



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

ExpteCAF N° 8137/2014/CA1 “CAMARA EMPRESARIAL DE TRANSPORTE INTERURBANO EN JURISDICCION NACIONAL DE PASAJEROS c/ EN - CNRT s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

En Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina, a los días del mes de septiembre de dos mil veinte, reunidos en Acuerdo los Señores Jueces de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver los recursos interpuestos en el expediente “CAMARA EMPRESARIAL DE TRANSPORTE INTERURBANO EN JURISDICCION NACIONAL DE PASAJEROS c/ EN - CNRT s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Guillermo F. Treacy dijo:

I.- Que a través de la sentencia de fojas 981/994 el juez de grado hizo lugar parcialmente la demanda promovida por la Cámara Empresaria de Transporte Interurbano en Jurisdicción Nacional de Pasajeros (CELADI) contra la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT) y, en consecuencia, declaró la nulidad del artículo 3 de la Resolución CNRT N° 628/2012 disponiendo su inaplicabilidad. Impuso las costas en un 70% a cargo de la demandada y en un 30% a cargo de la actora.

Para así decidir, sostuvo que los dos primeros artículos de la mentada resolución se inscriben dentro de las competencias de la demandada para fiscalizar a las empresas del sector y además resultan compatibles con la obligación prevista en el artículo 8 del Decreto N° 1395/98. Asimismo, destacó que las normas de emergencia no autorizaron el incumplimiento del pago de las multas aplicadas a dichas empresas.

Por otra parte, desestimó el planteo de inconstitucionalidad del Decreto N° 1395/98 al entender que no existen los vicios que la accionante le imputa. Ello, toda vez que “si bien [la norma] estipula que para realizar cualquier trámite ante el regulador el operador debe acreditar que no se registran deudas exigibles por multas [...] puntualmente no establece



consecuencia alguna en caso de incumplimiento. Es decir, el Poder Ejecutivo no previó la posibilidad de que la CNRT en ejercicio de competencias reglamentarias o en un caso concreto, paralice la tramitación a las resultas de acreditación requerida” (v. fs. 988vta/989).

Agregó que no se advierte un exceso en las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo que invaliden la norma y destacó que “el planteo impugnativo no logra evidenciar que una exigencia semejante resulte incompatible con la adecuada y razonable regulación y fiscalización de los operadores del sector. Tampoco que sea contraria a las normas que rigieron la emergencia; ni incompatible con los fines y objetivos allí estipulados” (v. fs. 989vta).

En lo que respecta al artículo 3° de la Resolución N° 628/2012, el *a quo* sostuvo que si bien la sanción de multa prevé su previo pago, no impone genéricamente un obstáculo al derecho de peticionar, razón por la cual “no se encuentra vinculación normativa que habilite a penalizar el incumplimiento de ese requisito con la paralización de todo trámite administrativo” (v. fs. 991).

En estos términos, agregó que el artículo “no logra superar con éxito el examen de razonabilidad toda vez que, aunque dirigido a facilitar la fiscalización [...] y el cumplimiento de las normas que regulan la actividad, no sólo produce disfunciones inaceptables en la regularidad de la tramitación administrativa, sino que además -y fundamentalmente- introduce una penalidad que cercena la adecuada y oportuna tutela de los derechos, sin considerar la existencia de otros medios más idóneos y menos lesivos” (v. fs. 992vta.)

Por último, reguló los honorarios profesionales del Dr. Claudio Sánchez Sopeña, por la representación de la parte actora, en la suma de \$9.000 (pesos nueve mil), y del Dr. Jorge I. Muratorio, por la dirección de letrada y representación de la misma parte en la suma de \$61.000 (pesos sesenta y un mil), ambos a cargo de la parte demandada. Y fijó los emolumentos de los profesionales a cargo de la representación legal y dirección letrada de la parte demandada, en conjunto, en la suma de \$23.400 (pesos veintitrés mil cuatrocientos), a cargo de la parte actora.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

II.- Que, contra dicha decisión, a fojas 995 interpuso recurso de apelación la CNRT-y sus letrados por derecho propio al considerar bajos los honorarios que le fueran regulados-; y a fojas 1001/1011 expresó agravios, los que fueron replicados por su contraria a fojas 1035/1048.

En su memorial, se agravia de lo resuelto por el juez de grado con respecto a la declaración de nulidad del artículo 3° de la Resolución CNRT N° 628/2012. Particularmente, en cuanto sostuvo que la paralización de todo trámite prevista en dicho artículo contraviene el principio de legalidad.

Sostiene que la paralización de los trámites no constituye una sanción, sino que simplemente es la consecuencia administrativa de no cumplir con el “requisito previo” de acreditar el libre deuda de multas - contemplado en el art. 2 de la Resolución CNRT N° 628/12- o, como lo expresa -en idéntico sentido- el artículo 8 del Decreto N° 1395/98, de no “...acreditar que los operadores no registren deudas exigibles en concepto de multas derivadas de la comisión de infracciones a la normativa vigente...”.

