



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 5 de marzo de 2026

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Pilarbus SA y otros c/ EN – M Transporte de la Nación resol. 270/08 s/ inc. apelación”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que los agravios del apelante encuentran adecuada respuesta en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal de la Nación, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir en razón de brevedad.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Exímase al recurrente de integrar el depósito establecido en el artículo 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Remítase la queja y vuelvan los autos al tribunal de origen. Notifíquese y, oportunamente, cúmplase.

VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1º) Que un grupo de empresas prestadoras del servicio público de transporte de pasajeros por automotor en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) promovió una acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional, en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de que se declare que su estructura de costos se encuentra desactualizada y no refleja el valor real de los ítems que la componen desde el año 2016. Solicitó que se condene al Estado Nacional a arbitrar las medidas necesarias para que la metodología de cálculo de los costos del transporte urbano y suburbano y los criterios de distribución de compensaciones tarifarias respeten el equilibrio de los contratos de estos servicios públicos (cfr. fojas 282/339, de las actuaciones principales).

En su presentación, las empresas hicieron un relato cronológico de las vicisitudes jurídicas y fácticas del servicio público en cuestión, regido por el decreto 656/1994, y señalaron, en definitiva, que el esquema de tarifas y los métodos para calcular subsidios y compensaciones al sector no respetaban la ecuación económico financiera de los permisos otorgados.

En ese contexto, reclamaron el dictado de una medida cautelar de no innovar, que impida al Estado Nacional modificar los criterios de distribución de compensaciones previstos en la resolución 1144/2018 del Ministerio de Transporte.

2º) Que esa medida cautelar fue otorgada por el juez federal de primera instancia y confirmada por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Contencioso Administrativo Federal. En síntesis, en estas sentencias se ordenó el mantenimiento de los criterios de distribución de las compensaciones tarifarias destinadas a las empresas actoras hasta que sea resuelta la cuestión de fondo.

La cámara consideró que la verosimilitud en el derecho se encontraba configurada por haberse acreditado la insuficiencia de las tarifas fijadas por la autoridad de aplicación para cubrir los costos operativos de las empresas de autotransporte de pasajeros y la necesidad del pago de compensaciones para mantener la continuidad en la prestación del servicio. De esta manera, sostuvo que la subsistencia de los parámetros de distribución de compensaciones señalados permitiría a las coactoras cubrir sus costos operativos y funcionar y, de esta manera, garantizar la continuidad en la prestación de los servicios.

Señaló que la decisión no invadía las atribuciones de la administración, ni obstaculizaba el ejercicio de competencias propias de la autoridad de aplicación, toda vez que podían establecerse mecanismos de distribución de compensaciones para otras empresas del sector derivados de requerimientos diferentes a los aquí involucrados.

Con relación al peligro en la demora, advirtió que la modificación de la metodología de cálculo para asignar estos beneficios podría comprometer de manera directa e inmediata la continuidad en la prestación de los servicios con repercusión sobre el universo de usuarios.

Finalmente, en punto a la afectación del interés público, la cámara expresó que dada "la complejidad de la cuestión planteada, y la entidad del interés público involucrado en el caso, el que se relaciona con la regular

prestación del servicio de transporte público de pasajeros y que, por ende, trasciende el interés de las partes". Señalaron que por "*razones de prudencia y debido orden procesal*" se imponía mantener la decisión adoptada en la instancia previa (cfr. último párrafo de la sentencia del 7 de junio de 2022, recaída en el incidente CAF 20065/2021/2).

3°) Que el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario federal, cuya denegación motivó la presente queja.

Planteó que en este caso no se debate solo la distribución de compensaciones tarifarias, sino también la competencia para adoptar medidas destinadas a asegurar la protección de los derechos de los usuarios a la calidad y eficiencia del servicio público, a los que hace referencia el artículo 42, segundo párrafo de la Constitución Nacional. Sostuvo que la sentencia apelada ha resuelto en "contra del equilibrio del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) mediante la inaplicabilidad de Resoluciones Técnicas elaboradas con la mayor prudencia de quien tiene el deber de gestionar el interés público que va desde la protección de los usuarios hasta el cuidado y sostenimiento de las rentas públicas por medio de la política económica" (p. 10 del recurso extraordinario).

Consideró que se encontraba afectado el principio de división de poderes, pues la sentencia se inmiscuía en facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional mediante una evaluación que carece de sustento técnico y culminaba por suspender los efectos de actos que gozan de presunción de legitimidad (resoluciones 40/2021, 102/2021 y 159/2021 de la Secretaría de Transporte).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Se agravió también por la afectación al interés público, que supone alterar directrices de política de transporte asumidas por la autoridad pública, al dar preeminencia al interés de un grupo de empresas de un sector monopólico que pretende subsidiar su riesgo empresario con mayores erogaciones presupuestarias.

