacional.

Señaló que la actora no pretendía la protección de un monopolio ni renegaba de la posibilidad de competir -por ese entonces- con potenciales proveedores del servicio satelital de TV directa al hogar, sino que aceptaba ese escenario como factible pero en igualdad de condiciones, tal como había

ocurrido hasta antes del dictado de la resolución COMFER 396/98, que derogó la prohibición establecida por la resolución COMFER 817/96, con relación a la registración de los satélites utilizables para la prestación del servicio.

Afirmó que, una vez adjudicada la licencia de televisión directa al hogar, la actora suscribió un contrato de alquiler de facilidades satelitales con Nahuelsat S.A., única empresa capaz de proveer ese servicio ya que gozaba de un régimen de exclusividad implementado por el Estado Nacional. Agregó que, luego de la liberalización del mercado satelital, la actora quedó en condiciones asimétricas de competencia respecto de los nuevos sujetos que ingresaron a operar en el negocio de la televisión satelital (Direct TV y Sky TV), lo que demostraba la relación de causalidad directa e inmediata entre el accionar lícito del Estado y el perjuicio invocado.

Descartó que la excepción contemplada en el art. 3° de la resolución COMFER 817/96 -que bajo ciertas circunstancias habilitaba a los licenciatarios de servicio de radiodifusión por satélite a solicitar autorización para contratar facilidades satélites con prestadores extranjeros- fuese dirimente para resolver el caso, pues -a juicio de la cámara- el COMFER carecía de competencia a tal fin, la que correspondía a la autoridad en materia de telecomunicaciones. De todas maneras, señaló que la actora había intentado infructuosamente obtener autorización para contratar los servicios de un operador satelital extranjero.

Así, con fundamento en la jurisprudencia referida a la responsabilidad del Estado por los daños derivados de su actividad lícita, sostuvo que la pretensión de la actora resultaba procedente, por cuanto se configuraba una situación jurídicamente protegida y un sacrificio desigual



Corte Suprema de Justicia de la Nación

inspirado en el interés colectivo vinculado a políticas de "reconversión", "desnacionalización" y supuesta "liberalización" de un mercado fuertemente regulado por el Estado Nacional, que produjeron una competencia desigual respecto de los sujetos ingresantes a ese mercado que el particular no tenía obligación de sobrellevar sin ser indemnizado.

Expresa que el hecho dañoso -que configuraba la condición de sacrificio especial- había sido la modificación en las condiciones de mercado impuestas por la resolución SC 14/97 de la Secretaría de Comunicaciones, que derogó la resolución CNT 464/91, y por la resolución COMFER 396/98, que derogó los arts. 2º, 3º y 4º de la resolución COMFER 817/96, a raíz de un cambio de política pública en sentido opuesto al que existía al momento en el que se adjudicó el servicio a la actora, luego de haber asumido en el ámbito internacional compromisos que compelián al Estado Nacional a liberalizar el mercado (ley 25.000) y de haber suscripto con Estados Unidos de Norteamérica un acuerdo de reciprocidad que permitió el ingreso de otros satélites.

En conclusión, para la cámara debía admitirse que, a partir de la reforma del marco regulatorio para la instalación, funcionamiento y explotación de un sistema de televisión directa al hogar codificado en el servicio fijo por satélite, el Estado Nacional había colocado a la actora en condiciones desventajosas de competencia respecto de los nuevos agentes que ingresaron al mercado con menores costos, sin prever ningún mecanismo de adecuación, generando a la vez una situación de privilegio que resultaba incompatible con el principio de igualdad consagrado por el art. 16 de la Constitución Nacional.

3º) Que contra dicho pronunciamiento, el Ministerio de Modernización y el Ente Nacional de Comunicaciones dedujeron sendos

recursos extraordinarios, cuya denegación derivó en dos presentaciones directas ante esta Corte.

i) Recurso extraordinario del Ministerio de Modernización: Sostiene que se ha efectuado una interpretación errónea del art. 42 de la Constitución Nacional y de las leyes 22.285 y 19.798, pues el COMFER y la Secretaría de Comunicaciones tenían el deber de aplicar la legislación vigente en la materia a los fines de defender los derechos de los consumidores y usuarios, velar por la defensa de la competencia y evitar la distorsión de los mercados.