Agrega que, al no considerarse la paralización como una sanción, mal podría contravenir el principio de legalidad; y expresa que la competencia para el dictado de todos los artículos de la Resolución CNRT N° 628/12, resulta conforme al marco normativo que rige su especialidad; en especial, de lo previsto en el artículo 8 del Decreto N° 1395/98 (reglamentario de la Ley N° 21.844) y de las facultades propias del organismo establecidas en el artículo 6 del Decreto N° 1388/96.

Entiende que el artículo 3° de la Resolución CNRT N° 628/2012, no hizo más que decir expresamente lo que en el artículo 8° del Decreto N° 1395/98 estaba implícito y que, por lo tanto, la nulidad del artículo 3° de dicha Resolución, no exime al organismo de exigir -como “requisito previo normativamente impuesto”- ante cualquier trámite, la acreditación de la inexistencia de deudas exigibles en concepto de multas derivadas de la comisión de infracciones a la normativa vigente en materia de transporte por automotor de jurisdicción nacional.

Afirma que se equivoca el *a quo*, cuando dice que solamente los artículos 1 y 2 de Resolución CNRT N° 628/2012 “...resultan compatibles con el artículo 8° del Decreto N° 1395/98...” o, cuando dice que “puntualmente -el decreto- no establece consecuencia alguna en caso de



incumplimiento”; pues, resulta más que notorio que lo dispuesto en el artículo 3° de la Resolución CNRT N° 628/2012 también surge implícitamente de lo expreso en el artículo 8° del Decreto N° 1395/98.

III.- Que a fojas 997 apeló la parte actora y a fojas 1012/1024 expresó agravios, los que fueron contestados por la CNRT a fojas 1030/1033.

En su memorial, sostiene que el mismo fundamento que utilizó el juez de grado para declarar la nulidad del artículo 3° de la Resolución CNRT N° 628/12 en relación a que el “bloqueo de trámites” constituye una sanción accesoria sin fundamentación legal suficiente debe ser extendido con los mismos efectos nulificantes a los artículos 1° y 2° de esa misma resolución, e inclusive al artículo 8° del Decreto N° 1395/98, ya que las consecuencias que se desprenden de los artículos 1° y 2° de la Resolución N° 628/12 son las mismas que las que se desprenden del artículo 3°.

Afirma que toda la Resolución (y no solo el artículo 3°) tuvo por finalidad el bloqueo de los trámites por la CNRT a las empresas permisionarias de transporte, siendo el último de ellos una consecuencia explícita de aquellas que surgen de los dos primeros.

Alega que el artículo 2° de la Resolución N° CNRT 628/12 no se inscribe dentro de la categoría de “instrucciones internas” entre Organismos de la Administración Pública, en tanto genera consecuencias para los particulares, presentando así características de norma reglamentaria que, por los mismos fundamentos que la consecuencia establecida para el artículo 3° de la Resolución impugnada, debe ser dejado sin efecto.

Plantea la inconstitucionalidad del artículo 8° del Decreto N° 1395/98, por resultar violatorio del principio de legalidad, del principio de propiedad y el derecho a una tutela administrativa efectiva (arts. 14, 17 y 18 de la CN).

Sostiene que la interpretación que le pretendió otorgar el juez de grado a efectos de evitar la declaración de inconstitucionalidad no se condice con los propios términos de la norma, con su falta de base legal, con la irrazonabilidad de sujetar la realización de trámites operativos de servicios con el pago de multas, ni con las consecuencias que conlleva el



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

mantenimiento de su vigencia. Agrega que no aparece en la norma cuestionada una causa legal o razonable que justifique que la empresa que se presenta a realizar un trámite operativo, deba presentar con ello un certificado de libre deuda de multas.

Finalmente, entiende que existe una desviación de la finalidad de la norma hacia un sentido recaudatorio, donde la presentación del certificado actúa como una forma de compeler el pago.

IV.- Que a fojas 1050/1055 se encuentra agregado el dictamen del Fiscal General ante esta Cámara y a fojas 1056 se llamaron autos para dictar sentencia.

V.- Que en primer lugar corresponde analizar los agravios introducidos por la **accionante relativos al planteo de inconstitucionalidad del artículo 8º de Decreto Nº 1395/1998.**

Al respecto es dable recordar que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto normativo constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, ya que configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como la *última ratio* del orden jurídico (Fallos: 209:26; 301:904; 307:531; 312:72; 314:424), por lo que no debe recurrirse a ello, sino cuando una estricta necesidad lo requiera y no exista posibilidad de una solución adecuada del juicio a la que cabe acudir en primer lugar (del dictamen Fiscal al que se remitió la CSJN en Fallos: 327:1899).

En este sentido, el planteo de inconstitucionalidad exige de un sólido desarrollo argumental y fundamentos suficientes para que pueda ser atendido y, por tanto, debe contener no sólo el aserto de que la norma impugnada causa agravio, sino la demostración del mismo en el caso concreto, pues no compete a los jueces hacer declaraciones generales abstractas, al ser de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (Fallos: 303:1633; 304:759; 305:518; entre otros).