4°) Que si bien las resoluciones que ordenan, modifican o extinguen medidas cautelares no revisten, como principio, el carácter de sentencias definitivas, cabe hacer excepción a dicha regla cuando lo decidido excede el interés individual de las partes y afecta de manera directa el de la comunidad (cfr. Fallos: [341:1717](#) y sus citas), lo que sucede cuando la medida precautoria puede obstaculizar el ejercicio del poder de policía del Estado (arg. Fallos: [343:1239](#)).

En este caso, se ordenó el mantenimiento de parámetros para cuantificar erogaciones a un grupo de empresas prestadoras de un servicio público con tarifa desactualizada y se suspendieron reglamentos y actos administrativos destinados a adecuar los gastos en el sector. En tales condiciones, la decisión resulta equiparable a definitiva pues impide la aplicación de normas dictadas en ejercicio del poder de policía por las autoridades competentes y extiende sus efectos a la comunidad en general y a los usuarios de dichos servicios en particular.

5°) Que, tal como señala la señora Procuradora Fiscal en el punto VIII de su dictamen, con posterioridad al inicio de la acción se dictaron disposiciones vinculadas a este caso (decreto 830/2024 y resoluciones 509/2021, 443/2022, 514/2022, 804/2022, 5/2024 y 45/2024) que, sumadas al complejo entramado normativo que las preceden (decretos 652/2002, 678/1996, 84/2009,

1122/2017 y resoluciones 37/2013, 422/2012, 1144/2018, 132/2020, 146/2020, 40/2021, 159/2021, entre otras), impiden determinar con precisión la vigencia actual de la medida cautelar aquí cuestionada y los afectados por ella. El Estado Nacional dio cuenta de algunas de esas modificaciones sin mediar desistimiento expreso de sus recursos ante este Tribunal (cfr. escrito del 26 de noviembre de 2024).

En tales condiciones, no puede descartarse que la continuidad de la medida cautelar le cause un gravamen actual y, a fin de evitar posibles consecuencias gravosas derivadas de una decisión que carece de revisión, corresponde darle solución al caso y tratar todas las cuestiones planteadas.

6°) Que la Corte ha establecido que si bien medidas cautelares como la aquí analizada no proceden respecto de actos administrativos o legislativos dada la presunción de validez que los caracteriza, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases verosímiles (Fallos: [347:621](#), entre otros).

La procedencia de las medidas precautorias no depende de un examen de certeza definitivo sobre la existencia del derecho pretendido, pero exige, por lo menos, una decisión fundada que justifique su verosimilitud y el peligro que implicaría esperar a la resolución definitiva del asunto (Fallos: [317:978](#); [323:337](#) y [327:5521](#)).

Tratándose de una medida cautelar contra el Estado Nacional, los jueces no pueden desentenderse del interés público comprometido, lo que exige sopesar cuidadosamente el objetivo de interés general de las disposiciones que se suspenden frente a los intereses individuales alegados en el proceso (arg. doct. Fallos: [347:1476](#), voto del juez Rosatti).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

7°) Que la misión más delicada de la justicia radica en mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que les incumben a los otros poderes (Fallos: [316:2940](#); [338:488](#); [341:1511](#)), toda vez que el Poder Judicial es el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional.

Conforme a su tradicional jurisprudencia, siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del Gobierno en tres departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas, pues el uso concurrente o común de ellas haría necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de Gobierno (Fallos: [1:32](#); [347:1363](#), entre muchos otros).

En el caso “CEPIS” (Fallos: [339:1077](#)) esta Corte ha tenido oportunidad de establecer las líneas directrices en materia de servicios públicos concesionados para diferenciar con nitidez las atribuciones de los tres departamentos del Gobierno Federal: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial;

“[a]l primero, le atañe la determinación del marco regulatorio general de la materia; al segundo, la implementación de la política energética [en el caso, de transporte] de conformidad con el régimen establecido al efecto por el Congreso; y al Judicial, el control procedimental de la toma de decisiones por parte de los otros dos poderes y el escrutinio sobre la razonabilidad de tales decisiones, como así su conformidad con los derechos fundamentales reconocidos por la Ley Suprema de la Nación [...] Corresponde al Poder Ejecutivo la competencia tarifaria propia de los servicios públicos, potestad que

no se ve afectada por la concesión a particulares” (Fallos: [339:1077](#), voto del juez Rosatti, considerando 12).

