

Transporte De Pasajeros Subsidios Empresas Provinciales Cobro De Pesos

JURISPRUDENCIA

Transporte de pasajeros. Subsidios. Empresas provinciales. Cobro de pesos

Se revoca el fallo recurrido, rechazando la demanda deducida por una concesionaria del servicio público de transporte automotor de pasajeros con el fin de obtener el pago de sumas de dinero en concepto de compensaciones tarifarias y/o subsidios.

En Buenos Aires, a los 6 días del mes de agosto de 2015, reunidos en acuerdo los Señores Jueces de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal para conocer respecto del recurso interpuesto en autos: ?María del Rosario S.R.L. c/E.N. - M° Planificación - ST (SISTAU) s/ proceso de conocimiento?, contra la sentencia obrante a fs. 198/200 vta., el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? La doctora María Claudia Caputi dijo: I.- Que, en la presente causa, la firma actora -invocando su carácter de concesionaria del servicio público de transporte automotor de pasajeros- ha demandado al Estado Nacional, por medio de la Secretaría de Transporte que, a la época del inicio de la litis, dependía del Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios de la Nación, a fin de obtener el pago de sumas de dinero, en concepto de compensaciones tarifarias y/o subsidios. Dichos beneficios, según explicó la accionante, encuentran su causa fuente en el SISTAU, o Sistema Integrado de Transporte Automotor, implementado por el Estado Nacional para subvencionar con aportes dinerarios diversas actividades, que abarcan la desarrollada por la actora. Sobre dicho contexto, explica las razones que la mueven a demandar, y que atañen a la imposibilidad de cobro de los subsidios en cuestión, y que según explica obedece a que la Secretaría de Transporte de la Nación retiene los fondos respectivos, omitiendo el giro de los mismos a la Provincia de San Luis -donde funciona y está radicada la actora-, sobre la base de invocarse una ley de dicha provincia que resultaría contraria a la legislación nacional en materia de subsidios. Para que el demandado arribe a dicha concepción, esencialmente, postula que las autoridades de la mencionada jurisdicción se atribuyeron la facultad de redistribuir las sumas de dinero de acuerdo con criterios propios, diversos de los nacionales lo cual, a criterio del Estado, justificaría la interrupción de los giros. Entre otras consideraciones, se destacó que la falta de recepción en tiempo oportuno por parte de la actora de los beneficios de aquel sistema, impediría a dicha firma la continuación en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por automotor, que viene realizando. II.- Que, mediante la sentencia recaída a fs. 198/200 vta. se hizo lugar a la demanda y, consecuentemente, se ordenó a la Secretaría de Transporte de la Nación que abone a la actora la suma que corresponda, en concepto de las compensaciones tarifarias y/o subsidios previstos por el régimen del denominado Sistema Integrado de Transporte Automotor (en adelante: SISTAU), con más intereses (que mandó calcular a la tasa pasiva promedio mensual que publica el B.C.R.A., cfr. art. 622 del Código Civil y art. 10° del decreto n° 941/91) hasta el efectivo pago; todo ello con costas a la Administración vencida. Para resolver del modo indicado, el tribunal de grado se basó en las consideraciones que se pasan a reseñar. Primeramente, se tuvo en cuenta que de las constancias obrantes en la causa (documentación acompañada, informes elaborados por el Secretario de Transporte), surgía que la empresa actora es beneficiaria del régimen correspondiente al SISTAU, como así también de su Régimen de Compensación Complementaria Provincial (CCP), según lo establecido por el decreto 976/01 (arts. 12, 14 y ccdtes.), ratificado mediante los artículos 14 y 15 de la ley 26.028; y según el decreto 652/02 y los demás decretos y resoluciones complementarias, por las que se regula el sistema de compensaciones. Se citó, sobre el punto, el detalle pormenorizado realizado en el dictamen N° 38/10 de la Procuración del Tesoro de la Nación. Asimismo, en el pronunciamiento recurrido se destacó que, de la documentación mencionada y acompañada en autos, se desprendía que la Secretaría de Transporte había procedido a retener todo pago realizado a la Provincia de San Luis, referido al sistema citado, invocando a tal fin que las normas provinciales (ley n° V-0665-2009 y el decreto n° 2176-MTIyC-2009), colisionaban con la normativa de orden nacional vigente y por la que se implementó el sistema, así como también con el convenio celebrado en noviembre de 2004 entre el Estado Nacional y la Provincia de San Luis. Además, se agregó que surgía también el detalle de los montos liquidados con relación a los diferentes períodos comprendidos, correspondientes al SISTAU (servicio provincial y servicio del municipio de San Luis, conforme liquidaciones agregadas en los incidentes de medida cautelar). Por otra parte, se consideró que en dichos informes siempre se destacaba la existencia de montos pendientes de liquidación a favor de la empresa actora que, en ese momento, no se podían informar porque las liquidaciones se encontraban sujetas a la aplicación de factores de corrección que resultarían del procedimiento aplicable al régimen correspondiente. En este orden de ideas, en la sentencia de grado se puso de resalto que la parte demandada había señalado de manera expresa en su escrito de contestación de demanda que la Provincia de San Luis pretendía disponer de los fondos que le enviaba la Nación, con destino a las empresas prestatarias de servicios públicos por automotor de pasajeros, con el objetivo de aplicarlos, eventualmente, a otros fines distintos a los fijados en el marco regulatorio dictado, el cual -como se adelantó- es de orden nacional. Respecto de dicha posibilidad o