De este modo, se ha señalado reiteradamente que el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera la contradicción con la Ley Fundamental le ocasiona un gravamen. Para ello, es menester que se precise y acredite suficientemente en la causa el perjuicio que le origina la



aplicación del precepto que se ataca (del dictamen fiscal al que se remitió la CSJN en Fallos: 327:1899).

V.1.- En este contexto de ideas, y a los fines de una mejor comprensión de la cuestión debatida, corresponde formular algunas precisiones en torno a la pretensión de autos. Al respecto, cabe señalar que la Ley N° 21.844 establece que las transgresiones o infracciones en las que incurran los prestatarios de servicios públicos de autotransporte, sometidos al contralor y fiscalización de la autoridad pertinente, serán sancionados con apercibimiento, multas, suspensión y caducidad de los permisos, de acuerdo con la reglamentación que al respecto se dicte, sin perjuicio de las penalidades establecidas por las leyes y reglamentaciones (art. 1°).

Por su parte, a través del Decreto N° 253/1995 se aprobó el “Régimen de Penalidades por Infracciones a las Disposiciones Legales y Reglamentarias en Materia de Transporte por Automotor de Jurisdicción Nacional”, en donde se prevé -entre otras cuestiones- la aplicación de las sanciones de apercibimiento, multa, suspensión o caducidad de los permisos, habilitaciones o inscripción en el Registro Nacional, con las accesorias de inhabilitación definitiva o temporal del personal de conducción, frente a la comisión de las distintas infracciones allí individualizadas (arts. 1 a 3).

Luego, el Decreto N° 1395/1998 introdujo modificaciones al régimen antedicho, procurando otorgarle a las autoridades “un instrumento jurídico más idóneo para sancionar las conductas violatorias de la normativa vigente, lo cual habrá de redundar en un sistema de transporte automotor más vigoroso, eficiente y seguro”. Asimismo, indicó la necesidad de “priorizar la actividad sancionatoria derivada de la actividad de control [...] en la materia referida al transporte por automotor, de pasajeros de jurisdicción nacional y de cargas (v. fundamentos).

En particular, su artículo 8° -aquí tachado de inconstitucional- estableció que “[p]ara realizar cualquier trámite ante la Comisión Nacional de Regulación del Transporte [...] los operadores deberán acreditar que no registran deudas exigibles en concepto de multas derivadas de la comisión de infracciones a la normativa vigente en materia de transporte por automotor de jurisdicción nacional”. La única excepción a este requisito se encuentra en el artículo 9° de ese mismo decreto, en tanto excluye de esa exigencia a los trámites que tengan por objeto adherirse al pago voluntario de multas.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

V.2.- En el presente caso, la actora plantea la inconstitucionalidad de este artículo porque entiende que el Poder Ejecutivo Nacional ha creado, por vía reglamentaria, una sanción accesoria, violando el principio de legalidad, el principio de propiedad y el derecho a una tutela administrativa efectiva (arts. 14, 17 y 18 de la CN). Ello así, toda vez que, según interpreta, la norma bloquea, a cualquier persona que posea deudas exigibles en concepto de multa, cualquier trámite iniciado o que vaya a iniciarse por ante la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Ahora bien, el juez de grado no hizo lugar a dicho planteo y sostuvo que “si bien [la norma] estipula que para realizar cualquier trámite ante el regulador el operador debe acreditar que no se registran deudas exigibles por multas [...] puntualmente no establece consecuencia alguna en caso de incumplimiento” (v. fs. 988vta/989). Es decir que, en su interpretación, el *a quo* entendió que -frente al requisito que exige la norma- no se prevé sanción accesoria alguna o restricción del derecho a peticionar ante la Administración, tal como lo afirma la accionante.

Sin embargo, debe recordarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que la primera fuente de exégesis de la ley es su letra y que cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma, y menos aun cuando la norma no exige esfuerzo para su inteligencia (*Fallos*: 311:1320, 1042; 326:756; 330:4476, 4988, entre muchos otros).

En este orden, cabe señalar que más allá de la postura adoptada por el juez de grado, lo cierto es que de la lectura de la norma en cuestión se advierte que la expresión verbal “deberán acreditar” utilizado en el texto del artículo 8º del Decreto N° 1395/1998, combinada con la redacción inicial de esa cláusula (“[p]ara realizar cualquier trámite”), lleva a concluir que de no demostrarse ese extremo, los operadores no podrán siquiera efectuar tramitaciones ante la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Refuerza esta tesitura, la circunstancia de que el Decreto prevé que a los efectos de adherir a la presentación voluntaria para el pago de multas, no es de aplicación lo dispuesto en el artículo 8º (cfr. art. 9 del Decreto N° 1395/98), con lo cual se advierte que si la falta de presentación del certificado no tuviera consecuencia alguna, la cláusula citada resultaría redundante e innecesaria. Es decir, al excluir el cumplimiento de



es requisito para iniciar un trámite en específico, revela que la regla general es la imposibilidad de dar curso a cualquier trámite sin previa acreditación del requisito establecido. Ello se ve robustecido por lo manifestado en los fundamentos de la Resolución CNRT N° 628/2012, donde se indicó expresamente que esa normativa se dictaba “sin perjuicio de la traba en los sistemas del Organismo para la realización de trámites conforme contempla el artículo 8° del Decreto N° 1395” (v. fundamentos de la Res. N° 628/2012).