Con base en numerosos precedentes de esta Corte, se recordó que en todo régimen de prestación indirecta de tales servicios -es decir, por intermedio de concesionarios- las tarifas son fijadas o aprobadas por el poder público, como parte de la policía del servicio, lo que no obsta a la existencia de bases fijadas por ley o bajo forma contractual. Naturalmente, el Estado dispone al respecto de una atribución y no de una mera facultad; o, dicho en otros términos, al par que le asiste el poder para hacerlo le incumbe la obligación de realizarlo. Es por ese motivo que “[l]a responsabilidad del Estado concedente y su autoridad no se detienen en el momento del otorgamiento de la concesión y, por ello, resulta ilegítima la pretensión de que un régimen tarifario se mantenga inalterado a lo largo del tiempo si las circunstancias imponen su modificación, ya que ello implicaría la renuncia de la administración a su prerrogativa de control de la evolución de las tarifas [...]. Lo dicho no exime al Poder administrador del respeto de las exigencias constitucionales en lo que refiere a los derechos fundamentales, en particular los reconocidos en el artículo 42 de la Ley Suprema de la Nación, cuya tutela final corresponde a los tribunales de la Nación y, en modo definitivo, a la Corte Suprema de Justicia” (voto del juez Rosatti, cit.).

8°) Que, en concreto, “en el reparto de competencias sobre el tema en debate, el rol de la judicatura debe limitarse a dos aspectos: el 'procedimental', consistente en auscultar si cada uno de los otros poderes se ciñó al mecanismo previsto por la Constitución y las normas infra-constitucionales para actuar como lo hizo y el 'sustantivo', consistente en ponderar si con su



Corte Suprema de Justicia de la Nación

actuación alguno de los otros dos poderes (e incluso el judicial, por la vía de la arbitrariedad de sentencia) alteró el contenido de algún derecho fundamental. Si interviene dentro de estos parámetros, la judicatura no sustituye al legislador (Fallos: 308:1848; 317:1505) ni define la política pública (en este caso política energética) reemplazando ilegítimamente al Poder Ejecutivo (Fallos: 322:3008), o invade el ámbito de facultades propias de las otras autoridades de la Nación (Fallos: 254:43; 321:1187)” (Fallo "[CEPIS](#)", voto del juez Rosatti, considerando 13).

9°) Que, para evitar esta indebida injerencia y una sustitución de las competencias de la administración, la ley 26.854 veda el dictado de medidas cautelares contra el Estado que puedan afectar el interés público (cfr. artículos 13, inciso d; 14, inciso d; y 15, inciso d, de la ley 26.854).

En este caso, los intereses privados invocados por las empresas del servicio de transporte de pasajeros metropolitano se asientan en el respeto a la ecuación económico financiera de la actividad, una garantía inobjetable de los prestadores de servicios y en general de todos aquellos que se vinculan contractualmente con el Estado que reconoce tutela en la inviolabilidad de la propiedad prevista en el artículo 17 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, el mantenimiento o restablecimiento de ese equilibrio debe llevarse a cabo por medio de los mecanismos específicos que el ordenamiento jurídico prevé a tal fin y no mediante decisiones judiciales extrañas, esto es, ajenas a la función jurisdiccional, más propias de los funcionarios administrativos que de los magistrados.

10) Que la sentencia apelada se ha limitado a justificar la inexistencia de impacto en el interés público mediante la sola referencia a “razones de prudencia y debido orden procesal”.

Esta abdicación del deber de fundamentar la medida cautelar y verificar rigurosamente la no afectación del interés público que exige la ley 26.854 omite considerar que las autoridades competentes han afrontado un proceso de adecuación técnica de marcos regulatorios en relación del artículo 42 de la Constitución Nacional. Por ello, no es conveniente adoptar decisiones precautorias basadas en razonamientos meramente prudenciales trastocando el equilibrio general del sistema y perpetuando distorsiones singulares.

En un servicio público con una importante cantidad de prestadores como el aquí involucrado, el equilibrio económico financiero particular de un grupo de empresas debe evaluarse globalmente en el marco de todo el servicio, y este amplio discernimiento –como principio– no puede sustituirse, sin más, por la prudencia judicial.

11) Que, por idénticos motivos, tampoco se advierte una adecuada fundamentación del peligro en la demora y la verosimilitud en el derecho en el fallo traído a estudio. El impacto de los cambios de criterio para la distribución de las compensaciones tarifarias en el sector del transporte requiere, tal como lo expuso la señora Procuradora Fiscal, una prueba de mayor contundencia que meras estimaciones y aproximaciones basadas en resultados hipotéticos.

12) Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, llamada por la Constitución Nacional a erigirse en un tribunal de garantías y ejercer el control de constitucionalidad, no puede distraerse de sus misiones primarias en procesos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de naturaleza transitoria cuyo estudio compete, primero, a los funcionarios administrativos, y luego, a los jueces de las instancias anteriores cumpliendo los requisitos ya expuestos que surgen de las leyes.

