

Buenos Aires, 29 de septiembre de 1998.

Vistos los autos: "Cereales Asunción S.R.L. c/ Administración Nacional de Navegación y Puertos de la república paraguaya s/ daños y perjuicios (incumplimiento del contrato)".

Considerando:

1°) Que la empresa Cereales Asunción S.A. promovió demanda contra la Administración Nacional de Navegación y Puertos de la República del Paraguay y/o quien resulte responsable por los daños y perjuicios derivados de la rescisión unilateral del contrato de concesión suscrito por las partes en virtud del cual, se autorizó a la actora a operar en la zona franca paraguaya en territorio argentino.

Según constancias de autos, el 29 de noviembre de 1979 el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República del Paraguay firmaron en Buenos Aires un convenio por el que se establece una zona franca a favor de la República del Paraguay en el puerto de Rosario para las mercaderías de exportación procedentes del Paraguay y para las que se importen por ese país para su uso y consumo. El citado tratado dispone que la República Argentina cede la administración de dicha zona a la República del Paraguay - art. 9- y se reserva todas las facultades emanadas de la soberanía territorial y la jurisdicción sobre este lugar - art. 16-.

El señor Procurador General del Estado del Para

-

//-

-//-guay, en representación de éste -que fue citado como tercero en el presente juicio- opuso la excepción de incompetencia por entender, sobre la base de normas constitucionales y legales del ordenamiento jurídico paraguayo, que sólo cabe demandar a aquél ante los tribunales de Asunción, República del Paraguay.

2°) Que la sentencia de la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario revocó lo decidido por el juez de primera instancia en cuanto había declarado la falta de jurisdicción argentina para conocer en el presente caso. La cámara fundó su decisión en aquel tratado, en virtud del cual la República Argentina se reserva en la zona franca todas las facultades emanadas de la soberanía territorial. De ello concluyó que el Paraguay, al no haber hecho reserva alguna al respecto reconoció la jurisdicción argentina. Contra este pronunciamiento la demandada dedujo el recurso extraordinario, que fue concedido.

3°) Que la sentencia apelada tiene carácter definitivo a los fines del art. 14 de la ley 48, puesto que por su índole y sus consecuencias puede llegar a frustrar el derecho federal invocado, acarreando perjuicios de imposible o tardía reparación ulterior. Este último criterio resulta aplicable al caso pues tal decisión importa privar a la apelante de la inmunidad que alega en virtud de revestir el carácter de Estado extranjero.

Tal pronunciamiento ha puesto en tela de juicio disposiciones de naturaleza federal, y la decisión recaída

-//-

Cereales Asunción S.R.L. c/ Administración Nacional de Navegación y Puertos de la república paraguaya s/ daños y perjuicios (incumplimiento del contrato).

-//- en la causa ha sido contraria al derecho que en ellas fundó el apelante (art. 14, inc. 3°, de la ley 48). Por otra parte la naturaleza de la cuestión planteada - inmunidad de jurisdicción de los estados extranjeros- constituye según jurisprudencia de esta Corte un principio elemental de la ley de las naciones (Fallos: 125:40) que, por lo mismo, revela su inequívoco carácter federal y determina que su inteligencia deba ser establecida en este Tribunal.

4°) Que en doctrina elaborada desde antiguo por esta Corte se reconocía la tesis absoluta de la inmunidad de jurisdicción, por la cual se impedía que en cualquier tipo de causas un Estado extranjero pudiera ser llevado sin su consentimiento a los tribunales de otro país (Fallos: 123: 58; 125:40; 178:173; 292:461, entre otros). Sin embargo, en Fallos: 317:1880, este Tribunal, en virtud de una reconocida práctica internacional, abandonó el criterio anterior y adhirió al principio de inmunidad relativa o restringida según el cual cabe distinguir entre los actos iure imperii -actos de gobierno realizados por el Estado extranjero en su calidad de soberano- y los actos iure gestionis -actos de índole comercial-. Respecto de los primeros, estableció que se mantiene el reconocimiento de la inmunidad de jurisdicción del Estado extranjero, en tanto que, respecto a los segundos, decidió que debían ser juzgados en el Estado competente para dirimir la controversia.