Argumenta que la sentencia es arbitraria por cuanto se fundó en la supuesta falta de vigencia del art. 3° de la resolución COMFER 817/96. Señala que aquel precepto se encontraba vigente y que, en virtud de lo allí dispuesto, la actora contaba con dos supuestos en los cuales podía solicitar autorización para contratar capacidad satelital ofrecida por operadores de países extranjeros: por un lado, ante la eventual falta de capacidad del sistema doméstico y, por otro, cuando al momento de la contratación el operador doméstico aplicara tarifas que no se ajustaran al valor promedio vigente en el mercado internacional. Pone de resalto que DTH S.A. debió haber solicitado autorización para contratar capacidad satelital a agentes extranjeros si se encontraba en el segundo supuesto; planteo cuya concreción no surgía de la prueba producida en la causa.

Destaca que no se puede responsabilizar al Estado Nacional por la frustración de la actividad comercial de la actora derivada exclusivamente de su relación contractual con Nahuelsat S.A., lo que constituye parte del alea propia del giro de su negocio e impide considerar que -en este pleito- se haya acreditado la supuesta relación de causalidad entre la conducta lícita desplegada por el Estado y el perjuicio que alega haber sufrido la actora.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Finalmente, manifiesta que la actividad reglamentaria ejercida por el Estado Nacional en el marco de las modificaciones aludidas no constituye una decisión que imponga un sacrificio particularizado a la actora en beneficio de la comunidad, porque DTH S.A. no poseía un derecho jurídicamente protegido al mantenimiento del "monopolio" con Nahuelsat S.A.

ii) Recurso extraordinario del ENACOM: En primer lugar, entiende que la cámara desconoció de oficio la vigencia de la resolución COMFER 817/96 sin declarar su ilegitimidad y, de este modo, trazó un sendero apto para el reconocimiento indemnizatorio. Señala que dicha norma preveía un sistema de exclusividad o preferencia nacional con respecto a los prestadores de facilidades satelitales para servicios de radiodifusión y, al mismo tiempo, establecía ciertas excepciones. Explica que, por tal motivo, ante los abusos alegados por la actora con relación a los precios acordados por Nahuelsat S.A., tenía la opción de solicitar autorización para contratar con un prestador satelital internacional y evitar así el supuesto perjuicio que sustenta su pretensión procesal.

Expresa que la sentencia recurrida se apartó arbitrariamente del derecho aplicable, al sostener que el art. 3° de la resolución COMFER 817/96 se contraponía a lo prescripto por la resolución CNT 464/91 y que aquella había sido dictada por autoridad incompetente. Sobre el particular, manifiesta que la primera resolución citada no fue impugnada ni declarada nula en un proceso sustanciado con ese objeto, motivo por el cual resulta improcedente presumir que DTH S.A. había entendido que no integraba el ordenamiento legal y que,

por ello, no podía ejercer la opción prevista por el art. 3º, que fue dispuesta para descomprimir situaciones abusivas provocadas por el prestador de facilidades satelitales.

Considera que el razonamiento en el que se afincó la sentencia cuestionada resulta incongruente, ya que relega por incompetencia únicamente al art. 3º de la resolución COMFER 817/96 y deja subsistente al resto de sus disposiciones, entre las que se encuentra el régimen de exclusividad (art. 2º), que sí abona su construcción lógica.

Por otra parte, afirma que la posibilidad de suscribir acuerdos internacionales de reciprocidad para la provisión de facilidades satelitales ya estaba prevista por el decreto 1095/93 y por el Contrato de Adjudicación del Sistema Satelital Nacional a favor de Nahuelsat S.A., circunstancia que no podía ser desconocida por la actora. Añade que tampoco puede aseverarse -como lo hizo el tribunal de la anterior instancia- que el marco jurídico contemplado por la resolución CNT 464/91 impidiera, por sí solo, que los prestadores locales de servicios de televisión satelital contrataran con empresas internacionales dicho insumo.

Finalmente, afirma que las pruebas obtenidas en el proceso impiden tener por acreditados los presupuestos requeridos para la procedencia de la responsabilidad estatal por actividad lícita. Entiende que no se verifica la existencia de un sacrificio especial como factor de atribución de la responsabilidad, pues esta noción implica necesariamente la sujeción obligada a la situación legal que puede ocasionar el perjuicio y, en el caso, DTH S.A.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

siempre contó con la alternativa de contratar con un operador satelital que le garantizara los precios de mercado, tal como estaba contemplado en el art. 3° de la resolución COMFER 817/96.