No es tarea de este Tribunal seleccionar una de las múltiples alternativas posibles para gestionar el interés público, en un ámbito de regulación económica incidido por variables técnicas de alta complejidad. Esta es una tarea propia de la administración pública.

13) Que, por los motivos expuestos, el pronunciamiento recurrido carece de fundamentación suficiente y lo decidido tiene relación directa e inmediata con las cuestiones constitucionales invocadas en los términos y alcances del artículo 15 de la ley 48, de manera que corresponde dejar sin efecto la medida cautelar apelada.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la resolución apelada. Con costas. Exímase al recurrente de efectuar el depósito previsto en el artículo 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Remítase la queja y vuelvan los autos al tribunal de origen. Notifíquese y, oportunamente, cúmplase.

Recurso de queja interpuesto por el **Estado Nacional -Ministerio de Transporte-**, parte demandada, representado por la **Dra. María Florencia Timonin**, con el patrocinio letrado del **Dr. Diego Alejandro Palau**.

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

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 10**.



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

MONTI
Laura
Mercede
des

Firmado digitalmente por MONTI Laura Mercedes
Fecha: 2023.04.18 12:21:34 -03'00'

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

-I-

Según surge de las actuaciones digitales obrantes en el sistema de consulta de causas web del Poder Judicial de la Nación, a fs. 283/340 de las actuaciones principales se presentaron Pilarbus S.A, Compañía La Isleña S.R.L., La Nueva Metropól S.A.T.A.C.I., Expreso General Sarmiento S.A., Empresa General San Martín S.A.T., Compañía de Transporte Vecinal S.A.T., Modo S.A., Compañía de Transporte Vecinal S.A. y Sargento Cabral S.A.T. Unión Transitoria, y dedujeron acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional-Ministerio de Transporte de la Nación.

La mencionada acción, en cuanto aquí interesa, tiene como objeto que "se declare que la estructura de costos se encuentra desactualizada y no refleja el real valor de los ítems que la componen desde el año 2016". También solicitan que la mencionada repartición de estado arbitre "las medidas necesarias para que, tanto la denominada estructura de costos y la metodología de cálculo de costos de explotación del transporte urbano y suburbano, como también los criterios de distribución de las compensaciones tarifarias, respeten el equilibrio económico financiero de los contratos de estos servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor".

Las demandantes refieren que son prestadores del servicio público de transporte de pasajeros por automotor en el

área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el que se desarrolla bajo jurisdicción nacional y desde el año 1994 está regido por el decreto 656/94.

Señalan que, hasta la crisis del año 2001, la "tarifa" era la única retribución económica por la prestación del servicio de autotransporte. Sin embargo, a partir de ese momento, la Administración comenzó a profundizar su intervención y regulación en la actividad y se estableció un nuevo sistema mediante el cual se comenzó a abonar a los concesionarios "compensaciones tarifarias" para retribuir económicamente la prestación del servicio público.

A continuación, hacen un relato detallado y en sentido cronológico de las diversas normas que delinearon la metodología para calcular las compensaciones destinadas al Sistema Integrado de Transporte Automotor (en adelante, SISTAU).

En especial, se refieren a la resolución 1144/18 del Ministerio de Transporte que -según explican- receptó las conclusiones expuestas en un informe de la Auditoría General de la Nación -actuación AGN 767/13, aprobada por la resolución 89/17- en el que se propició la reorientación de los subsidios desde la oferta hacia la demanda.

Precisan que por esa resolución se aprobó una nueva metodología para la estimación de los costos de explotación, se adecuó la distribución de las compensaciones y se propició implementar en el corto plazo la distribución de las compensaciones tarifarias en forma completa por la asignación específica a la demanda registrada a través del Sistema Único de Boleto Electrónico (en adelante, SUBE).



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Agregan que tal proceso se detuvo como consecuencia de la pandemia del Covid-19, porque al restringirse la circulación de personas y el uso del transporte público, disminuyó drásticamente la demanda y eso motivó que el Ministerio de Transporte readecuara -mediante las resoluciones 132/2020 y 40/2021, entre otras- los criterios de distribución de las compensaciones tarifarias.

Sin embargo, debido a que la demanda actual se ha incrementado hasta un 80% o 90% de los niveles anteriores a la pandemia, sostienen que *"resulta jurídicamente correcto regresar y retomar las políticas implementadas por el Estado Nacional, a partir del dictado de la Resolución N° 422/2012, del entonces Ministerio del Interior y Transporte y la Resolución del Ministerio de Transporte N° 1144/2018"*.