-

//-

-//- 5°) Que después de aquel cambio jurisprudencial entró en vigencia la ley 24.488 que receptó la tesis restringida. Esta normativa es de aplicación al caso, aun cuando haya sido sancionada con posterioridad a la interposición de la demanda y las partes no la hayan invocado. Esto es así pues, el juez debe aplicar el derecho vigente, máxime cuando, por tratarse de una norma sobre habilitación de la instancia, reviste carácter jurisdiccional y es, por ende, de aplicación inmediata (Fallos: 226:651; 234:233; 246:162; 249:343; 256:440; 257:83; 258:237, entre otros).

6°) Que la citada ley, para determinar en qué casos un tribunal argentino puede ejercer su jurisdicción sobre un Estado foráneo dispone: "los estados extranjeros no podrán invocar su inmunidad de jurisdicción en los siguientes casos: Cuando una demanda versare sobre una actividad comercial o industrial llevada a cabo por el estado extranjero y la jurisdicción de los tribunales argentinos surgiere del contrato invocado o del derecho internacional" (art. 2, inc. c).

7°) Que, para el caso de autos, es preciso determinar, en primer lugar, el alcance del término "comercial" en el ámbito de la ley 24.488. A tal fin, esta Corte ha sostenido, reiteradamente, que la primera pauta de interpretación de la ley "es dar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya primera fuente es la letra de la ley; en esta tarea no pueden descartarse los antecedentes parlamentarios, que resultan útiles para conocer su sentido y alcance" (Fallos:

-//-

Cereales Asunción S.R.L. c/ Administración Nacional de Navegación y Puertos de la república paraguaya s/ daños y perjuicios (incumplimiento del contrato).

-//- 313:1149). Cabe pues indagar los precedentes que ha tenido en cuenta el legislador al sancionar nuestra ley: la Convención Europea sobre Inmunidad de los Estados de 1972, el Proyecto de Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, el Proyecto de Convención Interamericana sobre Inmunidad de Jurisdicción de los Estados elaborado por el Comité Jurídico Interamericano; y como fuentes nacionales extranjeras la Foreign Immunities Sovereign Act de los Estados Unidos de 1976 y la State Immunity Act de Gran Bretaña de 1978 (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del 7 de diciembre de 1994 págs. 4300 y sgtes.).

8°) Que tales antecedentes contienen pautas interpretativas para delimitar el alcance del término "comercial". Así, la Convención Europea sobre Inmunidad de Jurisdicción de los Estados dispone que "un estado contratante no podrá alegar inmunidad en caso de que tuviera en el territorio del Estado con jurisdicción una oficina, agencia u otro establecimiento comercial a través del cual se dedicara, al igual que una persona real a actividades industriales, comerciales o financieras, si la acción judicial estuviera relacionada con las actividades de dicha oficina, agencia o establecimiento comercial" (art. 7).

Así, en el art. 10 del Proyecto sobre Inmunidad de los Estados elaborado por la Comisión de Derecho Internacio

-

//-

-//-nal de las Naciones Unidas se establece que no gozarán de inmunidad las transacciones mercantiles celebradas por un Estado con una persona natural o jurídica extranjera cuando en virtud de las normas del Derecho Internacional Privado exista una jurisdicción nacional competente. En su art. 2, punto 1, numeral c, considera como tales a la compraventa de mercaderías, prestación de servicios, convenios financieros, obligaciones de garantía, o cualesquiera otros de carácter mercantil, industrial o de locación de obras o servicios.

Por su parte, el Proyecto de Convención Interamericana sobre la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados establece: "los Estados no invocarán inmunidad de jurisdicción con respecto a las demandas que se refieran a la actividad mercantil o comercial que hayan realizado en el territorio del Estado del foro. Se entiende por actividad mercantil o comercial del Estado la realización de una determinada transacción o acto comercial o mercantil como parte del desarrollo ordinario de su comercio" (art. 5).

A su vez, la Foreign Sovereign Immunities Act de los Estados Unidos define en su apartado 1603 que actividad comercial significa tanto una conducta comercial habitual como una transacción comercial particular. El carácter comercial de una actividad será determinado por la naturaleza de la actividad, más que por referencia a su fin.

