



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 15 de Octubre de 2020

Vistos los autos: "Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas c/ EN - M° Interior - DNV y otro s/ proceso de conocimiento".

Considerando:

1°) Que la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (FADEEAC) promovió demanda contra el Estado Nacional - Ministerio del Interior y Transporte y la Dirección Nacional de Vialidad, con el objeto de obtener la declaración de nulidad de las resoluciones 4/2014 y 73/2014 dictadas por el Ministerio del Interior y Transporte y 161/2014 y 440/2014 emitidas por la Dirección Nacional de Vialidad. Mediante la resolución 4/2014 se requirió a la Dirección Nacional de Vialidad que adoptara las medidas necesarias tendientes a implementar y exigir en los peajes de los accesos al área metropolitana el pago de un valor adicional de \$185 sobre la tarifa vigente a todos los vehículos de transporte automotor de categorías cinco, seis y siete, que circularan de lunes a viernes de 7 a 10 hs. en sentido descendente hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre las 17 y 20 hs. en sentido ascendente hacia la Provincia de Buenos Aires, y los domingos de 17 a 20 hs. en sentido descendente hacia la Ciudad de Buenos Aires. Por medio de la resolución DNV 161/2014 se instruyó a los Entes Concesionarios de los Accesos Norte, Oeste y Riccheri de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adoptar la medida requerida en la resolución MIyT 4/2014. Por último, las resoluciones MIyT 73/2014 y DNV 440/2014 rechazaron

los reclamos impropios deducidos por la actora contra las resoluciones MIyT 4/2014 y DNV 161/2014, respectivamente.

2º) Que el Estado Nacional (Ministerio del Interior y Transporte), al contestar la demanda, opuso como de previo y especial pronunciamiento las excepciones de falta de legitimación activa y pasiva, con fundamento en que la resolución MIyT 4/2014 no constituía un acto administrativo y, por lo tanto, no era susceptible de ser cuestionado en los términos de la ley 19.549.

3º) Que el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 9 hizo lugar a la demanda y, en consecuencia, declaró la nulidad de las resoluciones MIyT 4/2014 y DNV 161/2014. Sostuvo que correspondía reconocerle a la actora legitimación para entablar la demanda pues si bien la resolución 4/2014 se encontraba destinada a la Dirección Nacional de Vialidad para que esta, dentro del ámbito de su competencia, adoptara las medidas que fueron posteriormente plasmadas en su similar 161/2014, había producido efectos directos sobre personas que se encontraban fuera de la administración -entre las cuales se incluía la actora-.

Luego, señaló que el adicional establecido por las resoluciones cuestionadas exhibía un claro contenido tributario y, en consecuencia, su creación había implicado una manifiesta violación del principio constitucional de reserva de ley, según



Corte Suprema de Justicia de la Nación

el cual ninguna carga tributaria podía ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales.

4°) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, ante el recurso de apelación del Estado Nacional, desestimó el agravio relativo a la falta de legitimación procesal, admitió los planteos referentes a la cuestión de fondo planteada y, en consecuencia, revocó la sentencia y rechazó la demanda.

Para decidir de esa manera, destacó que la razón tenida en cuenta para el dictado de la resolución 161/2014 había sido la realización de obras para dinamizar el flujo vehicular, con miras a la reducción del riesgo de siniestros y al mejoramiento de la transitabilidad y seguridad vial en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires y destinar el producido de la aplicación del valor adicional a esos objetivos.

Mencionó que el referido valor adicional constituía una contribución para mejoras en obras públicas diferente al impuesto. En ese sentido, manifestó que no alcanzaba a vislumbrarse -ni la actora lo acreditaba debidamente- la afectación al principio de legalidad, puesto que en el presente caso estaba en tela de juicio una contribución para la realización de obras públicas de mantenimiento y ampliación de la red vial existente, que resultaba compatible con la noción usualmente conocida como peaje. Señaló que el valor adicional

discutido encontraba respaldo expreso para su percepción en una cadena de habilitaciones normativas, cuyo punto de origen se ubicaba en la ley 17.520, primera de las normas invocadas para el dictado de la resolución 161/2014.

A su vez, entendió que el hecho de que el valor adicional alcanzara a cierta categoría de usuarios o clase de vehículos no parecía susceptible de generar una discriminación indebida porque el artículo 16 de la Constitución Nacional no imponía una rígida igualdad ni impedía que el legislador contemplara en forma distinta situaciones que considerara diferentes.