A tal efecto, transcriben diversas notas y actuaciones que fueron presentadas por cámaras y asociaciones del sector a las autoridades competentes que -según afirman- dan cuenta de la situación económica de las empresas con respecto a la desactualización de los valores utilizados para calcular los costos de la operación, así como de problemas puntuales vinculados, por ejemplo, a la acumulación de créditos fiscales correspondientes al impuesto al valor agregado y el impuesto a los combustibles.

Refieren que esas exposiciones demuestran la desactualización y las deficiencias de la estructura de costos del sistema que *"... vienen deteriorando y afectando, de manera*

ilegítima y en clara lesión a la garantía constitucional de propiedad (art. 17 CN), el equilibrio económico financiero de estos servicios públicos ...".

Ello es así, agregan, pese a que el Estado Nacional tiene la obligación de asegurar el mantenimiento de la ecuación económica financiera de las concesionarias del servicio. En especial, cuando el valor de la tarifa o boleto se encuentra congelado desde el año 2019, conforme a la resolución 16/2019.

Resaltan que, en este contexto, el Ministerio de Transporte estaría proyectando un "abrupto e ilegítimo" cambio en el actual criterio de distribución de las compensaciones tarifarias, que "abandonaría la actual etapa en la que las compensaciones tarifarias mayoritariamente se orientan hacia la 'demanda' y no hacia la 'oferta' del servicio".

En su opinión, esa eventual modificación "implicaría una ilegítima regresión a criterios y prácticas administrativas, que ya fueron motivo de expresa observación por parte de la Auditoría General de la Nación" y un "un claro apartamiento del principio de legalidad". Agregan, en tal sentido, que "este muy probable cambio de criterio de la Administración, importaría, de consumarse, una clara violación del principio cardinal de la buena fe, que informa y fundamenta todo nuestro ordenamiento jurídico".

Por tales motivos, debido al "temor fundado de un posible e inminente cambio en los criterios de distribución de las compensaciones tarifarias" y para evitar que "sobrevenga un arbitrario e ilegítimo cambio de los criterios de distribución de las compensaciones tarifarias, que provocaría una aguda lesión al derecho al mantenimiento de la ya deteriorada ecuación



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

*económica financiera de los contratos de concesión de los servicios de transporte de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano, es que **se solicita el dictado de una medida cautelar por la que se le imponga al Ministerio de Transporte de la Nación la obligación de no innovar en los criterios de distribución legislados por la Resolución del Ministerio de Transporte Nro. 1144/2018 y las recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación*** (el resaltado es propio).

-II-

El titular del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10 hizo lugar -el 17 de diciembre de 2021- a la medida cautelar peticionada por las demandantes y, en consecuencia, ordenó al Estado Nacional-Ministerio de Transporte de la Nación *"la no modificación del status quo respecto del criterio de distribución de las compensaciones tarifarias con destino a las firmas accionantes"*.

-III-

Por medio de la sentencia del 7 de junio de 2022, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al desestimar el recurso interpuesto por el Estado Nacional-Ministerio de Transporte, confirmó la medida cautelar dictada por el juez de la instancia anterior.

En primer término, y en cuanto aquí interesa, la cámara rechazó el carácter prematuro atribuido por la recurrente a la

acción deducida en estas actuaciones, al señalar que la propia parte demandada había reconocido la necesidad de modificar el régimen vigente al momento de interposición de la demanda y explicado las razones que habilitarían la reformulación del modo de distribución de las compensaciones establecido en la resolución 1144/18.

Además, sostuvo que *"lejos de comportar un subsidio (entendido como liberalidad o resultado de una política de fomento estatal) propiamente dicho, las compensaciones tarifarias se exhiben como un mecanismo enderezado a completar el ingreso de las empresas de transporte terrestre de pasajeros, como consecuencia de la insuficiencia de la tarifa para cubrir los costos de la prestación y continuidad de dichos servicios"*.

Por tales motivos, afirmó que la *"verosimilitud en el derecho"* debía ser examinada teniendo en cuenta: la insuficiencia de las tarifas fijadas por la autoridad de aplicación para cubrir los costos operativos de las empresas de autotransporte de pasajeros y la necesidad del pago de compensaciones para mantener la continuidad en la prestación del servicio.

En función de ello, concluyó que *"el mantenimiento de un régimen de distribución de las compensaciones tarifarias como el oportunamente reglado por la Resol. MT 1144/18 (tal el objeto de la medida cautelar), lejos de comportar una situación de indebido privilegio o de consagrar una prerrogativa al mantenimiento de una determinada normativa, tiene en el caso, y con el acotado ajuste a los alcances de la tutela y ceñida su aplicación a las empresas aquí reclamantes, una exclusiva finalidad de resguardo y conservación de las condiciones que*



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

permitan a las operadoras la continuidad en la prestación de los servicios, y todo ello en cumplimiento de los objetivos previstos por los dec. 656/94, 653/02 y 678/06 ya citados" (este subrayado y el siguiente, es propio).