Por último, la British Immunity Act establece que el Estado no gozará de inmunidad jurisdiccional en las instancias relativas a una operación comercial en la que el

-//-

Cereales Asunción S.R.L. c/ Administración Nacional de Navegación y Puertos de la república paraguaya s/ daños y perjuicios (incumplimiento del contrato).

-//- Estado extranjero es parte, o a una obligación contractual a su cargo (comercial o no) que deba ejecutarse en todo o en parte en el Reino Unido (art. 3). Caracteriza luego, a las obligaciones comerciales como todo contrato de provisión de bienes o servicios, todo préstamo u operación financiera y toda caución o garantía vinculada con operación financiera y toda otra operación o actividad (sea comercial, industrial, financiera, profesional o de naturaleza similar), asumida por el Estado extranjero o en la cual éste se comprometa en forma que no importe el ejercicio de un poder público (art. 3, inc. 3).

9º) Que no es ocioso recordar algunos precedentes de tribunales extranjeros que han determinado por exclusión el alcance de los actos comerciales, al establecer que todo acto que no sea una inmediata manifestación de la soberanía de un Estado tendrá carácter comercial. En el caso "Victory Transport, Inc. v. Comisaría General de Abastecimiento y Transporte" se señaló que los actos iure imperii se limitarán a los actos administrativos internos, como la expulsión de un extranjero; actos relativos a las fuerzas armadas; actos relativos a la actividad diplomática; empréstitos públicos (336 F:2d 354, 358 -2d Cir. 1964-, cert denied, 381 U.S. 934, 85 S. Ct. 1763, 14 L. Ed. 2d 968 -1965-).

Así también la Corte de Casación italiana en el caso "Governo degli Stato Uniti di America c. Soc I.R.S.A."

-

//-

-//- (1963 Foro Ital. 1405, Revista de Diritto Internazionale, tomo 47, pág. 484) denegó inmunidad a los Estados Unidos en una demanda iniciada por una compañía italiana que había construido cloacas para el comando logístico de Estados Unidos, sobre la base de que la transacción era de naturaleza privada a pesar de que había sido hecha con un propósito militar.

Por su parte, la Corte Constitucional de Alemania el 30 de abril de 1963 (16 BVerfG en 64. 19 L.Z. en 175), dictó sentencia en una causa en la cual, una firma privada demandó al gobierno de Irán por el incumplimiento de una obligación surgida del contrato de reparación del sistema de calefacción central de la Embajada de Irán. En esa oportunidad sostuvo que dicho contrato no podía incluirse dentro del ámbito de los actos iure imperii (también citado en Henkin Louis, Crawford Pugh Richard, Schachter Oscar, Smit Hans, International Law. Cases and Materials, 3 ed., West Publishing Company, St. Paul, Minn., 1993. págs. 1140 y sgtes.). Así también lo ha entendido autorizada doctrina en la materia: The Harvard Research in International Law en el trabajo Competencia de las Cortes en relación a estados extranjeros, (art. 11, 25 A.J.I. L Supp. pág. 451 y sgtes.) concluye que un Estado realiza actividad comercial cuando interviene en una actividad en la que una persona privada puede intervenir (conf. Henkin op. cit.).

10) Que por lo demás, esta Corte ya estableció una pauta interpretativa en Fallos: 317:1880, en el cual en los

-//-

Cereales Asunción S.R.L. c/ Administración Nacional de Navegación y Puertos de la república paraguaya s/ daños y perjuicios (incumplimiento del contrato).

-//- diversos votos se utilizó el término "comercial" como sinónimo de actos iure gestionis (voto de la mayoría cons. 7, voto de los jueces Petracchi, Belluscio y Levene, cons. 13 y voto del juez Fayt cons. 11).

11) Que, de las consideraciones precedentes surge que nuestra ley ha empleado el término "comercial" en un sentido amplio, incluido dentro de los actos iure gestionis.

12) Que en el presente juicio se demandó a la Administración Nacional de Navegación y Puertos de la República del Paraguay, organismo creado por ley paraguaya 1066 como institución autárquica del Poder Ejecutivo paraguayo. Por decreto n° 15.925 del Poder Ejecutivo paraguayo se autorizó a dicha entidad a "asumir la responsabilidad de administrar y operar la zona franca de Rosario en su calidad de órgano administrativo del gobierno nacional". En virtud de estas facultades, la Administración de Puertos paraguaya, mediante resoluciones 1926 y 2113, otorgó concesión a Cereales Asunción S.A. para "activar la zona franca especialmente para el movimiento de cargas para y/o al Paraguay".