alternativa, se afirmó que la misma debía ser evitada. De igual modo, se interpretó que la demandada reconocía y le hacía saber al Tribunal a quo que desde la Secretaría de Transporte de la Nación no existía impedimento alguno para proceder a efectuar la transferencia de las acreencias correspondientes al SISTAU, tal como se había hecho hasta ese momento, en forma directa a la empresa actora, en tanto mediara una orden judicial en tal sentido. A su vez, se señaló que la administración había explicado que la retención de sumas dinerarias se efectuaba con la sola intención de resguardar los intereses de las empresas beneficiarias, y el respeto por el destino que la normativa nacional había determinado expresamente para los bienes fideicomitidos, puesto que la normativa provincial vigente habilitaba alterar tal destino, derecho que -según se explicó- continúa arrogándose la provincia a pesar de la opinión en contrario vertida por la Procuración del Tesoro de la Nación. Bajo tales parámetros, se subrayaron una serie de comportamientos exteriorizados por el Estado Nacional, describiendo, por ejemplo, que las reiteradas medidas cautelares dictadas en la presente causa habían sido consentidas y cumplidas por aquél; que, con posterioridad, había cambiado su posición al respecto y las había recurrido; y, por último, a pesar de haber sido confirmadas tales resoluciones por esta Sala, se había negado -al momento de realizar los informes respectivos- a liquidar las sumas correspondientes, con base en que la Provincia de San Luis no era beneficiaria del sistema, por lo cual no correspondía la liquidación de las acreencias del régimen de compensaciones a ninguna empresa de su jurisdicción. Paralelamente, en el pronunciamiento de la anterior instancia se precisó que la demandada se había manifestado en determinado sentido, en el sub examine, al momento de contestar demanda, y con el alcance ya reseñado y mencionado, por lo que se consideró que no resultaba coherente pretender a posteriori (v.gr., al contestar los informes requeridos) postular una interpretación diferente. Se invocó, en este sentido, jurisprudencia en la cual se aplicaba la teoría de los actos propios, según la cual nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos, ejerciendo una conducta contraria a una anterior jurídicamente relevante y plenamente eficaz. Como corolario de lo expuesto, se consideró que en el presente caso la demanda era procedente, habida cuenta de que la autoridad administrativa había reconocido las acreencias retenidas y había efectuado la liquidación de los montos correspondientes al subsidio ya aludido, con destino a la empresa María del Rosario S.R.L. y, por lo tanto se concluyó que, en las condiciones descriptas la Secretaría de Transporte de la Nación debe cumplir con el pago a la parte actora de las sumas retenidas en los términos del régimen mencionado; todo ello, con el fin de no afectar la prestación del servicio público de transporte automotor de pasajeros, por la existencia de un conflicto suscitado entre diferentes jurisdicciones por la aplicación de sus normas (provinciales y nacionales). Contra lo así resuelto, la parte demandada apeló a fs. 202, y expresó sus agravios a fs. 206/212, los cuales fueron replicados según el escrito de fs. 214/218 vta.. III.- Que, reseñado que fue el decisorio impugnado, cabe pasar a referir los planteos que trae a esta instancia la demandada en su memorial, desarrollados según lo que se pasa a reseñar a continuación. Liminarmente, se comenzó ?aclarando? que ciertas admisiones realizadas en la contestación de demanda no son compartidas por la representación letrada actual de la Secretaría de Transporte, y se explica al respecto que, al momento del responde, la citada repartición estatal tenía inserción orgánico-institucional en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Obras y Servicios de la Nación (situación que en la oportunidad de apelar, había variado). Se afirma, respecto de tales admisiones, que la utilización de las mismas por parte del tribunal a quo para fundar la decisión recaída en autos, pudo dar lugar a equivocación o inducido a error al magistrado interviniente. En todo caso, y aún de resultar reconocidas las circunstancias que se tuvieron por admitidas, se postula que el alcance que se les atribuyó resulta desacertado y presuroso, y prescinde de verificar que la provincia de San Luis no integra más el SISTAU ?desde el conflicto? (cfr. fs. 206 vta.). Se señala, a continuación, que la reserva de fondos, efectuada a favor de la actora, sólo obedeció al cumplimiento de una manda judicial, sin que corresponda darle el alcance de reconocimiento voluntario. Seguidamente, se plantea como agravio la falta de legitimación pasiva de la secretaría de Estado demandada, al haberse soslayado que existen otros sujetos involucrados en el conflicto, a saber: un fideicomiso, y la Provincia de San Luis, los cuales no han sido convocados en autos por la parte actora. Respecto del rol de la Secretaría de Transporte en el SISTAU, se enfatiza que es el de mera autoridad de control del sistema, y no el de pagadora, porque el funcionamiento del sistema se da entre el Fideicomiso y las provincias. De ello deduce que la citada secretaría no se encuentra legitimada pasivamente para el pago de los beneficios instaurados por el SISTAU. En cuanto a las normas rectoras del sistema, efectúa una reseña del art. 13 del decreto 976/2001, describiendo las previsiones del art. 17 del mismo, que transcribe. Asimismo, reseña el art. 14 de la ley 24.441. Igualmente, señala que el obligado al pago a la firma actora tampoco es el Fideicomiso, sino la provincia de San Luis mientras integraba el SISTAU, situación que no se mantiene en el momento presente, en el cual, según destaca, se desvinculó del sistema. Acompaña un cuadro con la graficación de las vinculaciones entre los actores de autos, del cual al entender de la recurrente surge la falta de legitimación pasiva del Estado Nacional para que se le dirija la presente demanda. Respecto a esta cuestión, agrega que la aludida ausencia de idoneidad para ser demandado hace a la falta de verosimilitud del derecho invocado por su contraria. En cuanto a la estructura del SISTAU, se afirma que el mismo se conforma con fondos, el Estado Nacional, el Fideicomiso, la Provincia de San Luis, y la Actora. En un segundo orden de ideas, se vierte un agravio en torno de la ?actualidad? de la pertenencia al

SISTAU de la empresa de transporte actora. Sobre este punto, se aduce que resulta materialmente imposible que la firma María del Rosario S.R.L. sea beneficiaria actual del citado sistema, debido a que la jurisdicción donde prestaba servicios no pertenece más al SISTAU, circunstancia que según estima estaría admitida en la demanda. De allí que se considere que en el decisorio apelado se yerra al afirmarse que la actora es beneficiaria del régimen analizado, tanto como del "CCP", o Régimen de Compensación Complementaria Provincial, según los arts. 12, 14 y ccdtes. del dto. 976/01, ratificado por los arts. 14 y 15 de la ley 26.028 (ver fs. 208 vta., referencia que se estima lo es al Considerando II, de fs. 199). Se destaca que dicha afirmación (que la actora esté beneficiada por el SISTAU, formulada al demandar y en el fallo apelado) es falsa, y ha servido para la autogeneración de pedidos a la Secretaría de Transporte, que eran aceptados en autos, en la instancia de grado. Sobre el particular, se manifiesta que la demandada había expresado que no había sumas devengadas en favor de la actora -en el entendimiento de que la misma estaba excluida del SISTAU-, pese a lo cual se emitieron apercibimientos a la Secretaría, que se ha visto forzada a elaborar liquidaciones según los parámetros de la respectiva medida cautelar. Por ello, objeta que se utilicen las liquidaciones forzadas (por órdenes judiciales), como si fueran reconocimientos de derechos. En cuanto al derecho de la actora, se refiere que el mismo no se basaba en las calidades personales de ésta, sino en que provenía de un sistema que es calificado de "complejo" (ver fs. 208 vta.) y de una situación que -según se destaca- ya no existe más. Dicha situación dependía de que la Provincia de San Luis suscribiera un acuerdo con la Secretaría de Transporte, y lo respetara. Por lo cual se afirma que el incumplimiento de dicha provincia a la normativa del SISTAU "desarticula" el derecho de la actora, bajo el entendimiento de que el mismo ha nacido con la suscripción de la provincia al Acuerdo con la Nación, situación que cesó cuando San Luis fue excluida del sistema, circunstancia que -como se dijo- se considera admitida en el escrito de inicio. Se sostiene, además, que el "beneficiario directo" del Fideicomiso era la provincia, y la actora sólo obtenía la subvención como un consecuencia de ello. Entonces, como la provincia se desvinculó y quedó penalizada con la exclusión del SISTAU, la actora perdió automáticamente el derecho a la percepción del subsidio que venía recibiendo. En todo caso, se afirma que la actora podría tener algún derecho respecto de la Provincia, pero nunca respecto del Estado Nacional. Según indica, el 27 de mayo de 2009 se sancionó la Ley provincial n° V-0665-2009, por medio de la cual se impuso un sistema de orden local para la distribución de los recursos provenientes del SISTAU y el CCP (Régimen de Compensación Complementaria). Ahora bien, a juicio de la recurrente, dicha ley se aparta del régimen de distribución y pago organizado por la Administración Nacional, como también de las estipulaciones pactadas en el Acuerdo suscripto entre la provincia y el Estado Nacional por conducto de la Secretaría de Transporte. En ese contexto, alguien (no se precisa quién, pero surgiría que es la propia demandada, ver fs. 209 vta., tercer párrafo) procedió a remitir a una "cuenta custodia" los montos correspondientes a las acreencias del SISTAU -primera liquidación de junio de 2009- y del CCP, que hubieran tenido que girarse a la Provincia de San Luis. Siguiéndose con la reseña fáctica, se alude a que se liberaron los fondos retenidos, para que las empresas involucradas pudieran solventar el pago de un nuevo aumento de sus costos, suscitado por las nuevas escalas salariales de los empleados del sector, tratándose así de evitar perjuicios a las empresas prestatarias del servicio de transporte de pasajeros. Empero, se advierte que dicha medida tuvo carácter provisorio, hasta tanto la Secretaría de Transporte contara con un dictamen jurídico respecto de la cuestión planteada. Fue así como el día 24/11/2009, la Dirección de Gestión Judicial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se expidió, concluyendo que la normativa puntana en lo atinente al SISTAU y el CCP, se contrapone con el marco jurídico nacional, incurriéndose en una abierta falta de competencia para alterar el esquema instaurado por la Nación. A partir de dicho dictamen, y con miras a posibilitar la continuidad de los desembolsos por dichos sistemas y regímenes, y para evitar dificultades a las empresas prestatarias y al público usuario, se solicitó con carácter excepcional la realización de una rendición de cuentas referente a las acreencias oportunamente giradas a esa provincia, relativa a los períodos de septiembre y octubre del año 2009. Según el relato efectuado, estas rendiciones debían contener una conformidad expresa por parte de los destinatarios de dichos regímenes de la recepción de los fondos respectivos. De igual modo, se destaca que la mencionada solicitud se había basado en reclamos efectuados ante la Secretaría de Transporte por parte de empresas beneficiarias afectadas en el ámbito de la Provincia de San Luis, que -según se reseña- daban cuenta de demoras en la percepción de tales acreencias, así como también de retenciones que la provincia venía practicando sobre dichos fondos, a las que se califica de "dudosa justificación", v.gr. multas de cuantiosos montos (ver. fs. 210, tercer párrafo). Se señala, asimismo, que en este contexto, puesto que no se había recibido la documentación de acuerdo a lo solicitado, y en virtud de los argumentaciones sostenidos por el órgano asesor del Ministerio de Planificación, se había procedido a retener las acreencias de los regímenes analizados, para los períodos correspondientes al mes de noviembre de 2009 y sucesivos, así como también aquellos saldos pendientes de liquidar correspondientes a los períodos mayo a agosto de 2009. Posteriormente, hacia febrero de 2010, la Procuración del Tesoro de la Nación emitió el Dictamen n° 038, expidiéndose sobre la consulta requerida, e interpretando que la ley provincial -puntana- n° V-0665-2009 y su respectivo Decreto Reglamentario n° 2176-MTIyC-2009 importan la incorporación unilateral de pautas no previstas ni autorizadas por las normas nacionales que dieron