En este marco, se advierte que el Poder Ejecutivo Nacional al dictar el artículo 8° del Decreto N° 1395/98 -reglamentario de la Ley N° 21.844- incorporó como sanción accesoria al incumplimiento de la acreditación del certificado libre de deudas de multas, la paralización, obstrucción y/o imposibilidad de iniciar trámites ante el órgano de contralor.

Esta medida del Ejecutivo se habría dictado, según sostiene la accionante, mediando un exceso en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional, y alterando el orden de prelación de normas, vulnerando así derechos reconocidos constitucionalmente (arts. 14, 17, 18, 28, 31 y 99, inc. 2° de la Constitución Nacional). En efecto, según aclara la actora, el texto de la Ley N° 21.844 establece como sanciones el apercibimiento, multas, suspensión y caducidad de los permisos (cfr. art. 1), sin que se encuentre expresamente prevista entre dichas sanciones la paralización, obstrucción o la imposibilidad de iniciar trámites ante la CNRT que surgen de la interpretación del artículo impugnado.

V.3.- Frente a ello, cabe recordar que el artículo 14 de la Constitución Nacional consagra el derecho de todos los habitantes de la Nación de peticionar a las autoridades. Este derecho comprende la “facultad que pertenece a toda persona para dirigirse a los poderes públicos y a las autoridades constitucionales, para hacerles conocer tal o cual derecho, tal o cual estado de cosas y reclamar su intervención” (González, Joaquín V., Manual de la Constitución Argentina, 24° Ed., Estrada Editores, Buenos Aires, 1951, p. 210 y sus citas). Este derecho a peticionar a las autoridades - como parte de la tutela administrativa efectiva- cuenta con sustento no sólo en la Constitución Nacional, sino también en los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 18 CN, arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.3 aps. A y b y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; CSJN, *in re*: “Astorga Bracht”, Fallos 327:4185).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

Ahora bien, la controversia suscitada en la presente litis, se centra en la reglamentación efectuada por el Poder Ejecutivo Nacional -por medio del artículo 8° del Decreto N° 1395/98- respecto de este derecho consagrado constitucionalmente. Es que si bien la acreditación de ciertos requisitos para ejercer el derecho de petición no implica, en si misma, una vulneración al principio constitucional enunciado, dicha medida debe ser adoptada respetando el principio de legalidad o de jerarquía normativa y estar sustentada en una causa lógica, específica y vinculada con la realización de ese trámite particular.

El principio de legalidad mencionado, el cual según la actora no se ha respetado en el presente caso, se encuentra contemplado en el artículo 14 de la Constitución Nacional, el cual establece que “[t]odos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos *conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: [...] de peticionar ante las autoridades*”. De manera complementaria, el artículo 28 prevé que “[l]os principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por *las leyes que reglamenten su ejercicio*”. De la interpretación de ambos artículos constitucionales surge que los derechos garantizados en la Ley Suprema no son absolutos y que pueden ser reglamentados mediante las leyes que se dicten en consecuencia.

En este orden, el término “leyes” al que se refiere el artículo 14 de la Constitución Nacional debe ser interpretado conforme a lo dispuesto en la Opinión Consultiva N° 6 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Allí se sostuvo que los actos estatales que afectan derechos fundamentales no deben quedar al arbitrio del poder público, sino que deben estar rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. Asimismo se agregó que “[a] través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente” (punto 22 del texto).

Además de ello, se estableció que “no es posible interpretar la expresión leyes [...] como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser



restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la garantía de los derechos fundamentales de la persona...” (punto 26 del texto).

De esta forma, resulta claro que la restricción de derechos garantizados por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional sólo pueden ser reglamentados por leyes dictadas conforme al mecanismo de formación y sanción de leyes previsto en nuestra Constitución Nacional, el cual se encuentra en cabeza del Poder Legislativo. Por este motivo, el Poder Ejecutivo Nacional no puede establecer, mediante decreto, restricciones a derechos que están garantizados constitucionalmente toda vez que dicha medida vulneraría el principio de legalidad expuesto e invadiría competencias que son propias del Congreso Nacional.