13) Que sin perjuicio de la finalidad pública perseguida por todo Estado en su actuación, aun al realizar actos de gestión, la pauta de interpretación válida para determinar si un Estado puede ser juzgado por los tribunales del foro es la naturaleza de la actividad. En las particula

-

//-

-//-res circunstancias del caso, los servicios de movimiento de carga portuaria constituyen actividad comercial en el sentido de la ley 24.488, y distan con evidencia de los actos de soberanía o imperio, pese a la índole pública del organismo creado por la ley paraguaya.

14) Que, asimismo, la ley 24.488, a fin de que un tribunal argentino se declare con jurisdicción internacional para entender en un litigio contra un Estado extranjero con motivo de un acto que se califique como iure gestionis, exige que la "jurisdicción de los tribunales argentinos surgiere del contrato o del derecho internacional" (art. 2, inc. c, in fine).

Al respecto cabe destacar que el derecho internacional general sólo impone como principio la existencia de una conexión razonable entre la jurisdicción de un Estado y la causa o controversia, sin precisarla específicamente. En tales condiciones, el derecho internacional impone el principio de razonabilidad de contactos dejando librada a los diversos sistemas de derecho internacional privado, convencionales o estatales, la precisión de las conexiones particulares.

15) Que cabe indagar las conexiones que resultan de las soluciones previstas en el Tratado de Montevideo de 1940, que vincula a la Argentina y al Paraguay y que desplaza, por la jerarquía de la fuente, a las soluciones del sistema de derecho internacional privado nacional. Dicho tratado establece, además del foro del domicilio del demandado, la asunción de jurisdicción sobre la base del derecho aplica

-//-

Cereales Asunción S.R.L. c/ Administración Nacional de Navegación y Puertos de la república paraguaya s/ daños y perjuicios (incumplimiento del contrato).

-// -ble al acto jurídico materia del juicio (art. 56).

Ahora bien, la regla general en cuanto a la ley aplicable a los contratos designa el derecho del lugar de cumplimiento (art. 37 del tratado). Sin que ello signifique abrir juicio in concreto sobre la ley aplicable al contrato sub examine, cabe admitir la jurisdicción del juez argentino pues el contrato tiene su lugar de cumplimiento en la zona franca del puerto de Rosario.

16) Que, por lo demás, no habiéndose pactado la jurisdicción paraguaya, las partes razonablemente han podido prever que serían competentes los jueces del lugar en que debía cumplirse el contrato por la empresa argentina deudora de la prestación característica de operar la carga en la zona franca paraguaya sujeta a la jurisdicción argentina, que muestra, sin dudas, los lazos más estrechos con el contrato. Consiguientemente tanto el contrato como el derecho internacional habilitan la jurisdicción de los tribunales argentinos (art. 2, inc. c, de la 24.488), pues el lugar de cumplimiento del contrato es un criterio que puede considerarse razonable según los principios de derecho internacional general (conf. Mann. The Doctrine of International Jurisdiction Revisited After Twenty Years, Recueil des Cours, T.186 - 1984-III- pág. 13, Lipstein, General Principles of Private International Law, Recueil des Cours T.135 -1972-I- pág. 135 1645).

-

// -

-//- 17) Que, en tales circunstancias, el juez argentino tiene jurisdicción internacional para conocer en el caso según las normas del derecho internacional privado y los principios admitidos por el derecho internacional general. Ello, en modo alguno prejuzga sobre el derecho aplicable al fondo del litigio que el juez argentino habrá de examinar al tiempo de dictar pronunciamiento definitivo, pues lo antes considerado sobre la ley aplicable en virtud del Tratado de Montevideo, al solo fin de establecer la jurisdicción argentina, no excluye ulteriores debates acerca de si el contrato de concesión de operaciones de carga puede ser juzgado en todo o en parte por normas de derecho público paraguayo o argentino.