4°) Que los recursos extraordinarios son formalmente admisibles, toda vez que se halla en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido adversa a las pretensiones que los apelantes fundaron en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48). Tales aspectos deben ser tratados en forma conjunta con las causales de arbitrariedad planteadas, en la medida en que ellas se encuentran inescindiblemente vinculadas a la cuestión federal referida (Fallos: [321:703](#); [330:2180](#), entre otros).

5°) Que, en resumen, DTH S.A. sostiene que el Estado Nacional es responsable de los daños que le habría generado un imprevisto cambio normativo que afectó su giro comercial. Concretamente, expresa que cuando obtuvo su licencia para operar el servicio de televisión directa al hogar por satélite la normativa aplicable la obligaba a contratar la provisión de facilidades satelitales con Nahuelsat S.A. que, por su posición monopólica, le imponía exigencias abusivas. Expresa que durante el año 1998 se modificaron, en forma sorpresiva, las “reglas de juego” en tanto se liberalizó el mercado satelital y, con ello, ingresaron nuevos prestadores en el servicio de televisión directa al hogar por satélite, en condiciones más ventajosas que la suya.

Por su parte, las autoridades estatales demandadas argumentan que las normas dictadas se afincan en el cumplimiento del mandato constitucional que surge del art. 42 de la Constitución Nacional y en la observancia de compromisos internacionales asumidos por la República Argentina. Sostienen

que no se verifica en el caso la concurrencia de los presupuestos para que se haga responsable patrimonialmente al Estado por su actividad lícita, pues la empresa actora -aun en función del régimen jurídico vigente al momento en el que se le otorgó la licencia- contaba con la facultad de solicitar una autorización al COMFER para contratar con un proveedor de facilidades satelitales extranjero, si la tarifa pretendida por Nahuelsat S.A. era irrazonable o desproporcionada con relación al promedio vigente en el ámbito internacional.

6°) Que, en función del modo en que quedó planteado el asunto, la cuestión que le toca resolver a este Tribunal consiste en determinar si cabe reconocer, con sustento en la responsabilidad del Estado por su actividad lícita, un resarcimiento a favor de la actora por los cambios normativos implementados a partir del año 1997 en el mercado satelital y de la radiodifusión.

A los fines de brindar una respuesta corresponde:

i) En primer lugar reseñar la normativa involucrada; principalmente la regulación existente en un comienzo y la posterior, que según la actora habría sido la causa de su perjuicio.

ii) En segundo lugar considerar los fundamentos y presupuestos constitucionales y jurisprudenciales que hacen a la procedencia de la responsabilidad del Estado por su actividad legítima.

iii) Por último, sobre la base de la normativa aplicable y de los recaudos para que se configure el deber del Estado de resarcir, se deben analizar -principalmente- dos interrogantes: a) determinar si los cambios regulatorios pueden calificarse de “imprevistos” o “sorpresivos”; b) establecer si el ordenamiento jurídico, vigente cuando la actora obtuvo su licencia, le otorgaba



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-o no le otorgaba- mecanismos para contrarrestar la eventual situación de abuso que describe del prestador de facilidades satelitales (Nahuelsat S.A.).

7°) Que con relación a la normativa involucrada en el caso, cabe señalar que de la causa surge que el 2 de julio de 1996 se adjudicó a la firma DTH S.A. una licencia para la instalación, funcionamiento y explotación de un sistema de televisión directa al hogar codificado en el servicio fijo por satélite por un período de quince años, contados a partir del inicio de las transmisiones, prorrogable por diez años más a su vencimiento (resolución COMFER 1091/96). Sobre aquella base, el 23 de julio de 1996, la actora contrató el alquiler de determinadas facilidades satelitales con la empresa Nahuelsat S.A., única empresa prestadora autorizada y registrada en el país en aquel momento, tras haberse aprobado, mediante resolución CNT 2361/94, su constitución como cesionaria automática de la totalidad de los derechos y obligaciones derivados de la adjudicación otorgada por decreto 153/93, del contrato de adjudicación aprobado por decreto 1095/93, de las autorizaciones para la provisión de las facilidades satelitales y de los demás derechos y obligaciones resultantes de actos vinculados con el Concurso Público Nacional e Internacional CNT 1/91.