Destacó, además, que tal solución en modo alguno obstaculiza o impide el ejercicio de competencias que son propias de la autoridad de aplicación, puesto que "puede -y para ello dispone de las competencias y aptitudes regulatorias pertinentes-, establecer mecanismos de distribución de las compensaciones, ajustados a las necesidades y requerimientos de otras empresas del sector, que llevando a cabo las prestaciones bajo condiciones distintas (en punto a trazas, extensión, o cantidad de pasajeros), o afectadas por circunstancias y factores diferentes de los que atraviesan las aquí demandantes, requieran la asistencia estatal para asegurar la continuidad de sus servicios".

Finalizó el análisis del recaudo afirmando que la medida cautelar cuestionada implica el "... mantenimiento de un mecanismo de distribución de las compensaciones tarifarias que 'prima facie' y según resulta de extremos no controvertidos por las partes, se ha exhibido como aparentemente eficaz para permitir a las permisionarias aquí reclamantes, cubrir los costos operativos y funcionar, de modo de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios".

En otro orden, sostuvo que correspondía considerar "razonablemente acreditado" el "peligro en la demora", debido a

que "una modificación en el mecanismo de distribución de las compensaciones, al importar una directa afectación de los ingresos por tal concepto y por ende en la ecuación económica y financiera de las empresas, es susceptible de comprometer de manera directa e inmediata la continuidad en la prestación de los servicios a su cargo, con el consiguiente y directo perjuicio a su actividad y al público usuario de los mismos".

Con relación a ese mismo recaudo agregó que, si se denegase la tutela cautelar solicitada "... se modificaría el régimen de distribución de las compensaciones correspondiente a las empresas beneficiarias del sistema, provocando la directa afectación de su actividad y por ende de los servicios a su cargo, que por la presente se intenta evitar".

Finalmente, concluyó que "habida cuenta la complejidad de la cuestión planteada, y la entidad del interés público involucrado en el caso, el que se relaciona con la regular prestación del servicio de transporte público de pasajeros y que, por ende, trasciende el interés de las partes, el Tribunal estima que, razones de prudencia y debido orden procesal imponen mantener la decisión adoptada en la instancia previa".

-IV-

La demandada interpuso recurso extraordinario el 23 de junio de 2022, cuyo rechazo por el a quo el 8 de julio de 2022 motivó la presente queja.

La recurrente, en primer término, resalta que en autos se debate una cuestión que excede el criterio de distribución de las compensaciones tarifarias, pues refiere a la potestad del Estado Nacional de adoptar medidas conducentes para asegurar la



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

protección de los derechos de los usuarios y a la calidad y eficiencia de un servicio público, conforme a lo dispuesto en el art. 42, segundo párrafo, de la Constitución Nacional.

En lo particular, señala que el *a quo* suspendió los efectos de normas federales que gozan de presunción de legitimidad, es decir, las resoluciones 40/2021, 102/21 y 159/21, y mantuvo la vigencia de la resolución 1144/18, sin contar con herramientas técnicas para sustentar ese temperamento.

En ese sentido, destaca que la cámara formuló juicios de valor sobre los efectos de las compensaciones tarifarias sin siquiera mediar una evaluación del estado actual del mercado, la demanda y las necesidades de la población. Agrega que, pese a ello, sostuvo que resultaba *"necesario mantener el statu quo (perjudicando al erario nacional) basado en una supuesta protección de los usuarios, sin calcular de manera técnica si ello es así o cómo esta medida afecta a otros usuarios y empresas del sistema"*.

Por ello, sostiene que la medida cautelar otorgada afecta las facultades propias del Poder Ejecutivo y *"protege un interés privado bajo el ropaje de defender el interés público"*, en tanto se le otorga un *"mayor beneficio a un sector monopólico que pretende subsidiar su riesgo empresario con mayores erogaciones presupuestarias afectando claramente, no solo a los usuarios del sistema, sino a todo el interés social de la nación"*.

Finalmente, la recurrente también cuestiona el pronunciamiento apelado, debido a que la actora no acreditó la existencia de un perjuicio grave o de imposible reparación ulterior, pese a que tal aspecto constituye un recaudo indispensable para la procedencia de la pretensión cautelar.

-V-

Tiene dicho la Corte que las resoluciones que se refieren a medidas precautorias, ya sea que las ordenen, modifiquen o extingan, no habilitan la instancia del recurso extraordinario ya que no revisten, en principio, sentencias definitivas en los términos que exige el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 300:1036; 308:2006, entre muchos otros). Sin embargo, tal doctrina cede en los supuestos en que aquellas causen un agravio que, por su magnitud y circunstancias de hecho, pueda ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior (Fallos: 308:90; 310:1045; 316:1833 y 319:2325).