De la misma manera, un decreto reglamentario no puede desconocer o restringir derechos que la propia Constitución Nacional y la ley reconocen, como así tampoco subvertir su espíritu y su finalidad, ya que ello -cabe reiterar- contraría la jerarquía normativa y configura un exceso en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución concede al Poder Ejecutivo (Fallos: 317:779; 318: 1707 y 322:1318). Sólo en el caso de que el acto reglamentario se ajuste al espíritu de la norma reglamentada y sirva razonablemente a la finalidad que ella persigue, forma parte de la ley y tiene la misma validez y eficacia (Fallos: 319:3241 y 321:2223).

Es por ello que, al establecer como requisito para realizar cualquier petición ante las autoridades públicas la acreditación del certificado de libre deuda de multas -y en caso de incumplimiento la pérdida del derecho- el Poder Ejecutivo Nacional restringió el derecho consagrado constitucionalmente sin respetar el principio de legalidad. En otras palabras, se advierte un exceso en el ejercicio de las atribuciones reglamentarias conferidas por la Constitución Nacional al Poder Ejecutivo (art. 99 inc. 2º CN), alterando con ello el orden de prelación de normas (arts. 28 y 31 CN) y vulnerando el derecho de petición de los sujetos que integran la cámara accionante.

V.4.- Sin perjuicio de dicho análisis, el cual permite concluir y confirmar la falta de conformidad del artículo 8º del Decreto N° 1395/98 con





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

el principio de jerarquía normativa, corresponde, analizar también la razonabilidad de la norma dictada por el Poder Ejecutivo Nacional.

A tal fin, ha de recordarse que el principio de razonabilidad - consagrado en los artículos 28 y 33 de la Constitución Nacional- importa la exclusión de toda arbitrariedad o irrazonabilidad, en el ejercicio de las prerrogativas de los poderes públicos, y obliga a dar a la ley -y a los actos estatales de ella derivados inmediata o mediatamente- un contenido razonable, justo y valioso, de modo que alguien pueda ser obligado a hacer lo que manda la ley o privado de hacer lo que la ley prohíbe, siempre que el contenido de esa ley sea razonable, justo y válido (conf. Bidart Campos, "Derecho Constitucional", T.II, págs. 118/119; en igual sentido Sala II, in re: "B. E. F. A. y otros c/ EN M Interior RSL 1372/08-CEPARE RSL 351/05 (EX 599279/05) y otro s/proceso de conocimiento", del 26/12/16).

En tal sentido, se advierte que la restricción de derechos que importa la medida cuestionada -imposibilidad de dar curso a peticiones en sede administrativa en caso de no presentar el certificado de libre **deuda- constituye un medio que no guarda una adecuada relación con los fines que justifican el ejercicio de las competencias de la CNRT**. En efecto, en el presente caso, no se encuentra justificada la específica vinculación o el nexo existente entre la comisión de una infracción a la normativa vigente en materia de transporte por automotor de jurisdicción nacional y la imposibilidad de realizar trámites ante la CNRT como objetivo para lograr "un sistema de transporte más vigoroso, eficiente y seguro".

Por el contrario, tal como se dijo anteriormente, la norma de que se trata **implica vedar el acceso a la tutela administrativa efectiva**, derecho que cuenta con sustento en la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. Esta restricción al derecho a peticionar no se condice con las finalidades y los objetivos explicitados por la demandada al justificar la medida adoptada. Es decir, no resulta claro, de qué manera -tal como sostiene la demandada- la restricción al derecho de peticionar ante la autoridad administrativa ayudaría a "promover mayor seguridad, calidad y eficiencia en el servicio, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades" (cfr. art. 3º del Decreto N° 1388/96).



En efecto, se advierte que la autoridad administrativa cuenta con suficientes facultades de fiscalización, control y sanción para lograr los objetivos señalados. Facultades que, incluso, pueden proyectarse sobre los sujetos reticentes a cumplir con sus obligaciones. Así, por ejemplo, el artículo 12 del Decreto N° 253/1995 le permite a la demandada -como autoridad de aplicación- que “[c]uando un transportista incurriese en reiteradas infracciones y las multas aplicadas no hubieran logrado la normalización de la situación, demostrando su ineficiencia para tal fin, podrá resolverse, a juicio de la Autoridad de aplicación y sobre la base de los antecedentes del causante, la suspensión o caducidad del permiso, autorización, habilitación o inscripción en el Registro Nacional”. Además, la Ley N° 21.844 prevé que el cobro de las multas ejecutoriadas se hará de acuerdo con lo establecido en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, sirviendo de suficiente título -a tal efecto- la resolución definitiva que dicte la autoridad administrativa. Con dichas herramientas, no se advierte que resulte idóneo que, a tales fines, se coarte la posibilidad de los operadores del sistema a efectuar trámites -de cualquier índole- ante la autoridad de contralor, cuando el propio organismo cuenta con vías alternativas menos lesivas para obtener el cobro de las multas.