nacimiento y regulan los subsidios en cuestión, y así se transgrede la normativa nacional vigente y los términos acordados por la Provincia de San Luis con el Estado Nacional. En suma, se concluyó que las pautas locales implicaban un quiebre en la uniformidad de la totalidad del sistema. A tal efecto, se consideró que los subsidios otorgados y la compensación, tanto como el convenio de noviembre de 2004 entre la Provincia de San Luis y la Secretaría de Transporte de la Nación, revisten carácter federal, por lo que no podían quedar supeditados a requerimientos provinciales, como los introducidos por la Ley V-0665-2009. Según se afirma, este documento fue puesto en conocimiento del gobernador provincial, por nota del 24/02/2010. En tales condiciones, y como corolario de estas consideraciones, se plantea que el origen de la problemática suscitada deriva de la sanción de la ley provincial de fines de mayo de 2009 y el decreto reglamentario, que provocan la colisión normativa ya referida. Es a partir de ello que se estima que la Provincia de San Luis incurre en una conducta ?ilegal? (ver fs. 211), con la cual desarticuló el sistema de subsidios que beneficiaba a la actora, frustrando así las expectativas (no se admite que sean derechos) al cobro de los beneficios de los que otrora gozaba. En otro orden de ideas, y como tercer agravio, se afirma que no hubo de parte de la demandada un reconocimiento de los derechos de su contraria, y que sus actos obedecieron al cumplimiento de una manda judicial, dada por una medida cautelar. Por lo demás, y subsidiariamente al pedido de revocación de lo resuelto, se solicita que las costas de primera instancia sean afrontadas en el orden causado. Finalmente, se hace reserva del caso federal para ocurrir eventualmente por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, bajo el entendimiento de que, de admitirse la demanda, se estarían violando diversas cláusulas constitucionales: v.gr., los arts. 16, 28, 31, 75, 128 y 129 de la Ley Fundamental, tanto como las previsiones de la ley 26.028 y de la Resolución ST n° 337/2004, todo ello con afectación del debido proceso, lo cual colocaría al Estado en situación de indefensión. Asimismo, se reivindica la defensa del derecho de propiedad, la cual se estima lesionada al obligarse al Estado a pagar lo que éste entiende que no debe, lo que contraría el art. 17 de la Constitución Nacional, más allá de no interpretarse correctamente la normativa federal en materia de privatización de los transportes públicos, invocadas en la contestación de demanda. IV.- Que, a su turno, la parte actora replicó dicho memorial, a tenor de la presentación de fs. 214/218vta., en la cual - esencialmente- ratificó sus planteos anteriores, manifestando que la apelación debía ser rechazada, habida cuenta que los agravios esgrimidos por la demandada contradicen su conducta anterior y las expresiones por ella vertidas en la contestación de demanda, careciendo de sustento fáctico y jurídico. Consecuentemente, solicitó se rechace el recurso del Estado Nacional y se confirme el pronunciamiento apelado, con costas. V.- Que, en primer lugar, es importante recordar que el Tribunal no se encuentra obligado a seguir al apelante en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que propone a consideración de la Alzada, sino tan sólo aquellas que son conducentes para decidir el caso y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (conf C.S.J.N., Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre muchos otros, y esta Sala, en autos: ?Ortega, Ileana Giselle c/ U.B.A. y otro s/ daños y perjuicios?, sent. del 4/09/2012, y ?Bianchini, Adalberto Oscar c/E.N. - Procuración del Tesoro y otros s/ daños y perjuicios?, expte. N° 32.564/2003, sent. del 3/06/2014). VI.- Que, planteadas las cosas del modo en que se ha descripto, cabe comenzar repasando el marco normativo sobre el que se desenvuelve la controversia. En cuanto al decreto 976/01 (B.O. 1°/08/2001, ratificado mediante los arts. 14 y 15 de la ley n° 26.028) que, a su vez arriba a esta época modificado o complementado por más de una centena de disposiciones; en síntesis y en lo que interesa al presente caso, cabe tener en cuenta que por su art. 12° se previó que el Estado Nacional celebrase un contrato de fideicomiso de 30 años de duración, en los términos de la ley n° 24.441, y los bienes que integran dicho fideicomiso se transferirían al Fiduciario antes de su percepción por el Estado Nacional (Fiduciante), sin que se computen para el cálculo del presupuesto. A su vez, toda la recaudación de la Tasa sobre el Gasoil (establecida y regulada por los arts. 3° a 11° y ccdtes. del mismo decreto 976), sería depositada a favor del Fideicomiso, en una cuenta abierta por la A.F.I.P. en el Banco de la Nación Argentina (entidad que actúa como fiduciaria); ello sin perjuicio de que el Fideicomiso se nutra de aportes de otro origen (v.gr., las tasas viales, cfrme. el art. 19 del decreto analizado). A su vez, el art. 14 del referido decreto enumera e identifica a los beneficiarios del Fideicomiso; a tal efecto se indican siete clases de sujetos. Paralelamente, en el Capítulo III del decreto en cuestión (arts. 23 y subsiguientes del decreto), se prevén los destinos que habrán de tener los bienes fideicomitados. Entre las razones explicitadas para la constitución del Fideicomiso, se tuvo en cuenta que era necesario asegurar la disponibilidad de fondos para atender el pago de la compensación por la disminución de ingresos de los concesionarios viales, derivados de una serie de razones; a lo que se sumó la necesidad de afrontar el financiamiento de ?cualquier otro destino que determine el Poder Ejecutivo Nacional?, en los términos del noveno considerando del Decreto; de hecho se previó que los bienes fideicomitados podrían destinarse, adicionalmente a los objetivos señalados, a la ?financiación de aquellos contratos que pudieran celebrarse por determinación del Ministerio de Infraestructura y Vivienda para el desarrollo de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros y/o de carga?. Paralelamente, se tuvo cuidado de regular los rasgos del fideicomiso, reiterándose su carácter extra-presupuestario, y que no estaría alcanzado por las previsiones de la ley 24.156; además de ello y en cuanto a la operación o dinámica del mismo se contempló que el Fiduciario realizaría determinadas inversiones -en el marco de las instrucciones que recibiera del Ministerio competente- en títulos o