Destacó que, en el supuesto de autos, la posibilidad de efectuar diferencias en la aplicación de las tarifas, cargos o valores adicionales, en la medida que atendían precisamente a las distintas características y porte de los vehículos involucrados, no conculcaba la garantía de igualdad.

5º) Que, contra esa sentencia, la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas dedujo el recurso extraordinario federal (fs. 276/294 vta.) que, contestado por la demandada, fue concedido, parcialmente, por configurarse una cuestión federal y denegado por las causales de arbitrariedad y gravedad institucional invocadas por la recurrente (fs. 310/310 vta.), sin que se interpusiera recurso de queja respecto de este último aspecto de la decisión.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En primer lugar, la actora destaca que es una Federación que agrupa y representa -a nivel nacional- a las empresas que realizan servicios de transporte automotor de cargas. Explica que sus integrantes son las distintas Cámaras y Asociaciones de todo el país que nuclean, a su vez, empresas que tienen ese objeto comercial en las distintas jurisdicciones. Manifiesta que, a partir de ello, las medidas dispuestas tienen impacto directo en el transporte automotor de cargas, que une a la producción con el consumo, siendo el único medio de transporte que abastece al área urbana de Buenos Aires.

Seguidamente, cuestiona la imposición compulsiva del "valor adicional no tarifario" a la tarifa de peaje, establecida exclusivamente al transporte de carga y que representa un incremento del precio final del 1000%.

Señala que ese valor adicional no tarifario es un intento para obtener mayores recursos sin un marco jurídico que le dé sustento porque no fue establecido para la ejecución de obras que tuvieran como objetivo agilizar el tránsito. Destaca que como el Estado Nacional debía otorgar a esos recursos un destino legal, decidió derivarlos al fondo creado por la resolución DNV 1515/2012, para el financiamiento de las obras de infraestructura previstas en el "Convenio para la Ejecución de la Obra y Ampliación de la Av. General Paz".

Por otra parte, menciona que se ha vulnerado el artículo 42 de la Constitución Nacional puesto que no se convocó

la audiencia pública ni se implementó ningún otro procedimiento de participación ciudadana previo al dictado de la norma. Además, indica que las autoridades administrativas no definieron previamente qué obras iban a realizar, ni su presupuesto (para justificar la razonabilidad de lo recaudado), como tampoco el beneficio que ellas traerían aparejadas al tránsito vehicular.

6°) Que, previo a ingresar al análisis de la cuestión traída a conocimiento del Tribunal, corresponde determinar si la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas está legitimada para promover la presente acción, pues tal extremo constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 323:4098), dado que la justicia nacional no procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (artículo 2° de la ley 27).

Cabe recordar la doctrina de esta Corte según la cual la existencia de los requisitos jurisdiccionales es comprobable de oficio, en la medida en que su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia (Fallos: 308:1489 y sus citas; 325:2982; 330:5111; 331:2257).

En ese mismo orden de ideas, el Tribunal ha señalado que la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no ha modificado la necesidad de que



Corte Suprema de Justicia de la Nación

los tribunales de justicia comprueben la existencia de un "caso", pues no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición. Ello sin perjuicio de resaltar que la configuración de ese "caso" puede variar según la categoría de derecho que se pretenda hacer valer en la demanda (Fallos: 332:111).

7°) Que, al interponer la demanda, y con el objeto de justificar su legitimación, la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas afirmó que representa "al sector empresarial -a nivel nacional- que realiza servicios de transporte automotor de cargas por cuenta de terceros, siendo sus integrantes cámaras y asociaciones que nuclean a empresas que tienen ese objetivo comercial" (confr. fs. 3/3 vta.). Aclaró que cuenta con personería jurídica obtenida el 12/12/68 y que se encuentra habilitada por su estatuto para asumir la defensa de los intereses de las entidades adheridas. Finalmente, afirmó que la pretensión de autos es en defensa de "derechos homogéneos", de acuerdo con lo establecido por esta Corte en la causa "Halabi, Ernesto c/ PEN ley 25.873 y decreto 1563/04 s/ amparo".

8°) Que el estatuto de la actora tiene entre sus "objetivos fundamentales": "Representar al conjunto de las Entidades Empresarias adheridas" (art. 3°, inc. b); "Adoptar todas las medidas que se estimen convenientes u oportunas para la intensificación del autotransporte de cargas y la defensa de los vastos intereses comprendidos en el sistema, con el fin de favorecer la economía general del país al dotarla de los medios

eficientes para el desarrollo orgánico de todas sus regiones" (inc. f) y "Efectuar todas las gestiones, trámites y demás diligencias que se consideren de interés general[...], con el fin de cumplir el propósito que inspira el agrupamiento de los empresarios en todos los órdenes de la actividad" (inc. h).