En oportunidad de firmar aquel contrato de alquiler, se encontraba vigente la resolución CNT 464/91, mediante la cual se aprobó el marco regulatorio para la provisión de facilidades satelitales y se establecieron los principios bajo los cuales el Estado Nacional podía conceder autorizaciones para la provisión de capacidad satelital. Ante la insuficiencia de esta reglamentación para contemplar las crecientes necesidades del mercado y la vertiginosa evolución tecnológica, dicho acto fue derogado por la resolución SC 14/97, que aprobó -con explícita invocación del art. 42 de la Constitución Nacional y de las

leyes 19.798 (Telecomunicaciones) y 22.285 (Radiodifusión)- la Parte I del Reglamento General de Gestión y Servicios Satelitales, referida a la provisión de facilidades satelitales por los satélites geoestacionarios al servicio fijo y al de radiodifusión por satélite (modificada luego por la resolución SC 242/97).

Por otra parte, la resolución COMFER 817/96 autorizó la instalación, funcionamiento y explotación de sistemas de radiodifusión por satélite "que brinden servicios de televisión y/o emisión sonora directa a los hogares" (art. 1°). Asimismo, determinó que las señales que se emitan a través de los servicios mencionados deberían serlo desde estaciones terrenas ubicadas dentro del territorio nacional para subir al satélite la programación originada y los satélites a utilizar para que dicha programación fuera recibida en forma directa en los hogares debían estar registrados por la República Argentina en el servicio que correspondiera ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (art. 2°).

Como excepción, el art. 3° de esa norma dispuso que el licenciatario podía solicitar autorización para la contratación de capacidad satelital ofrecida por operadores de terceros países u organizaciones internacionales dedicadas a la prestación de dichas facilidades ante la eventual falta de capacidad del o de los sistemas domésticos del servicio fijo por satélite, o cuando, al momento de la contratación de facilidades satelitales, el operador doméstico aplicara tarifas que no se ajustaran al valor promedio vigente en el mercado internacional, lo cual debía ser demostrado fehacientemente en la solicitud.

Los arts. 2°, 3° y 4° de dicha reglamentación fueron derogados por la resolución COMFER 396/98, en cumplimiento de los compromisos asumidos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

por la República Argentina en el Acuerdo de Reciprocidad y el Protocolo concerniente a la transmisión y recepción de señales desde satélites suscripto con los Estados Unidos de Norteamérica el 5 de junio de 1998 (resolución SC 1384/98). De este modo, quedaron eliminadas las exigencias regulatorias hasta entonces vigentes relativas a que los satélites que prestaran el servicio para que la programación fuera recibida en forma directa en los hogares debían estar registrados por la República Argentina.

8º) Que, asentado ello, cabe puntualizar que esta Corte ha reconocido, con fundamento en el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas y el derecho de propiedad (arts. 14, 16 y 17 de la Constitución Nacional), que cuando la actividad lícita del Estado -aunque inspirada en propósitos de interés colectivo- se constituye en causa eficiente de un perjuicio para los particulares, cuyo derecho se sacrifica por aquel interés general, esos daños deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad por actividad legítima (arg. doct. Fallos: [195:66](#); [293:617](#); [301:403](#); [312:2266](#)).

La responsabilidad del Estado por su actividad lícita persigue el elevado propósito constitucional de preservar en perfecto equilibrio el legítimo desarrollo de las competencias estatales y el resguardo de los derechos individuales.

9º) Que corresponde tener en cuenta que no toda lesión que se invoque encuentra respuesta en la responsabilidad del Estado por su actividad legítima; ello es así, habida cuenta que -como regla- el ejercicio regular por el Estado de sus poderes no constituye fuente de indemnización para los particulares (arg. doct. Fallos: [258:322](#); [305:1045](#)).