En consecuencia, toda vez que la autoridad de control cuenta con otros medios idóneos a los fines de perseguir el cobro de las multas, el requisito y la sanción aquí controvertida, aparece como irrazonable o desproporcionada respecto a la finalidad buscada. Por ende, la modalidad escogida por la autoridad de aplicación para obtener el cobro compulsivo de las multas firmes -esto es, como condicionante para la realización de cualquier trámite-, excede el marco de relación de medio a fin que resulta indispensable para asignarle razonabilidad a la disposición legal en cuestión.

V.5.- A mayor abundamiento, la jurisprudencia se ha referido al poder de policía como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, pero también observó que para asumir validez constitucional debe reconocer un principio de razonabilidad que disipe toda iniquidad y que relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos (Fallos: 160:247; 171:349; 243:98; 319:1934)

En este sentido, el Máximo Tribunal sostuvo -al declarar la inconstitucionalidad de una ley provincial que supeditaba el trámite de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

solicitudes de guías forestales al pago de tasas municipales e impuestos provinciales sobre las tierras- que “constituye un exceso de las facultades reglamentarias del ejercicio del poder de policía de seguridad del tráfico de bienes (arts. 104, 108 y 67, inc. 11, de la Constitución Nacional, texto anterior a 1994) que el procedimiento establecido a dichos fines opere en sí mismo como una causa de ingresos fiscales o modo de controlar el pago de otros gravámenes” (Fallos: 319:1934). Añadió en esa oportunidad que los medios escogidos para la recaudación de tributos -esto es, el pago previo a la tramitación de un trámite- carecían de relación con el objetivo perseguido por la legislación. Tales principios resultan plenamente aplicables en las circunstancias de autos, donde el dispositivo cuestionado carece de razonabilidad.

V.6.- En este orden, a la luz de los preceptos hasta aquí expuestos, corresponde, en concordancia con lo expuesto por el Fiscal General en su dictamen de fojas 1050/1055, declarar la inconstitucionalidad del artículo 8º del Decreto N° 1395/1998. Ello así, toda vez que el mismo vulnera el principio de legalidad y razonabilidad, al incorporar una medida accesoria equiparable a una sanción, no prevista en la Ley N° 21.844 -y restringir de esta manera el derecho constitucional de peticionar ante las autoridades públicas-, incurriendo en un exceso en el ejercicio de las atribuciones reglamentarias conferidas por la Constitución Nacional y alterando el orden de prelación de normas (arts. 14, 18, 28, 31 y 99, inc. 2º de la Constitución Nacional).

VI.- Que, despejada la cuestión anterior, resta analizar los agravios de ambas partes esgrimidos en torno a los artículos 1º, 2º y 3º de la Resolución CNRT N° 628/12.

En tal sentido, la parte demandada se agravia respecto de la declaración de nulidad del artículo 3º de la Resolución CNRT N° 628/2012 por considerar que dicho precepto normativo no hizo más que explicitar lo que en el artículo 8º del Decreto N° 1395/98 estaba implícito. Por su parte, la actora lo hace en tanto la declaración de nulidad de la sentencia de grado se limitó al dispuesto en el artículo 3º de esa Resolución, sosteniendo que el mismo fundamento utilizado para ello debe ser extendido -con los mismos efectos nulificantes- a los artículos 1º y 2º de dicha norma.



Más allá de los agravios puntuales expresados por las partes respecto al mencionado acto reglamentario, cabe señalar que, en virtud de lo expuesto en los considerandos que anteceden y toda vez que dicha norma reglamentaria es una derivación expresa de lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto N° 1395/98, corresponde declarar la nulidad de la Resolución CNRT N° 628/12. Ello así, toda vez que, al igual que la medida precedentemente analizada, su contenido no es independiente de aquélla, sino que patentiza el mismo vicio que estaba presente en el decreto, es decir, la ilegítima restricción del derecho a peticionar ante la autoridad administrativa a través de un acto normativo que, como se ha desarrollado, no respeta los principios de legalidad y razonabilidad del que deben gozar las normas que integran el marco jurídico vigente. En consecuencia, corresponde hacer lugar al recurso de apelación de la parte actora referido a este punto y, por los mismos fundamentos, se propicia el rechazo de la apelación deducida por la parte demandada.

VII.- Que en cuanto a las **costas**, cabe recordar que el artículo 68 del CPCCN dispone: “La parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos de la contraria, aun cuando ésta no lo hubiese solicitado. Sin embargo, el juez podrá eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido, siempre que encontrare mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento, bajo pena de nulidad”.

En consecuencia, toda vez que la demandada ha resultado vencida, y atento a que no existen motivos para apartarse del principio general de la derrota, corresponde revocar la distribución de costas efectuada en la sentencia de grado e imponerlas -en ambas instancias- a la demandada vencida (art. 68 del CPCCN).