En mi opinión, esa situación se configura en el *sub lite*, atento a que la resolución impugnada frustra la aplicación de disposiciones de carácter general dictadas por los organismos estatales con incumbencia específica en la materia -en este caso, el Ministerio de Transporte- y se configura, de esa manera, un factor de perturbación y retardo en el desarrollo de una política económica (confr. doctr. de Fallos: 314:1761; 323:3075; 324:3513; 325:461; 326:251; 343:1239, entre otros).

Sentado ello, advierto que los agravios de la quejosa suscitan cuestión federal suficiente para habilitar la vía extraordinaria, ya que se encuentra en juego el ejercicio de potestades propias de una autoridad nacional y la decisión ha



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

sido contraria al derecho en que la recurrente se fundó (art. 14, inc. 1°, de la ley 48).

Ahora bien, pienso que corresponde examinar en primer término la arbitrariedad del pronunciamiento pues, sin perjuicio de la existencia de materia federal estricta, de constatarse esa tacha no habría en rigor sentencia propiamente dicha (Fallos: [321:1173](#); [327:5623](#); [330:4706](#), entre muchos otros).

-VI-

Con relación al punto concretamente debatido en esta instancia, cabe recordar que si bien el dictado de las medidas precautorias no demanda un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido (Fallos: [306:2060](#)), pesa sobre quien la solicita la carga de acreditar *prima facie* la existencia de su verosimilitud y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que la justifiquen (Fallos: [307:2267](#); [339:225](#)).

En particular, la concurrencia del segundo de los requisitos referidos impone una apreciación atenta de la realidad comprometida con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (Fallos: [319:1277](#)).

Sentado ello, cabe reiterar que al examinar este punto, el *a quo* sostuvo que "... una primera aproximación de las

cuestiones fácticas aquí involucradas permite advertir que una modificación en el mecanismo de distribución de compensaciones, al importar una directa afectación de los ingresos por tal concepto y por ende la ecuación económica y financiera de las empresas, es susceptible de comprometer de manera directa e inmediata la continuidad en la prestación de los servicios a su cargo ...". También afirmó que "... de no accederse a la medida cautelar solicitada -ciertamente- podrían frustrarse los efectos de una sentencia favorable a la accionante, a poco que se advierta que en el tiempo que transcurra hasta el dictado del fallo que resuelva el fondo del juicio, se modificaría el régimen de distribución de las compensaciones correspondiente a las empresas beneficiarias del sistema, provocando la directa afectación de su actividad y por ende de los servicios a su cargo, que por la presente se intenta evitar".

En mi parecer, sin embargo, la actora no ha logrado acreditar, siquiera en principio, el peligro irreparable en la demora que insinúa, dado que las manifestaciones generales que formula a su respecto en el escrito de inicio son insuficientes para estimar satisfecho ese recaudo (arg. Fallos: [331:202](#)).

En efecto, dicha parte se limitó a invocar que con el posible cambio de criterio para la distribución de las compensaciones tarifarias las demandantes verían "indefectiblemente afectado su derecho al mantenimiento de la ecuación económica financiera" y ello dificultaría la prestación de servicio a su cargo (cfr. hojas 110/111, del escrito inicial).

No obstante, advierto que las demandantes no aportaron los cálculos necesarios para verificar la entidad concreta del



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

perjuicio grave que podría derivar de la -en ese entonces- eventual modificación del criterio de distribución de las compensaciones, ni siquiera explicaron cómo podría repercutir en la ecuación económico financiera de cada una de las empresas en función de los costos de la operatoria a su cargo. Ciertamente es que en la pág. 90 de la demanda se realizan ciertas consideraciones "aproximadas y estimativas" sobre los eventuales cambios que luego de plasmarían en el nuevo régimen, pero ellas distan de explicar la repercusión concreta que ellos acarrearían en su ecuación económico financiera.

En otras palabras, la parte actora no demostró - mediante una referencia precisa y fundamentada- que la modificación o el remplazo del régimen vigente al momento de la interposición de la demanda torne imposible o improbable la continuación de sus actividades en el futuro, en la forma como lo ha hecho hasta ahora, hasta obtener una sentencia final favorable a su derecho (arg. Fallos: [344:1051](#)).

Por tales motivos, en mi opinión, los fundamentos expresados por la cámara para tener por acreditado el peligro irreparable en la demora resultan dogmáticos e insuficientes para admitir la procedencia de la medida cautelar ordenada, pues no se ha evaluado constancia alguna que permita acreditar, como era menester a la luz de los planteos realizados, los perjuicios invocados.