En este campo, pues, únicamente son susceptibles de reparación los daños que, por constituir consecuencias anormales, es decir, que van más allá de lo que es razonable admitir en materia de limitaciones al ejercicio de derechos patrimoniales, significan para el titular del derecho un verdadero sacrificio desigual, que no tiene la obligación de tolerar sin la debida compensación económica, por imperio de la garantía consagrada por el art. 17 de la Constitución Nacional (Fallos: [308:2626](#)).

En tales condiciones, para que proceda un resarcimiento de esta índole, quien lo solicita tiene la carga de acreditar -de modo ineludible- la existencia de: i) un daño cierto, actual y cuantificable en dinero; ii) la posibilidad de imputar la conducta al Estado; iii) un nexo causal directo, inmediato y exclusivo entre el daño y la conducta; y iv) atendiendo a las particulares circunstancias del caso, un sacrificio especial y la ausencia del deber jurídico de soportar el perjuicio (Fallos: [315:1026](#); [312:2022](#), entre otros).

10) Que, en función de lo expuesto, para acceder a la indemnización pretendida por la actora se requiere, entre otros recaudos, la demostración de que los daños que alega haber sufrido constituyen un sacrificio desigual, que excede las consecuencias normales derivadas del ejercicio de la actividad estatal lícita.

En este pleito, el examen de la normativa involucrada permite sostener que las modificaciones introducidas al régimen de facilidades satelitales aplicables a los servicios de televisión directa al hogar, encuentran su origen en cumplimiento del art. 42 de la Constitución Nacional respecto a los derechos de los consumidores y a la defensa de la competencia, como así también en la observancia de compromisos internacionales asumidos por nuestro país.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Tales extremos -en las circunstancias del caso- no implicaron la imposición de un sacrificio particular para la actora, quien no puede invocar un derecho adquirido a que se mantengan las condiciones del mercado satelital cuando era razonablemente previsible que ellas se vieran modificadas, atendiendo a los cambios tecnológicos que se avecinaban en el ámbito de las telecomunicaciones.

Estas condiciones, por lo demás, no podían ser ignoradas por la empresa actora, respecto de la cual cabe inferir -razonablemente- un adecuado conocimiento de las reglas en las que se desarrolla su negocio. En otras palabras, al tratarse de actividades que se vinculan con la administración del espectro radioeléctrico, las telecomunicaciones y la radiodifusión cuentan con una acentuada regulación estatal y presuponen, como no puede ser de otro modo, una especial calificación de quienes operan en esos servicios, en orden a conocer, prudencialmente, las condiciones del mercado (arg. art. 902 del Código Civil, vigente al momento de los hechos).

11) Que, en este orden de ideas, los cambios regulatorios no podrían calificarse de “imprevistos” o “sorpresivos” para la actora.

Tiempo antes de que aquella obtuviese, en el año 1996, su licencia para explotar el servicio de televisión directa al hogar por satélite, en el año 1991, la normativa por la cual se llamó a concurso nacional e internacional para la puesta en funcionamiento de un sistema nacional satelital multipropósito no había previsto conceder exclusividad absoluta para prestar el servicio dentro del territorio nacional a quien resultara adjudicatario. En tal sentido, el art. 44, inc. b, del pliego de bases y condiciones de aquel concurso, aprobado por medio del decreto 2061/91 (modificado por sus similares 466/92 y 1321/92), dispuso que

la autorización para la provisión de este servicio se acordaría bajo régimen de competencia.

A su vez, del contrato de adjudicación del sistema de satélite nacional multipropósito -aprobado por el decreto 1095/93-, suscripto entre el Estado Nacional y la UTE, integrada por Aerospatiale S.N.I., Alcatel Espace S.A., Alenia Spazio SpA, Deutsche Aerospace A.G. y Embratel S.A. -luego transferido a Nahuelsat S.A.-, resultaba que el Estado Nacional se obligaba a “*no autorizar a terceros prestadores de facilidades satelitales [...] si no existe reciprocidad de tratamiento para el titular del sistema satelital con el país bajo el cual el titular del sistema satelital extranjero hubiere registrado sus satélites*” (punto 5.14; confr. considerandos de la resolución SC 242/97).

Es decir, desde aquel entonces estaba previsto que otros prestadores del servicio de facilidades satelitales, distintos de los que ya se encontraban autorizados a esa fecha, podrían ingresar en el mercado argentino bajo el régimen de reciprocidad de tratamiento a acordarse con otros países.