VIII.- Que a mérito de las consideraciones que anteceden, corresponde rechazar el recurso de apelación de la parte demandada, hacer lugar al recurso de apelación de la parte actora y revocar parcialmente la sentencia apelada. En consecuencia, se declara la invalidez constitucional del artículo 8° del Decreto N° 1395/98 y la nulidad de la Resolución CNRT N° 628/12, en tanto dichas normas contravienen el principio de legalidad y razonabilidad, vedan el acceso a la tutela administrativa efectiva y alteran el orden de prelación de normas (arts. 14, 18, 28, 31 y 99, inc. 2° de la Constitución Nacional). Las costas ambas instancias se imponen a la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

demandada vencida, por aplicación del principio general de la derrota (art. 68 del CPCCN).

IX.- Que en lo que respecta al recurso de apelación interpuesto a fojas 995 por la representación legal y dirección letrada de la parte demandada contra las regulaciones de honorarios contenidas en la sentencia de fojas 981/994, cabe señalar que en atención a la forma en que se resuelve en el presente decisorio, corresponde dejar sin efecto la regulación de honorarios establecida en la resolución apelada y devolver las presentes actuaciones al juzgado de origen a fin de que practique una nueva regulación de conformidad con lo aquí resuelto y, por consiguiente, diferir las regulaciones de honorarios por las actuaciones cumplidas ante esta instancia hasta tanto sean regulados los de la instancia anterior.

ASI VOTO.

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Pablo Gallegos Fedriani adhiere al voto que antecede.

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Jorge Federico Alemany dijo:

I- Que, en primer término y por razones de brevedad, me remito a lo expuesto en los considerandos I a IV inclusive, del voto que antecede. Sin embargo, toda vez que las circunstancias de la causa no han variado desde que esta Sala se pronunció a fs. 532/538, cabe propiciar una solución diferente a la propuesta. Ello es así, porque no se han acompañado elementos ni producido prueba que amerite modificar el criterio sostenido en mi voto en esa resolución del 30 de mayo de 2017.

II- Que, en efecto, cabe recordar que mediante la ley 21.844 se estableció el régimen sancionatorio para las transgresiones o infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias en que incurran los prestatarios de servicios públicos de transporte. Por su parte, mediante el decreto 253/95 se aprobó el Régimen de Penalidades por Infracciones a las Disposiciones Legales y Reglamentarias en Materia de Transporte por Automotor de Jurisdicción Nacional, y en su Sección II, se establecieron las infracciones relativas a los servicios de transporte por automotor de pasajeros (Título I), a



los servicios de transporte por automotor de cargas (Título II) y las infracciones comunes a ambas modalidades (Título III).

Ese decreto fue modificado por el decreto 1395/98, en el que se reguló de manera específica la actividad de transporte por automotor de pasajeros de jurisdicción nacional. Es decir que, con anterioridad al dictado de la resolución C.N.R.T n° 628/12, en el artículo 8° del decreto 1395/98, se les había impuesto a las empresas prestadoras la exigencia de presentar el certificado de libre deuda de multas firmes, para iniciar o proseguir los trámites ante la C.N.R.T. Ello así, pues tal como lo puso de manifiesto el juez de la anterior instancia a través del artículo 8° del decreto 1395/98 (modificatorio del decreto 253/95), se estableció que “Para realizar cualquier trámite ante la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, dependiente de la Subsecretaría de Transporte Terrestre de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos los operadores deberán acreditar que no registran deudas exigibles en concepto de multas derivadas de la comisión de infracciones a la normativa vigente en materia de transporte por automotor de jurisdicción nacional”, de manera tal que la exigencia del libre deuda está prevista en el régimen del servicio público de transporte de pasajeros establecido en el decreto 656/94 y sus modificatorios, al que los interesados están sujetos; en cuyo artículo 23, inciso h) y k) se les impone el cumplimiento de las obligaciones de esa especie.

III- Que, la parte actora sostiene que la exigencia establecida en el decreto 1395/98, y en la resolución CNRT n° 628/12, de presentar el libre deuda se encontraba suspendida en virtud del dictado de la ley 25.561 y las demás normas de emergencia concernientes al sector del transporte. No obstante ello, tal como sostuvo el *a quo*, del texto de las normas citadas no surge concretamente a través de qué disposiciones la obligación pudo haber sido suspendida o prorrogada. Tampoco se desprende que las sucesivas leyes mediante las cuales se declaró de manera general la situación de emergencia económica, y se la prorrogó, hayan tenido por objeto al sector del transporte automotor de pasajeros, al que únicamente se refirió el decreto 2407/02.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

IV- Que, asimismo, y con relación a la falta de competencia de la C.N.R.T. para dictar la resolución cuestionada, cabe señalar que en el decreto 1388/96, mediante el que se aprobó el Estatuto de ese organismo, se establece que la C.N.R.T. es la autoridad competente en lo relativo a la fiscalización y el control del transporte automotor y ferroviario de pasajeros y de cargas, sujetos a jurisdicción nacional (cfr. artículo 7). Asimismo, se prevé la facultad de dictar las normas reglamentarias necesarias para el funcionamiento operativo de la C.N.R.T. (cfr. artículo 13). En tal contexto, como ya fue señalado oportunamente, no es posible concluir que la C.N.R.T. carezca de facultades para dictar la resolución administrativa concretamente impugnada en el caso.