valores de corto plazo (cfr. art. 21 del decreto 976/01), y también se estableció la realización de una estimación quinquenal de los recursos gestionados por el mismo, que se encomendó al entonces Ministerio de Infraestructura y Vivienda, con el fin de asegurar la correcta gestión financiera de la masa de recursos así formada (cfr. art. 22 del dto. 976/01). No debe ser soslayado, a esta altura de la reseña, que el contexto en el cual surgen estas disposiciones es una ?situación de emergencia? en la cual se encontraba el sistema de transporte terrestre en nuestro país, tal como explícitamente se reconoció en el Considerando n° 6 del Decreto n° 652/2002, situación en la cual se consideró necesario incluir al transporte automotor de pasajeros dentro de los destinos del Fideicomiso creado por el decreto n° 976/01. En particular, se señaló en dicho pasaje de la motivación del acto que el dictado del mismo obedecía a la ?...finalidad de compensar los desfases tarifarios ocasionados por el impacto de la devaluación del peso en la estructura de costos de las empresas transportistas, en áreas urbanas y suburbanas, bajo la jurisdicción nacional...?. El estado de cosas que se señala, aparece ratificado por una serie de elementos, entre los cuales baste con mencionar los dos que se describen a continuación. Por una parte, las manifestaciones vertidas en los Considerandos 5° a 7° de la Resolución Conjunta n° 18/2002 y 84/2002 del Ministerio de la Producción y el de Economía de la Nación, publ. en el B.O. del 14/06/2002, que rezan lo siguiente: ?[q]ue existen factores que han incidido sobre la situación de las empresas de transporte, entre los que cabe señalar la disminución del número de pasajeros transportados y el encarecimiento de insumos básicos, como asimismo, los mayores costos que resultan del pago de las indemnizaciones derivadas de la falencia de varias compañías aseguradoras vinculadas a la actividad, que generan la necesidad de una adecuación tarifaria incompatible con la emergencia social que aqueja al país.? ?[q]ue el cuadro de situación apuntado compromete en forma actual la sustentabilidad del sistema con el consiguiente riesgo de producir un inminente y grave deterioro de este servicio público esencial.? ?[q]ue a los efectos de posibilitar que el servicio público sea prestado en condiciones de regularidad, continuidad, generalidad y uniformidad, resulta menester disponer medidas que en forma inmediata y efectiva, aseguren los mecanismos de financiación adecuados a tales fines sin que ello implique mayores costos para el usuario del servicio.?

Por otra parte, también se alude a la emergencia en el Considerando n° 18 de la Resolución 337/2004 de la Secretaría de Transporte, que reza: ?Que en atención a la emergencia del sector, mantener una base de datos actualizada y una metodología equitativa de asignación de fondos, permite una leal competencia entre los beneficiarios del régimen de compensaciones tarifarias para la acabada consecución de los destinos previstos por el Artículo 4° del Decreto N° 652/2002?. En cuanto a los sistemas y subsistemas implementados, en virtud del decreto n° 652/2002 (cfr. art. 5°), se previó que el SIT (Sistema de Infraestructura de Transporte; establecido por el artículo 1° del Decreto N° 1377/01), incluirá a dos estructuras: el Sistema Vial Integrado (SISVIAL), y el Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS). A su vez, también se estableció que el segundo de los mencionados, el SITRANS, estuviera compuesto a su vez por el SIFER (Sistema Ferroviario Integrado) y el SISTAU, o Sistema Integrado de Transporte Automotor. Por lo demás, mediante este decreto, se dispuso el nivel de la Tasa sobre el Gasoil (el cual fue fijado en determinado porcentaje sobre el precio por litro libre de impuestos), y se definió al gasoil. Inclusive, se precisó el modo de repartición de los recursos del Fideicomiso: así, se puso en cabeza del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que instruyera al Fiduciario para que aplique el 50% de los recursos que el Fideicomiso reciba por la Tasa sobre el Gasoil para compensar las tarifas del servicio público de transporte automotor de pasajeros, y el sistema ferroviario de pasajeros, además de para emprender acciones que favorecieran al transporte de carga (véase, al respecto, el art. 4° del dto. 652). Además de lo expuesto, en virtud de los arts. 6° a 9° del decreto 652/2002 se previó de modo detallado el flujo o distribución de los recursos del Fideicomiso, al establecer cómo se destinaría la recaudación de la Tasa sobre el Gasoil, lo cual se haría a los siguientes fines: a) a la constitución de la reserva de liquidez establecida en el artículo 14 del Decreto N° 1377/01; b) a inversiones en la Red Vial sujeta al SISVIAL; c) al SIFER del SIT; y d) al SISTAU del SIT (cfr. art. 6°, dto. 652). En 2004 y 2006 se incorporaron otros destinos, tales los del SISCOTA del SIT, y al REFOP del SIT, en virtud de los decretos 310/04 y 678/06 respectivamente. Por otra parte, se dispuso que el 50% del monto que surgiera de lo previsto por el art. 6°, restada la reserva de liquidez y los aportes al SISCOTA (Sistema de Compensaciones al Transporte), se aplicaría al SISVIAL, o Sistema Vial Integrado. Asimismo, se previó la proporción con que se repartirían los respectivos recursos, en parte en función de un índice de asignación por provincia, que conformó el Anexo I del decreto 1377/01. Con especial precisión se reguló, además, cuál sería el porcentaje del monto que surgiera neto de lo previsto por el art. 6°, que se asignaría al SISCOTA; estipulándose qué parte de los recursos iría al SITRANS y al SISTAU, según los topes y porcentajes previstos (cfr. art. 8, decreto 652). Finalmente, se contempló que los recursos del Fideicomiso definidos en el art. 7° del decreto en cuestión, se destinarían al SISVIAL, previa aplicación de una serie de pagos de destinos identificados en los varios incisos del artículo, y que incluyeron desde el pago de compensaciones a concesionarios viales, al pago de diversas clases de obras según el dto. 1377/01; incluso, se dispuso que el monto de las compensaciones que se pagasen desde el Fideicomiso para cubrir la reducción de tarifas de peaje en las concesiones provinciales, se habrían de considerar a cuenta del monto que surja por aplicación de lo establecido en el inciso a) del artículo 7° del decreto 652. Así, se lee en los textos respectivos que determinado porcentaje del