En ese contexto, la resolución SC 14/97 definió la reciprocidad como una “*Práctica bilateral entre la administración argentina y terceras administraciones, usualmente materializada a través de un tratado o convenio, mediante el cual se acuerda una autorización para la provisión en territorio nacional de facilidades satelitales por parte de sistemas satelitales de la otra administración*” (confr. art. 2º, inc. xx).

Las consecuencias de tales acuerdos de reciprocidad de tratamiento -cuya posible suscripción, se reitera, ya había sido prevista por el contrato de adjudicación aprobado por medio del decreto 1095/93- fueron reglamentadas a partir de la entrada en vigencia de la resolución SC 14/97



Corte Suprema de Justicia de la Nación

(publicada en el Boletín Oficial del 21 de enero de 1997) y su modificación por medio de la resolución SC 242/97 (publicada en el Boletín Oficial del 26 de febrero del mismo año).

Es así que, más allá de las precisiones regulatorias concretadas mediante la resolución SC 14/97, lo cierto es que la posibilidad de que ingresaran nuevos operadores de sistemas satelitales no argentinos por medio de la celebración de convenios de reciprocidad con otros países era conocida desde que fue dictado el decreto 1095/93, esto es, con anterioridad a que la actora ingresara al negocio de la radiodifusión por satélite. Para más, la lectura del escrito de demanda comprueba que ese estado de cosas no era desconocido por aquella, en la medida en que admite que la excepción al principio de exclusividad, basada en los convenios de reciprocidad, prevista en la citada resolución SC 14/97, era consistente con la previsión contenida en el mencionado decreto 1095/93 (ver fs. 15 vta. a 22 vta.; en especial fs. 17 vta., último párrafo).

Lo expuesto significa que, no obstante que en los inicios de la década del '90 se había implementado una política de incentivos a la puesta en funcionamiento de un sistema satelital geoestacionario argentino, el ingreso de nuevos proveedores no argentinos de facilidades satelitales -como consecuencia de la suscripción de acuerdos de reciprocidad con terceras administraciones- no obedeció a un radical cambio de política satelital supuestamente adoptado al poco tiempo de que DTH S.A. comenzara sus operaciones comerciales, sino que tales convenios (y su consecuencia, esto es, el ingreso de nuevos operadores no argentinos de facilidades satelitales) ya estaba previsto desde el inicio de las operaciones del sistema satelital operado por Nahuelsat S.A.

12) Que, así las cosas, no solo resulta improcedente responsabilizar al Estado por haber modificado la normativa en materia de servicios de televisión directa al hogar por vínculo satelital, sino que tampoco pueden imputársele las supuestas consecuencias que la actora atribuye al cambio. En efecto, la regulación que se encontraba vigente cuando aquella contrató los servicios de Nahuelsat S.A. -y que no podía desconocer- le permitía solicitar autorización para contratar capacidad satelital con operadores extranjeros en caso de que el operador doméstico aplicara tarifas no ajustadas al valor promedio vigente en el mercado internacional (art. 3º, resolución COMFER 817/96). Expresado en otras palabras: la demandante tenía la posibilidad de recurrir a este mecanismo a fin de obtener una tarifa razonable por parte de un prestador extranjero, en el caso de que el nacional le exigiese valores exorbitantes por los servicios satelitales.

Al respecto, cabe mencionar que, en la época en que a la actora se le otorgó la licencia para operar un sistema de televisión directa al hogar, coexistían el sistema satelital de la organización internacional INTELSAT, la red de satélite PANAMSAT y el sistema NAHUELSAT como proveedores de facilidades satelitales en el mercado argentino (cfme. considerandos de la resolución SC 14/97). En tales condiciones, si la actora consideraba que las tarifas que le imponía Nahuelsat S.A. eran desproporcionadas con relación al valor promedio vigente en el mercado internacional, contaba con mecanismos que la habilitaban para solicitar, en su caso, autorización al COMFER para contratar capacidad satelital con otro sistema que operaba en el mercado argentino, según lo autorizaba expresamente el art. 3º de la resolución COMFER 817/96.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