V- Que, por otra parte, cabe recordar que la “declaración de inconstitucionalidad de un precepto normativo constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, ya que configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como la última ratio del orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a ello sino cuando una estricta necesidad lo requiera y no exista la posibilidad de una solución adecuada del juicio, a la que cabe acudir en primer lugar” (Fallas: 327:1899; 342:685, entre muchos otros).

En tal sentido, si bien es cierto que la demandada podría perseguir el cobro compulsivo de las multas a través de un “proceso rápido y expedito de ejecución”(art. 10, de la ley 21.844), ello no implica que las normas cuestionadas sean incompatibles con las potestades que le fueron otorgadas para perseguir los objetivos para los cuales el organismo fue creado, tal cual fueron plasmados en su Estatuto. Es esencia, aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte, y fiscalizar las actividades de las empresas de transporte automotor, entre muchas otras (cfr. artículo 6, del Anexo aprobado por el Decreto 1388/96). Ello es así, porque si bien el régimen de cobro compulsivo de las multas firmes previsto en la legislación señalada, como requisito previo para iniciar o proseguir cualquier trámite administrativo podría, en abstracto, colocar a las empresas de transporte de pasajeros en la situación de imposibilidad de prestar el servicio, tal circunstancia debe ser demostrada de manera concreta. Máxime, cuando la reglamentación impugnada en el



caso hace referencia a multas firmes, es decir, aquellas que fueron cuestionadas y confirmadas por ante esta Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, o fueron consentidas por la empresa transportista (art. 8, de la ley 21.844); lo que impide considerar en abstracto que la reglamentación cuestionada comporte un cercenamiento del derecho a la tutela judicial efectiva de las empresas transportistas (arg. CSJ 360/2013 (49-G)/CS1 “Giaboo SRL s/ recurso de queja”, del 10 de noviembre de 2015, y sus citas).

En el caso, y como ya se había señalado anteriormente a fs. 532/538, la actora no individualiza el importe y la significación de las multas, ni da cuenta de qué trámites específicos se le impide realizar, ni explica de qué manera el régimen de pago compulsivo que cuestiona en el presente caso puede alterar de manera la situación patrimonial de cada una de las empresas, cuyos balances y estados patrimoniales no adjunta. Tampoco explica por qué razón el cobro de las multas por vía de la ejecución judicial, con los consiguientes embargos, las pondría en una situación patrimonial más favorable desde el punto de vista económico; por lo que no se puede admitir de manera genérica el argumento de que el permisionario del servicio tiene derecho a peticionar con prescindencia del cumplimiento de las condiciones establecidas para prestarlo.

Por lo demás, no es posible soslayar la existencia de otros regímenes que impiden o limitan la participación de los interesados en ciertos procedimientos administrativos en razón del incumplimiento de obligaciones a su cargo. Por ejemplo, y a mero título indicativo: en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto nro. 1023/01, se establece que no podrán contratar con la Administración Pública Nacional quienes no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales (art. 28, inciso f)); la Resolución nro. 124 del 8 de febrero de 2018 del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, por medio de la cual se aprueba el Reglamento de Compras y Contrataciones, establece una norma análoga al inhabilitar para contratar con el organismo a los “deudores morosos o evasores de obligaciones tributarias, aduaneras o de la seguridad social o que se encontrasen incluidos en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

(REPSAL) durante el tiempo que permanezcan en dicho registro” (art. 21, inciso f)); entre otros.

VI.- En tales condiciones, corresponde desestimar el recurso interpuesto por la parte actora, hacer lugar al interpuesto por la parte demandada, revocar la sentencia apelada, y, en consecuencia, rechazar la demanda interpuesta en estas actuaciones; con costas por su orden, en atención a las particularidades de la causa (art. 68, segundo párrafo, del CPCCN). **ASI VOTO.-**

En virtud de lo expuesto, el Tribunal, por mayoría, **RESUELVE:** **1)** Rechazar el recurso de apelación de la parte demandada; **2)** Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto la parte actora; **3)** Declarar la invalidez constitucional del artículo 8º del Decreto N° 1395/1998; **4)** Declarar la nulidad de la Resolución CNRT N° 628/12, disponiéndose su inaplicabilidad; **5)** Imponer las costas -de ambas instancias- a la demandada vencida (art. 68 del CPCCN); **6)** Dejar sin efecto las regulaciones de honorarios contenidas en la sentencia de fojas 981/994 y devolver las presentes actuaciones al juzgado de origen a fin de que practique una nueva regulación de conformidad con lo aquí resuelto y, por consiguiente, diferir las regulaciones de honorarios por las actuaciones cumplidas ante esta instancia hasta tanto sean regulados los de la instancia anterior.

Regístrese, notifíquese a las partes y el Sr. Fiscal General en su público despacho, y oportunamente devuélvanse.

Guillermo F. Treacy

Pablo Gallegos Fedriani

Jorge Federico Alemany
(en disidencia)