monto que surja de lo establecido en el art. 6º, una vez detraídos los montos para la reserva de liquidez y el SISCOTA, se aplicará al SISVIAL; y que otra proporción se repartiría según lo determinad por el índice de asignación por provincia, mientras la proporción remanente se destinaría a obras en rutas en determinadas jurisdicciones, a ser fijadas según determinadas pautas que se enumeraron. Seguidamente, en el art. 8º, se previó qué proporción de los montos que surgieran según lo previsto por el art. 6º se destinaría al SITRANS, y el tope de asignación, relacionado con los recursos otorgados al SISTAU. Finalmente, se contempló que los recursos del Fideicomiso definidos en el art. 7º del decreto en cuestión, se destinarían al SISVIAL, previa aplicación de una serie de pagos de destinos identificados en los varios incisos del artículo, y que incluyeron desde el pago de compensaciones a concesionarios viales, al pago de diversas clases de obras según el dto. 1377/01; incluso, se dispuso que el monto de las compensaciones que se pagasen desde el Fideicomiso para cubrir la reducción de tarifas de peaje en las concesiones provinciales, se habrían de considerar a cuenta del monto que surja por aplicación de lo establecido en el inciso a) del artículo 7º del decreto 652. El art. 9º estuvo destinado a prever más detalladamente cómo se asignarían los recursos al SISVIAL, previa realización de determinados pagos. Por otra parte, por el art. 9º se previó lo relativo a los recursos que irían al SISVIAL, detallándose los fines específicos a cubrir, dados por compensaciones a concesionarios viales, y pago de obras públicas, entre otros. Otro factor regulatorio a tener en cuenta es el referente a la distribución de los fondos recaudados y derivados al fideicomiso, lo cual vino estipulado por medio de la Resolución n° 337/2004, mediante la cual la Secretaría de Transporte de la Nación adecuó los criterios de distribución de los bienes fideicomitados del SISTAU, con destino a compensaciones tarifarias al transporte automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 1º de la Resolución Conjunta N° 18 del ex - Ministerio de la Producción y N° 84 del ex - Ministerio de Economía del 13 de junio de 2002. A los efectos de profundizar el análisis normativo de esta Resolución, cabe focalizar sobre los arts. 2º y 8º de la misma, sobre los cuales ha de volverse más adelante. Es así como el citado art. 2º, prevé los recaudos que deben reunirse para acceder y mantener el derecho a la percepción de los bienes fideicomitados del SISTAU, mencionándose que cabe cumplir con las exigencias de la Resolución Conjunta n° 18/2002 y 84/2002 de los Ministerios de la Producción y de Economía, y en el art. 3º de la Resolución n° 111/2002 de la Secretaría de Transporte; que comprenden el cumplimiento de las previsiones de los Decretos 382/2003 y 1347/2003, del Convenio Colectivo de Trabajo n° 460/73 y sus actas complementarias o el que fuera aplicable; también se prevé que cabe hacer la rendición de los fondos recibidos, que no deben haberse efectuado modificaciones tarifarias o reglamentarias que implicaren un encarecimiento de los servicios a los usuarios con posterioridad a la vigencia de la ley n° 25.561 y su prórroga y que superen la tarifa mínima de determinado agrupamiento tarifario, haber dado cumplimiento a la normativa aplicable al servicio público de transporte de pasajeros, suscribir un acuerdo previsto en el último párrafo del Artículo 5º del Decreto N° 652/2002, con determinadas formalidades y alcances previstos en el artículo 8º de la disposición reseñada. A su vez, en función del art. 8º de esta norma, se previó que los Estados Provinciales que hubieran cumplido en tiempo y forma con la remisión de la documentación exigible, a fin de mantener el carácter de beneficiarios del SISTAU, debían celebrar antes del 31/07/2004, 18 y un Convenio con la Secretaría de Transporte, que debía contener determinados contenidos: primeramente, el suministro de información relevante, como ser la nómina de las empresas con derecho a percibir los bienes fideicomitados, en los términos de la ya mencionada Resolución Conjunta Nros. 18 y 84 de 2002. El acuerdo plasmaría, además, un ?Coeficiente de Participación Federal? o CPF, que le corresponda a cada jurisdicción local, regulado por las pautas del Anexo IV de la misma resolución, y modificable según sus previsiones. Lo acordado implicaría el deber de notificar a la Secretaría de Transporte sobre cualquier modificación que se produjera sobre las tarifas aplicables, en un plazo determinado. Finalmente, el Acuerdo implicaba, según estas disposiciones, la adhesión de la Provincia a la totalidad de las normas reguladoras de la percepción del beneficio en cuestión, tanto como las relativas a la pérdida del mismo.

VII.- Que, en pos de abordar la controversia arribada a estos estrados, con la amplitud y profundidad propias de una acción de pleno conocimiento como la interpuesta, cabe observar que la enumeración, reseña y transcripción normativa efectuada, que podría ser ampliada con otras de este esquema, colocan en adverso trance a cualquier exégeta, en tanto se advierte que la misma podría resultar, incluso, más extensa y compleja, si se tiene en cuenta que las disposiciones examinadas son complementadas, a su vez, por muchas decenas de normas adicionales, lo cual torna plausible la apreciación de la Auditoría General de la Nación, en cuanto a la ?profusión? y dispersión de normas que ?obstaculizan? el correcto funcionamiento del sistema de subsidios y, fundamentalmente, la comprensión cabal del mismo, al no existir un cuerpo normativo unificado, ordenado y armonizado en la materia, siendo las disposiciones vigentes dispersas, y compuestas por una ?compleja trama? de decretos y resoluciones que se complementan, superponen, y derogan de modo expreso o tácito, con desmedro de la claridad o precisión esperables o exigibles. Es así como se lo expresó en el acápite 4.2.3.1.1. del Informe de Auditoría sobre el desempeño de la Secretaría de Transporte y la CNRT respecto de los subsidios otorgados a través del SISTAU y del suministro de Gasoil a precio preferencial, a los operadores de transporte automotor de pasajeros (vide, pág. 71 de 269 del documento: Actuación AGN 641/11, datada el 11 de diciembre de 2013, y cuyo