La presentación efectuada por DTH S.A. (TRE CNC 12230/05), a la que se alude en el pronunciamiento apelado, no incide en la conclusión expuesta en los párrafos anteriores. Según lo manifestado a fs. 347, aquella fue realizada ante la Comisión Nacional de Comunicaciones y no ante el COMFER (aun cuando fue con copia al presidente de este organismo y al Secretario de Comunicaciones) y recién lo fue en el año 2005, es decir, cuando ya no se encontraba vigente lo dispuesto por los arts. 2º y 3º de la resolución COMFER 817/96 (confr. resolución COMFER 396/98). Asimismo, tuvo un objeto diferente al que indicaba aquella norma, dado que se peticionaba una autorización -en forma urgente y provisoria- para contratar y utilizar, en forma ocasional, el servicio de arriendo de capacidad satelital provisto por HISPASAT SA por medio de sus satélites 1D o Amazonas. En tales condiciones, la petición presentada por la actora en aquella oportunidad no se vinculaba con la supuesta posición monopólica del sistema satelital de Nahuelsat S.A., tampoco con la alegada imposibilidad de su parte de contratar, con carácter permanente, a otro proveedor; su objeto era hacer un uso *ocasional* de otro sistema satelital (cfme. arts. 2º incs. XII y XI y 9º, resolución SC 3609/99, texto ordenado de la parte I del Reglamento de Gestión y Servicios Satelitales).

13) Que, por otra parte, cabe señalar que -a diferencia de lo afirmado en la sentencia apelada- no parece cuestionable en el marco de esta causa la competencia del COMFER para, por un lado, determinar la obligatoriedad por parte del licenciatario del servicio de radiodifusión por satélite del uso de facilidades satelitales provistas por sistemas satelitales argentinos (conf. art. 2º de la resolución COMFER 817/96) y, por el otro, permitir que aquel licenciatario pudiera contratar capacidad con otro proveedor (conf. art. 3º).

Varias razones sostienen dicha afirmación. Si lo que se juzga en autos es un supuesto de responsabilidad por actividad lícita -que presupone la regularidad de la conducta estatal- toda consideración sobre la eventual ilegitimidad (por incompetencia en razón de la materia) de la normativa aplicable queda descartada.

Aun dejando de lado lo apuntado en el párrafo anterior, corresponde añadir otra razón: Si se reconoce que el COMFER podía obligar a la actora al uso de satélites argentinos -atribución no desconocida en el fallo apelado-, bajo ese mismo razonamiento necesariamente tenía competencia para establecer excepciones a esa regla, pues ambas involucraban un mismo aspecto del servicio que se autorizaba mediante la resolución COMFER 817/96, esto es, el medio satelital a través del cual se distribuían las señales emitidas desde la estación terrena del licenciatario.

Tampoco podría justificarse la omisión de la actora en gestionar la autorización para contratar otro sistema no argentino en la hipotética ausencia de competencia del COMFER para regular esta cuestión, dado que, eventualmente, esa supuesta invasión de competencias de otro organismo del Estado Nacional únicamente podía perjudicar a Nahuelsat S.A., la que, consecuentemente, era la única legitimada para impugnar eficazmente lo dispuesto por el art. 3º de la resolución COMFER 817/96, y no DTH S.A., que, justamente, resultaba beneficiada por la autorización conferida por dicha norma.

A lo expuesto corresponde agregar que el COMFER era la autoridad de aplicación de la ley 22.285 (Ley de Radiodifusión), y que, según lo establecido por el decreto 2061/91 (por el cual se aprobó el pliego de bases y condiciones del llamado a concurso público nacional e internacional para la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

instalación y puesta en funcionamiento de un sistema de satélite nacional multipropósito) el concurso y la autorización para la provisión de facilidades del sistema satelital estarían regidos, entre otras normas, por la aludida ley y su reglamentación.

14) Que, así las cosas, y tal como lo señala la señora Procuradora Fiscal, las sumas reclamadas por la actora no configuran un daño resarcible sino una supuesta rentabilidad -de difícil verificación- que habría dejado de percibir al modificarse las condiciones originales del mercado de servicios satelitales y, en consecuencia, no captar la cantidad de clientes que esperaba tras obtener la licencia pertinente y contratar los servicios brindados por la firma Nahuelsat S.A.