9º) Que de la lectura del mencionado instrumento y de las atribuciones que de él emergen, no puede concluirse la legitimación procesal de la actora para promover la presente demanda. Ello es así ya que, por más amplia que resulte la interpretación que se atribuya a dicho estatuto, de la generalidad y vaguedad de los términos allí utilizados no puede extraerse que la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas pueda estar en juicio en defensa de los intereses de sus asociados, que vale la pena recordarlo, son cámaras y asociaciones que nuclean a *empresas* de transporte automotor de cargas.

Por ello, menos aún puede argumentarse que dicho instrumento habilite a la Federación a accionar judicialmente en representación de los intereses individuales de quienes, en definitiva, se verían directamente afectadas por las normas impugnadas en autos, esto es, cada una de las empresas de transporte automotor de gran porte, incluidas en las categorías 5, 6 y 7, que circulan por los accesos viales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que deben abonar el valor adicional fijado por la autoridad administrativa (confr. resoluciones



Corte Suprema de Justicia de la Nación

4/2014 del Ministerio del Interior y Transporte y 161/2014 de la Dirección Nacional de Vialidad).

10) Que, por otro lado, la pretensión de accionar en defensa de los intereses patrimoniales de las empresas dedicadas al transporte de cargas afectadas por las resoluciones administrativas cuestionadas, también impondría a la federación actora acreditar el cumplimiento de los restantes recaudos fijados por esta Corte en materia de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos (Fallos: 332:111, "Halabi"; 336:1236, "Padec" y Reglamento de actuación en procesos colectivos, aprobado por la acordada 12/2016).

11) Que, en este orden de ideas, cabe recordar que en el mencionado antecedente el Tribunal admitió que los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos se encuentran contemplados en el segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional y pueden ser objeto de tutela en el marco de acciones colectivas. Ello, en la medida en que, quien persiga su protección, demuestre: la existencia de un hecho único susceptible de ocasionar una lesión a una pluralidad de sujetos; que la pretensión esté concentrada en los "efectos comunes" para toda la clase involucrada; y que de no reconocerse legitimación procesal podría comprometerse seriamente el acceso a la justicia de los integrantes del colectivo cuya representación se pretende asumir. Dicho criterio, ha sido reafirmado en distintos fallos dictados por esta Corte con

posterioridad a esta decisión (confr. "Padec", Fallos: 336:1236; "Unión de Usuarios y Consumidores", Fallos: 337:196; "Consumidores Financieros Asoc. Civil para su defensa", Fallos: 337:753; "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad", Fallos: 339:1077; entre otros).

12) Que también ha sostenido esta Corte que para la admisión formal de toda acción colectiva se requiere la precisa identificación del grupo o colectivo afectado (Fallos: 332:111, considerando 20), pues resulta razonable exigir a quienes pretenden iniciar procesos colectivos una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase, lo cual exige caracterizar suficientemente a sus integrantes de forma tal que resulte posible a los tribunales corroborar, en la etapa inicial del proceso, tanto la existencia de un colectivo relevante como determinar quiénes son sus miembros (Fallos: 338:40 y 1492).

13) Que, respecto de este último recaudo es preciso señalar que los vagos términos de la demanda en examen ponen al magistrado en la inadmisibles e imposible situación de tener que escrutar el universo de cámaras y asociaciones que nuclean a las empresas de autotransporte de cargas y, sin contar con los mínimos elementos necesarios, constatar si en su seno existe un grupo relevante respecto del cual, en atención a los servicios y viajes realizados, se verifican los recaudos que, conforme a la jurisprudencia de esta Corte, habilitan la procedencia de la acción colectiva ("Asociación Protección Consumidores del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Mercado Común del Sur", cit. Fallos: 338:40, considerando 10, segundo párrafo).

14) Que la incertidumbre que genera ese defecto de la demanda impide corroborar en forma adecuada si el interés individual considerado aisladamente no justifica la promoción de una acción. Máxime cuando en el propio escrito de inicio se señala -con poca precisión- que las afectadas por las resoluciones serían *empresas* de transporte automotor de carga (fs. 3 vta.) respecto de las cuales, en principio, no es posible suponer que verían afectado su derecho de acceso a la justicia si la cuestión aquí examinada no es llevada ante un tribunal de justicia por la federación actora en el marco de una acción colectiva.