texto obra en el sitio de Internet: <http://www.agn.gov.ar/files/informes/2014_005info.pdf>). En verdad, otros factores conducen a observar que lo vinculado con el análisis normativo del SISTAU dista de ser lineal o de sencillo abordaje. Así, cabe tener presente el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, recaído el 23 de noviembre de 2010 en el expediente S. 945. XLV. Originario, en autos: ?San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ amparo? (ver texto completo en: <<http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>>), por el cual fue rechazada la demanda entablada por la Provincia de San Luis contra el Estado Nacional, a fin de que se ordenase al demandado que se abstuviera de seguir reteniendo las acreencias de la provincia que estuviesen relacionadas con el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) y con el Régimen de Compensación Complementaria Provincial (CCP). La demanda fue rechazada por el Máximo Tribunal, con -entre otros- el fundamento de que la vía del amparo intentada, no era la idónea a los efectos de dirimir las cuestiones suscitadas, en razón de la falta de visibilidad manifiesta de la ilegalidad invocada, y por requerirse mayor debate y prueba. Paralelamente, cabe observar que contribuye a la dificultad interpretativa señalada la sucesión de criterios diametralmente opuestos que ha sustentado la demandada, sin brindar una explicación racional que justificase la radical variación (vide, en tal sentido, el contraste entre lo que se aduce en el memorial de agravios bajo examen, y lo admitido por la misma dependencia demandada en los autos: ?Transporte Polo SRL y otro c/Min. Planificación - dto. 976/01 - S.T. - SISTAU s/ Medida Cautelar - autónoma?, expte. N° 27.441/2010, sent. de la Sala V del 15/02/2011, en especial los considerandos VI y VII). Y, ciertamente, dista de resultar admisible, a tal efecto, la postulación de que tal cambio de parecer se explique por la diferente inserción de la Secretaría de Transporte, al pasar de un Ministerio a otro de la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, porque tal pretensión es jurídicamente insostenible, máxime cuando una u otra cartera están regidas por normas y principios del Derecho Administrativo y Constitucional, donde además del paradigma de la ?unidad de acción? -que aparece como desconocido-, tercian con similar sentido las nociones de interés público y bien común, tanto como lo concerniente a las ayudas públicas y a la intervención del Estado por su rol de fomento o promoción de actividades, indiferentes a un desplazamiento burocrático como el descripto. En todo caso, razones de coherencia del obrar administrativo y de buena fe, ratifican la inconducencia de dicha posición. En efecto, el valor seguridad adecuadamente entendido no significa desconocer que la Administración está facultada a adoptar criterios cambiantes según lo exijan las dinámicas necesidades sociales. Pero, al menos, implica admitir que tales fluctuaciones no deben suceder de manera caprichosa o antojadiza, por lo que requiere una adecuada e ineludible motivación. De lo contrario se estarían afectando principios cardinales de nuestro ordenamiento. VIII.- Que, sentado lo anterior y retomando el hilo del análisis, cabe advertir que lo analizado hasta aquí y la lectura general de las disposiciones indicadas, autoriza a inferir que el diseño normativo de los decretos y resoluciones, incluso las que no se transcriben pero que atañen a la regulación de este complejo sistema de ayudas públicas, reposa en una matriz netamente financiera, es decir que se pone énfasis en la previsión de los flujos de recursos del sistema, para propender a su sustentabilidad económica. En resumidas cuentas, se precisa qué, cuánto y cómo se recauda, y cómo, cuándo, o bajo qué parámetros es distribuida la masa de fondos acumulada. Quedan un tanto desdibujados los requisitos para ingresar y mantenerse como beneficiario de los beneficios, y las correcciones o sanciones sobre el mismo, dada la dificultad de los controles. Dicho ello, también cabe observar que la matriz indicada no es de base normativa, y con ello se desea significar que el diseño y estructuración de las reglamentaciones analizadas no parecen contruidos sobre la determinación de los deberes y obligaciones de los actores, operadores o administradores del sistema, o de la posición jurídica que se encuentra cada uno en el marco de su estructura; de ahí la falta de precisiones o aclaraciones sobre el complejo entramado de relaciones que pueden suscitarse entre dichos actores, y los términos y alcances precisos de los deberes y derechos que puedan asistir a cada uno en vinculación con los demás. Antes bien, como se viene expresando, la estructuración lógica de las reglamentaciones en comentario discurre sobre conceptos financieros de flujos de fondos, su captación, distribución y subdistribución; en todo caso las indefiniciones normativas no son inusuales en materia de regímenes de fomento o promoción, de hecho en algún caso el legislador omitió definir con precisión a la autoridad encargada de la aplicación del régimen: cfr. C.S.J.N., y el señalamiento de Fallos, 332:1633, ?Eso SAPA (TF 8997-A) c/DGA?, del 4/8/2009, Considerando n° 15°. Como se viene refiriendo, en cuanto a la estructuración operativa y de gestión administrativa del sistema, la posición jurídica o estatus normativo de las empresas destinatarias de las compensaciones de que se trata no aparece mayormente dilucidada. Sin embargo, sí es posible advertir que los beneficiarios de las sumas dinerarias gestionadas a través del Fideicomiso aparecen divididos en dos categorías: los que están ?sujetos a jurisdicción nacional?, y aquellos que no se encuentran en dicha situación, porque se encontrarían sujetos a la jurisdicción local, ya fuese provincial o municipal. Mientras la acreditación y gestión de los beneficios del sistema se efectúa de modo directo por parte de la autoridad nacional a los primeros (véase, a tal respecto, los arts. 6° y ssgtes. de la Resolución Conjunta N° 18/2002 y 84/2002 de los Ministerios de la Producción y de Economía de la Nación), ello no sucede así respecto de la situación en el ámbito de las provincias. De hecho, esta diferenciación entre destinatarios en uno u otro ámbito o jurisdicción se ve patentizada en reglamentos tales como la Resolución n° 337/2004 de la Secretaría de Transporte de la Nación, en cuyo art. 3° se regulan de modo