Por lo demás, debe señalarse que la mera posibilidad de frustración del acrecentamiento de posibles usuarios tampoco resulta válida para sustentar el reclamo de la actora, pues el eventual beneficio que pudo haberle reportado la situación de ser la única prestadora del servicio de televisión directa al hogar por satélite contratando los servicios con la única firma autorizada en un primer momento, no constituye un interés protegido por la ley, ni puede entenderse que exista en cabeza de la empresa actora un derecho incorporado a su patrimonio basado en la supuesta obligación estatal de mantener un régimen de exclusividad, impidiendo el ingreso al mercado de sistemas satelitales no argentinos. Máxime cuando la propia Constitución establece el deber del Estado de defender la competencia y controlar los monopolios, como uno de los mecanismos de protección de los derechos de consumidores y usuarios (art. 42 de la Constitución Nacional).

Con tal comprensión, se impone recordar que no cabe extender la responsabilidad del Estado a punto tal de constituirlo en garante de ventas

económicas conjeturales de los particulares (arg. doct. Fallos: [330:2548](#), entre otros). Como se dijo más arriba, la responsabilidad estatal por su actividad legítima pretende remediar, con apoyo en elevadas razones de justicia, el sacrificio individual que experimenta el particular en beneficio de la comunidad (arts. 16 y 17 de la Constitución Nacional).

15) Que, para concluir, cabe señalar que se encuentra fuera de discusión que el proceder de los poderes públicos debe ser prudente y coherente, generar confianza y previsibilidad en los particulares antes que incertidumbre e inestabilidad en sus relaciones jurídicas. La precisión -dijo esta Corte- genera un clima de seguridad en el cual los particulares conocen de antemano a qué reglas se sujetará la actuación de los gobernantes, de manera que la conducta de estos sea previsible (“Colegio de Escribanos de la Provincia de Bs. As.”, Fallos: [341:1017](#)).

En este pleito, los cambios regulatorios invocados por la actora como causa de su daño no pueden calificarse como “imprevisibles” o “sorpresivos” para sostener que hubo una lesión a una situación jurídica amparada por el ordenamiento jurídico; o que el perjuicio invocado fuese atribuible al Estado. Repasando lo expuesto, y a modo de síntesis, existen fundadas razones que dejan carente de sustento la postura desarrollada por la actora, a saber:

i) En punto a las modificaciones regulatorias en la actividad satelital cabe suponer -razonablemente- que quien desarrolla una actividad de alta especialidad -como es la radiodifusión- con acentuada regulación estatal, conoce las condiciones del mercado. En este caso, la posibilidad de que se celebren acuerdos de reciprocidad en materia satelital con terceros estados



Corte Suprema de Justicia de la Nación

estaba prevista aun antes de que DTH S.A. obtuviese su licencia. De hecho, si se examina la demanda de la actora, en especial a fs. 15 vta./22 vta., se confirma que no desconocía que era factible que se llevaran a cabo dichos acuerdos.

ii) Por su parte, en lo que respecta al ámbito de la radiodifusión, vale reiterar que, para la época en que DTH S.A. ingresó al negocio de la televisión por satélite, se encontraba vigente la resolución COMFER 817/96. Esta norma, en su art. 3°, facultaba a los licenciatarios a solicitar autorización al COMFER para contratar las facilidades satelitales con un operador extranjero en el caso de que el prestador doméstico aplicase tarifas por fuera del valor promedio vigente en el mercado internacional. De este modo, la resolución mencionada permite inferir que la exclusividad de la que gozaba Nahuelsat S.A. no era irrestricta; y, en consecuencia, que la actora tenía alternativas para, en su caso, superar eventuales conductas abusivas.

Sobre la base de lo expuesto, los perjuicios invocados por la empresa actora no pueden ser imputados a los organismos estatales.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a las quejas, se declaran formalmente admisibles los recursos extraordinarios y se revoca la sentencia apelada. Con costas a la vencida (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelva la causa al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento de conformidad con lo aquí resuelto. Reintégrense los depósitos de los recursos de hecho y agréguese estos a la causa principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Recursos de queja interpuestos por el **Ente Nacional de Comunicaciones, parte demandada**, representado por el **Dr. Luis Eduardo Fraga**, y por el **Estado Nacional (Ministerio de Modernización), parte demandada**, representado por el **Dr. Nicolás Alejandro Haucke**.

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° 1.**