Por ello, oído el Procurador General, se declara admisible el recurso extraordinario, se confirma la sentencia apelada y se establece la competencia del Juzgado Federal n° 2 de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, para entender en la presente causa. Notifíquese y devuélvase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR (en disidencia)- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (por su voto)- ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

V0-//-

Cereales Asunción S.R.L. c/ Administración Nacional de Navegación y Puertos de la república paraguaya s/ daños y perjuicios (incumplimiento del contrato).

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que comparto lo desarrollado en el voto de los jueces Nazareno, Belluscio, Boggiano, López, Bossert y Vázquez, desde su considerando 1° hasta el primer párrafo del considerando 14 (ambos inclusive).

15) Que entonces corresponde determinar -con fundamento en el inc. c, del art. 2° de la ley 24.488-, si la jurisdicción de los tribunales argentinos para entender en el sub lite surge del "Convenio para el establecimiento de una zona franca en el puerto de Rosario (Provincia de Santa Fe) para la República del Paraguay".

16) Que en dicho convenio se prevé, en lo que interesa, lo siguiente: "La Zona Franca cedida permanecerá sometida a la jurisdicción de la República Argentina, que se reserva todas las facultades emanadas de la soberanía territorial o inherentes al ejercicio del poder de policía en aquélla, en cuanto se refiere a la observancia de sus leyes y demás disposiciones" (conf. art. 16 del convenio; fs. 399).

En el reglamento de dicho convenio se establece: "Teniendo en cuenta que la 'Zona Franca' está sometida a la jurisdicción de la República Argentina, conforme a los términos del art. 7° del Convenio, toda infracción o delito de cualquier índole, una vez probado y juzgado sufrirá el co

-

//-

-//-rrectivo o pena determinados por las leyes de la República Argentina, toda vez que la materia no esté legislada por el Convenio o este Reglamento" (conf. art. 12 del reglamento; fs. 357).

Finalmente, el art. 7° del convenio prevé: "Las actividades que se desarrollan en la Zona Franca, como consecuencia de la aplicación del presente Convenio, deberán observar las disposiciones vigentes en la República Argentina en lo relativo a la protección de la vida, la salud de las personas, el medio ambiente y la seguridad. A ese respecto, el Gobierno de la República del Paraguay se compromete a establecer dentro del perímetro de la Zona Franca los controles necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones mencionadas y el Gobierno de la República Argentina se reserva, a su vez el derecho de realizar todas las inspecciones que estime conveniente de acuerdo con las autoridades paraguayas correspondientes [...]" (fs. 397).

17) Que en las normas transcriptas en el considerando anterior se establece con toda claridad que la zona franca de que se trata se encuentra sometida a la jurisdicción de la República Argentina (conf. art. 16 del convenio). El art. 12 del reglamento, después de reiterar tal principio, se limita a regular otro aspecto de la relación entre ambos estados: el relativo al derecho aplicable a las infracciones y delitos que eventualmente pudieran cometerse en la zona franca.

18) Que, por lo expuesto, la República Argentina

-//-

Cereales Asunción S.R.L. c/ Administración Nacional de Navegación y Puertos de la república paraguaya s/ daños y perjuicios (incumplimiento del contrato).

-//- tiene jurisdicción para conocer en el sub examine, sin que ello implique pronunciarse sobre cuál es el derecho aplicable al fondo de este litigio.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara admisible el recurso extraordinario, se confirma la sentencia apelada y, en ejercicio de la facultad concedida por el art. 16, segunda parte, de la ley 48, se declara la competencia del Juzgado Federal n° 2 de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, para entender en la presente causa. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA

DISI-//-

Cereales Asunción S.R.L. c/ Administración Nacional de Navegación y Puertos de la república paraguaya s/ daños y perjuicios (incumplimiento del contrato).

-//-DENCIA DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON EDUARDO
MOLINE O'CONNOR

Considerando:

Que cabe estar a lo dictaminado por el señor Procurador General a fs. 527/537, a cuyos fundamentos y conclusiones se remite por razón de brevedad.

Por ello, se hace lugar al recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se establece que la cuestión debatida no resulta de la competencia de los tribunales nacionales. Notifíquese y devuélvase. EDUARDO MOLINE O'CONNOR
ES COPIA