separado y diferenciado los recaudos de acreditación para uno y otro universo de destinatarios de las compensaciones (ver, al respecto, los incisos a- y b- de dicho artículo, relativos a la jurisdicción provincial o municipal, y a la nacional, respectivamente. Es así como respecto de los prestadores que se hallen en las provincias, éstos encauzan la tramitación del beneficio con las autoridades provinciales, que lo reciben de las nacionales; de tal modo, dichos prestadores de servicios acreditan su condición y reciben las compensaciones frente a las administraciones locales, sin que el detenido repaso de las normas aplicables revele situación alguna de vinculación directa o interacción burocrática con la Administración nacional. En cuanto a estas cuestiones, se observa que en el decreto 976/01 no aparecen mencionadas las empresas que se dedican al transporte automotor de pasajeros como actoras del sistema. A su vez, en el decreto 652/02, por el cual se pasó a incluirlas "...dentro de los destinos asignados a los fondos del Fideicomiso" (cfr. Considerando 6° del citado decreto), se relacionó esto con una serie de objetivos, que abarcan, en lo que interesa, la finalidad "... de compensar los desfases tarifarios ocasionados por el impacto de la devaluación del peso en la estructura de costos de las empresas transportistas, en áreas urbanas y suburbanas, bajo la jurisdicción nacional, asegurando de tal modo la teleología del artículo 14 de la Constitución Nacional...." (cfr. considerando citado). Fue mediante el art. 5° de este dto. 652 que se encomendó y facultó a la Secretaría de Transporte la celebración de convenios con autoridades provinciales y/o municipales, para incluir en el SISTAU a las líneas de transporte afectadas al servicio público por automotor urbano de pasajeros en cada jurisdicción. De este modo, no aparece previsto un relacionamiento directo e inmediato entre las empresas concesionarias de los servicios en cuestión y la autoridad de aplicación nacional, en tanto ésta aparece vinculada con las autoridades locales, y se deduce del texto reglamentario que sólo éstas últimas interactuarían con las empresas prestadoras. A esta altura del análisis, cabe tener presente que, ciertamente, no hay una sola modalidad en la que puede ser implementado un programa federal en el cual participan con diversos aportes y atribuciones la autoridad nacional, la provincial o municipal, y organizaciones privadas; ello así, el complejo entramado de relaciones y obligaciones recíprocas puede diferir en función del modo en que han sido planificadas y el particular perfil que se les atribuya desde la autoridad central, que fija las bases y la diagramación estructural del programa. Como fuese, y según se adelantó, en los textos normativos que articulan el régimen analizado en autos, y en cuanto atañe específicamente a los beneficios otorgados a sujetos que, como la firma actora en autos, se hallen en la órbita de la jurisdicciones locales -provinciales o municipales-, no aparece prevista una vinculación entre el primero y las últimas; de hecho, éstas se incorporan al régimen de subvenciones o compensaciones mediante actuaciones llevadas a cabo por ante las autoridades provinciales, y no las federales. Al ser ello así, cabe trazar un contraste con el caso de otros programas federales que se sustentan en convenios entre la Nación y las provincias, como el examinado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el expte. B. 2207. XXXIX. Originario: ?Barria, Mercedes Clelia y otro c/ Chubut, Provincia del y otro (Estado Nacional) s/ amparo?, en el fallo del 11/04/2006 (publ. en Fallos, 329:1226); en dicho supuesto la autoridad nacional -a diferencia de lo que se aprecia en el sub examine- se había reservado potestades amplias para rechazar la incorporación de prestadores ubicados en las jurisdicciones locales, y estaba facultada para efectuar controles u otras intervenciones de modo directo sobre los mismos, o sea que bien podía actuar por sí y relacionarse o interactuar directamente con la empresa local, sin tener que acudir inexorablemente a la intervención o auxilio de las autoridades públicas provinciales que colaboraban en la articulación del programa. En cuanto al señalamiento de los beneficiarios de los recursos del Fideicomiso, la normativa dictada en materia del SISTAU alude expresamente a los ?Estados Provinciales?. Así se desprende del Artículo 4° de la Resolución Conjunta n° 18/2002 y 84/2002 del Ministerio de la Producción y el de Economía de la Nación, publ. en el B.O. del 14/06/2002, que designa dentro del grupo de ?Beneficiarios sujetos a jurisdicción provincial o municipal? a las provincias, a las que se encomienda determinar la aplicación de los bienes fideicomitidos a líneas de transporte afectadas al servicio público por automotor regular urbano y suburbano de pasajeros sujetos a jurisdicción provincial o municipal de los respectivos territorios, con los alcances de la demás normativa aplicable. De hecho, también se alude en dicha disposición a la distribución que será hecha por los Estados Provinciales, y el plazo en que debe ser realizada la misma. Inclusive, ratifica esta observación lo previsto en el art. 8° de la Resolución n° 337/04 de la Secretaría de Transporte de la Nación, que designa como ?beneficiarios? a los Estados Provinciales, y prevé en su texto que aquellas Provincias que hubieran cumplido debidamente con la remisión (a la Secretaría de Transporte nacional) de la documentación respaldatoria de que se reúnen los requisitos para recibir las compensaciones, integrarían el esquema de ayudas públicas; ello con la condición adicional de suscribir un Convenio con la Secretaría, antes del 31 de julio de 2004, según lo que ya se ha detallado precedentemente. Por lo demás, existen manifestaciones jurisprudenciales que refrendan el hecho de que los beneficiarios, en las provincias, son éstas mismas y no las empresas que prestan el servicio público de transporte automotor de pasajeros. Cabe tener presente, en este sentido, el caso ?Maciel, Juan Carlos s/ denuncia c/UTA? Competencia n° 475, L. XLII, resuelta por la C.S.J.N. en fallo unánime, del 29/12/2008, en el cual se hicieron propios los conceptos expresados en el Dictamen de la P.G.N. del 22/10/2008. Más allá de lo que se debatía en el caso (una contienda de competencia), se tuvo en cuenta que el sistema integrado para la transferencia de fondos que permitirían implementar compensaciones tarifarias para el transporte de pasajeros

urbano y suburbano, encontraba como beneficiarias a las provincias, siendo éstas las receptoras de los fondos en cuestión; por tal motivo la causa fue asignada a la justicia local. En suma, y recapitulando estos elementos, cabe advertir que aunque pueda ser entendido que el destinatario final o mediato del régimen de compensaciones termina siendo la prestadora del servicio público de transporte automotor de pasajeros -y, más aún, en última instancia, los propios usuarios individuales de dicho servicio-, lo cierto es que las normas dictadas han designado como "beneficiarias" a las autoridades provinciales, las cuales en todo caso pasarían a ser más bien intermediarias necesarias en la implementación del sistema, del modo en que se lo ha creado, diseñado y planificado en el ámbito nacional. En otras palabras, se deduce que, en verdad, no se previó que la autoridad nacional interactuara directamente con cada una de las firmas que terminan recibiendo las compensaciones, sino sólo con las autoridades locales, siendo sólo éstas las encargadas de tratar con las firmas en cuestión. Sin perjuicio de lo dicho, valga admitir que no deja de ser una dificultad hermenéutica la aparente contradicción que parece mediar entre los fundamentos que se explicitan como motivadores del bloque de legalidad del SISTAU, frente a la concreta arquitectura normativa dada al mismo, según los textos aplicables. Y ello surge de lo que puede percibirse como una relativa discordancia entre la preconización de una situación de emergencia generalizada, que autoriza, sin embargo, a que se limite geográficamente la asistencia que arribaría no sólo a las empresas licenciatarias o concesionarias de servicios públicos, sino, en última instancia, al amplio universo de sus usuarios, en función de circunstancias ajenas aparentemente a la conducta de éstos, y vinculada con el proceder de quien intermedia en la distribución de las compensaciones acordadas. Tampoco se advierte un modo del todo lógico de concebir la total equidad de un sistema, en tanto éste permita que los habitantes de cierta jurisdicción, mientras se ven forzados a aportar al esfuerzo común por el pago de tasas o contribuciones (v.gr., la tasa sobre el gasoil), no resulten, empero, destinatarios de los recursos acopiados, en el marco de un plan para atender una crisis que, por sus causas y condicionantes, afecta de modo general a todo el país. Tercian en el caso estas consideraciones, que cabe sopesar con prudencia y equilibrio, máxime cuando la adopción de disposiciones tendientes a asegurar las necesidades del servicio público de transporte, implementada por medio del bloque de legalidad analizado, resulta de innegable interés general y ha comportado una respuesta al grave desfinanciamiento de las empresas del rubro, que podía poner en riesgo la prestación de dicho servicio (cfr. fallo de la Sala V del Fuero, por mayoría, in re: "Transporte Polo S.R.L. c/ M° Planificación - Dto. 976/01 - ST - SISTAU s/ medida cautelar - Autónoma", expte. N° 27.441/2010, sent. del 15/02/2011), alternativa con imaginables nefastas consecuencias sociales; aunque a todo evento también es innegable que las mismas resultan de resorte exclusivo de la administración demandada, y revisten regularidad mientras no se demuestre acabadamente lo contrario. Como fuese, tales factores no son susceptibles de hacer caer la validez del bloque normativo analizado. Y ello resulta así en virtud de reconocerse que el hecho de que los designios plasmados en el SISTAU se juzguen convenientes, oportunos, o meritorios, y que estén configurados del modo en que se indica y no de otro, resulta materia ajena a la decisión de este Tribunal. Esto es así, porque, aunque se postulen las bondades o ventajas de una diversa alternativa (v.gr., la de designar como beneficiario a la empresa de transporte), por la cual se empoderara a cada empresa particular que opere en territorio de las provincias argentinas a ocurrir de modo directo por ante la autoridad de aplicación federal para la reivindicación de derechos al cobro de sumas dinerarias, lo cierto es que según la concepción jurisprudencial mantenida tanto por el Máximo Tribunal como por las Cámaras Federales de Apelación, no corresponde a los jueces tomar partido por una u otra modalidad. En efecto, se ha entendido que no corresponde a los magistrados juzgar sobre la oportunidad, conveniencia o eficacia de las medidas implementadas por los otros poderes del Estado en ejercicio de las funciones que les son propias, sino que es su misión esencial y más delicada saber mantenerse dentro de su órbita, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes (C.S.J.N., Fallos, 311:2580; 317:126, entre muchos otros); atento a que aquéllos ejercen la función de efectuar el control de compatibilidad de la ley o reglamento en juego con las garantías y derechos amparados por la Constitución Nacional: vide, al respecto, C.S.J.N., Fallos: 311: 2580; 317:126; 319:1537 "Steiman"; entre muchos otros. Una idéntica comprensión se ha mantenido en esta Cámara, ver en tal sentido de la Sala IV el caso "Cámara de Armadores de Poteros Argentinos c/Decreto 1285/99", sent. del 3/05/2000, donde se sostuvo que no es misión del Poder Judicial evaluar el mérito de las políticas de promoción sectorial implementadas por el Estado Nacional, ni destituir sus efectos, en la medida en que los instrumentos utilizados no agredan abiertamente derechos e intereses legítimamente reconocidos por la Constitución y las normas que los reglamentan (en igual sentido: Sala III, en autos: "Textil Río Grande S.A. c/E.N. - Dto. 710/07 s/proceso de conocimiento", Expte. N° 49.488/2007, sentencia del 4/08/2011). Con una afín comprensión, se ha recordado que no corresponde a los jueces sustituir al legislador ni al administrador, en tanto les está vedado a los tribunales el juicio del mero acierto o conveniencia de disposiciones adoptadas por los otros poderes en ejercicio de sus propias facultades (cfr. C.S.J.N., Fallos: 300:700; 315:2443; 321:92; 329:5567, entre muchos otros, citados en el fallo de la Sala III de esta Cámara, recaído en autos: "Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN - M° V e Inf. - Sec. Transporte - Dto. 104/01 y otros s/ amp. proc. sumarísimo - art. 321 inc. 2 C.P.C.C.?", causa n° 9.607/2001, sent. del 29/12/2009, en la cual se agregó que "todo lo relativo al ejercicio de las facultades privativas de los órganos de gobierno queda, en principio, excluido de la