15) Que, por las razones expresadas, corresponde concluir que en el *sub examine* tampoco se encuentran cumplidos los recaudos para hacer viable una acción colectiva en los términos de la doctrina sentada por esta Corte.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se desestima el recurso extraordinario y se rechaza la demanda (artículo 16, segunda parte, de la ley 48). Con costas a la actora en todas las instancias (artículo 279 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

VO-//-

-//-TO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON JUAN CARLOS MAQUEDA
Y DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

Que los infrascriptos concuerdan con los considerandos 1º a 9º del voto que encabeza este pronunciamiento, que dan íntegramente por reproducidos por razones de brevedad.

10) Que, sin perjuicio de lo hasta aquí señalado, y atento a que la Federación actora deslizó en su demanda que su actuación sería en defensa de "derechos homogéneos" (confr. fs. 3 vta.) corresponde también examinar la pretensión deducida a la luz del criterio plasmado en el conocido precedente "Halabi" en materia de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos (Fallos: 332:111).

11) Que, en este orden de ideas, cabe recordar que en el mencionado antecedente el Tribunal admitió que los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos se encuentran contemplados en el segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional y pueden ser objeto de tutela en el marco de acciones colectivas. Ello, en la medida en que, quien persiga su protección, demuestre: la existencia de un hecho único susceptible de ocasionar una lesión a una pluralidad de sujetos; que la pretensión esté concentrada en los "efectos comunes" para toda la clase involucrada; y que de no reconocerse



Corte Suprema de Justicia de la Nación

legitimación procesal podría comprometerse seriamente el acceso a la justicia de los integrantes del colectivo cuya representación se pretende asumir. Dicho criterio, ha sido reafirmado en distintos fallos dictados por esta Corte con posterioridad a esta decisión (confr. "Padec", Fallos: 336:1236; "Unión de Usuarios y Consumidores", Fallos: 337:196; "Consumidores Financieros Asoc. Civil para su defensa", Fallos: 337:753; "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad", Fallos: 339:1077; entre otros).

12) Que también ha sostenido esta Corte que para la admisión formal de toda acción colectiva se requiere la precisa identificación del grupo o colectivo afectado (Fallos: 332:111, considerando 20), pues resulta razonable exigir a quienes pretenden iniciar procesos colectivos una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase, lo cual exige caracterizar suficientemente a sus integrantes de forma tal que resulte posible a los tribunales corroborar, en la etapa inicial del proceso, tanto la existencia de un colectivo relevante como determinar quiénes son sus miembros (Fallos: 338:40 y 1492).

13) Que, respecto de este último recaudo es preciso señalar que los vagos términos de la demanda en examen ponen al magistrado en la inadmisibles e imposible situación de tener que escrutar el universo de cámaras y asociaciones que nuclean a las empresas de autotransporte de cargas y, sin contar con los mínimos elementos necesarios, constatar si en su seno existe un grupo relevante respecto del cual, en atención a los servicios y

viajes realizados, se verifican los recaudos que, conforme a la jurisprudencia de esta Corte, habilitan la procedencia de la acción colectiva ("Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur", cit. Fallos: 338:40, considerando 10, segundo párrafo).

14) Que la incertidumbre que genera ese defecto de la demanda impide corroborar en forma adecuada si el interés individual considerado aisladamente no justifica la promoción de una acción. Máxime cuando en el propio escrito de inicio se señala -con poca precisión- que las afectadas por las resoluciones serían *empresas* de transporte automotor de carga (fs. 3 vta.) respecto de las cuales, en principio, no es posible suponer que verían afectado su derecho de acceso a la justicia si la cuestión aquí examinada no es llevada ante un tribunal de justicia por la federación actora en el marco de una acción colectiva.

15) Que, por las razones expresadas, corresponde concluir que en el *sub examine* tampoco se encuentran cumplidos los recaudos para hacer viable una acción colectiva en los términos de la doctrina sentada por esta Corte.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se desestima el recurso extraordinario y se rechaza la demanda (artículo 16, segunda parte, de la ley 48). Con costas a la actora en todas las instancias (artículo 279 del Código Procesal Civil y



CAF 8146/2014/CA1-CS1
Federación Argentina de Entidades Empresarias
del Autotransporte de Cargas c/ EN - M°
Interior - DNV y otros/ proceso de
conocimiento.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente,
devuélvase.

Recurso extraordinario interpuesto por la **Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas**, parte actora, representada por el **Dr. Lucio J. Zemborain**.

Traslado contestado por el **Estado Nacional - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda**, parte demandada, representado por la **Dra. Jimena Jatip**.

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 nº 9**.