No es posible soslayar que el examen de este recaudo requiere de una apreciación atenta de la realidad comprometida,

con el fin de establecer objetiva y cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar restan eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego (Fallos: [341:1717](#)). Sobre este aspecto, se ha destacado que el peligro irreparable en la demora debe resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación del régimen cuestionado (arg. Fallos: [318:30](#); [325:388](#)).

De tal modo, resulta evidente para mí que los jueces, al prescindir de tales extremos, sustituyeron al Ministerio de Transporte en la determinación de las compensaciones tarifarias del servicio público del transporte automotor de pasajeros bajo jurisdicción nacional y lo actuado, por ende, aparece como un exceso de jurisdicción.

Al respecto, cabe señalar que V.E. ha reiteradamente sostenido que la misión más delicada de la justicia radica en mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que les incumben a los otros poderes (Fallos: [316:2940](#); [338:488](#); [341:1511](#)), toda vez que el Poder Judicial es el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional. De ahí, la clásica advertencia de que un avance de ese poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: [311:2580](#); [321:1252](#) "Thomas, Enrique c/ E.N.A.", votos de la mayoría y votos concurrentes del juez Petracchi y de la jueza Argibay, Fallos: [333:1023](#)).

En tales condiciones, considero que corresponde descalificar el pronunciamiento apelado con sustento en la doctrina de la arbitrariedad, al apoyarse en argumentos



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

insuficientes para sostener la solución adoptada (Fallos: [310:2927](#); [327:2330](#); [328:3638](#); [332:1600](#), entre otros).

-VII-

A mi criterio, lo expuesto resulta suficiente para revocar la resolución cautelar apelada.

Sin embargo, a mayor abundamiento y sin que los fundamentos del presente dictamen importen sentar opinión sobre la solución que en definitiva quepa dar al pleito, considero pertinente resaltar que un simple examen de las normas que han regulado en los últimos años el servicio público del transporte automotor de pasajeros bajo jurisdicción nacional y de las que se dictaron con posterioridad al inicio de esta acción (decretos 652/02, 678/96, 84/09 y 1122/17, y resoluciones 37/13, 422/12, 1144/18, 132/20, 146/20, 40/21, 159/21, 509/21, 443/22, 514/22 y 804/22, entre otras), permite observar que la determinación de la forma y los criterios sobre la base de los cuales corresponde calcular y distribuir las compensaciones tarifarias de dicho servicio, requiere de un especial conocimiento de la actividad y de idoneidad técnica.

En consecuencia, en mi opinión, la complejidad de esa cuestión y la magnitud de los montos involucrados, requieren extremar la prudencia en el examen de los requisitos que tornan procedente la concesión de medidas cautelares.

En tales condiciones, en los términos en que ha sido planteada, la petición cautelar luce -en mi parecer-

insuficiente para determinar el grado de afectación que el eventual cambio del régimen de distribución de compensaciones tarifarias pueda tener sobre la ecuación económica financiera de las demandantes y cómo ello puede repercutir, concreta e inmediatamente, en la presentación del servicio a su cargo (Fallos: 332:1600, cons. 12°).

-VIII-

Por último, es reiterada doctrina de V.E. que sus sentencias deben atender a las circunstancias existentes al tiempo de su dictado, aunque sean sobrevinientes al recurso extraordinario (Fallos: 313:1081; 320:1875, entre muchos otros).

Desde esa perspectiva, no se me escapa que con posterioridad al dictado de la medida cautelar que es materia de examen en esta vista, se dictaron normas que cambiaron las circunstancias bajo las cuales fue planteada inicialmente la cuestión de fondo y, consecuentemente, las que motivaron el dictado de aquella (por un lado, las resoluciones 509/21, 443/22 y 804/22 y, por el otro, las resoluciones 514/22 y 1017/22).

Sin perjuicio de ello, considero que esas sustituciones reglamentarias no tornan inoficioso el pronunciamiento de V.E. y que corresponde dejar sin efecto la sentencia recurrida, pues su subsistencia podría causar al apelante un gravamen no justificado, en la medida en que no cabe descartar que alguna consecuencia gravosa para él pudiera ser extraída de una medida cautelar que no pudo ser revisada (Fallos: 307:2061; 315:123 y C.880, L.XXXIX, "Campbell, María Enriqueta vda. de Trufiño y su hijo Alfredo José Trufiño c/P.E.N. Banco de Salta S.A. Grupo Macro s/amparo - medida cautelar", sentencia del 14 de



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

septiembre de 2004) y se desvirtuaría la posibilidad de que se efectivicen las consecuencias que de su dictado podrían haberse generado (arts. 199, 202, 204, 208 y cdtes. del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

-IX-

Por lo expuesto, opino que debe declararse admisible la queja, procedente el recurso extraordinario y revocarse la sentencia apelada.

Buenos Aires, de abril de 2023.