revisión judicial. Y si bien ello no obsta a que se despliegue con todo vigor el ejercicio del control constitucional de la razonabilidad de las leyes y de los actos administrativos, sólo corresponde declarar la inconstitucionalidad de éstos cuando se halle constatada la iniquidad manifiesta de una norma). Por lo demás, también se ha insistido tradicionalmente con el carácter restrictivo que debe revestir toda interpretación que se realice respecto de los beneficios y privilegios que la ley reconoce en cada caso particular (cfr. C.S.J.N., Fallos: 185:51; 187:260; 191:470; 204:110, entre muchos más). Así las cosas, se aprecia que en el presente caso, no están en juego derechos fundamentales de la accionante, sino la ponderación sobre los alcances de un régimen de fomento o promoción que la Administración optó por instaurar, según su discrecional ponderación -como no podría ser de otro modo-, en un contexto histórico y económico determinado. Efectivamente, la situación jurídica subjetiva que puede invocar la actora dista de ser de aquellas que preexisten al ordenamiento jurídico y el Estado se limita a reconocer; por el contrario, se trata en todo caso de beneficios cuyo otorgamiento es enteramente potestativo de éste, sin que el mismo pueda ser forzado cuando no fuera concedido. En este entendimiento, la concesión sólo tiene virtualidad en los márgenes en que ha sido trazada y diseñada por la Administración. Por consiguiente, y bajo las condiciones señaladas, no es dable deducir la existencia de derechos que merezcan la tutela pretendida, pues no es dable construirlos jurisprudencialmente cuando, según se ha concluido precedentemente, no fueron reconocidos en las normas positivas vigentes. Por consiguiente, en las condiciones que se vienen reseñando, y luego de ser analizadas detenidamente las disposiciones sobre las que reposa el régimen analizado, se deduce que no es posible hallar un sustento normativo expreso al reconocimiento de un título jurídico en cabeza de una empresa bajo jurisdicción puntana, que la faculte para ocurrir de modo directo por ante la autoridad nacional, en pos del cobro de los beneficios distribuidos por el SISTAU. IX.- Que, paralelamente a lo que se viene señalando, cabe también tener en cuenta que lo predicado respecto de la relación o falta de ella que pueda existir entre firmas como la aquí actora y la Administración Pública Nacional, no implica un pronunciamiento respecto de las relaciones que eventualmente se hubieran llegado a suscitar entre dicha firma y la Provincia de San Luis o su administración pública local, ni mucho menos de las que mediaran entre ésta última y el Poder Ejecutivo Nacional. Más allá de reconocer ambas partes que la Nación excluyó a San Luis del reparto de beneficios, bajo el entendimiento de que había incumplido o bien no se había acogido debidamente a los términos del acuerdo que celebraron, lo cierto es que estas últimas dos dimensiones de la situación planteada no han sido materia de estudio ni decisión en autos, lo que indudablemente inhibe todo decisorio al respecto en esta sede, sin perjuicio del eventual ejercicio de las acciones que se consideraran corresponder, ante el foro que se estimare competente. Lo expresado hasta aquí, al ser suficiente para sellar negativamente la suerte de la acción, torna inoficioso el abordaje de las demás cuestiones planteadas en el memorial de agravios, máxime en atención a la advertencia liminar volcada supra, en el Considerando V del presente. X.- Que, finalmente, en cuanto a las costas y, atento a la revocación que se propicia, cabe imponerlas en ambas instancias en el orden causado, debido a la novedad y dificultades interpretativas de la cuestión, y a que en tales circunstancias la actora pudo creerse con derecho para demandar como lo hizo, incluso en atención a las medidas dispuestas en el marco del expediente nro. 21.157/10, homónimo al presente y al cual ya se ha hecho referencia (cfr. arts. 279 y 68, segunda parte, del C.P.C.C.N.). Por todo lo expuesto, de compartirse mi parecer, propongo: 1º) revocar la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazar la demanda interpuesta; y, 2º) imponer las costas de ambas instancias en el orden causado, por los motivos expresados en el Considerando X- de la presente (cfr. artículos 279 y 68, segunda parte, del C.P.C.C.N.). ASI VOTO. Los doctores José Luis Lopez Castiñeira y Luis M. Márquez adhieren al voto precedente. En atención al resultado que instruye el acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: 1º) revocar la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, rechazar la demanda interpuesta; y, 2º) imponer las costas de ambas instancias en el orden causado, por los motivos expresados en el Considerando X- de la presente (cfr. artículos 279 y 68, segunda parte, del C.P.C.C.N.). Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

JOSÉ LUIS LOPEZ CASTIÑEIRA LUIS M. MÁRQUEZ MARÍA CLAUDIA CAPUTI
003949E