

Procuración General de la Nación

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

-I-

A fs. 261/273 la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala II) revocó la sentencia de la instancia anterior y, en consecuencia, rechazó la demanda promovida por la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (FADEEAC en adelante) contra la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y el Ministerio del Interior y Transporte con el objeto de que se declare la nulidad de las resoluciones 161/14 y 440/14 dictadas por la DNV, como así también de las resoluciones 4/14 y 73/14 del ministerio citado.

Para decidir de este modo, consideró en primer lugar la legitimación de las partes y estableció que tanto la federación actora como el Ministerio del Interior y Transporte se encuentran suficientemente legitimados para participar en la litis, en la cual este último reivindica la regularidad de la orden que impartió a la DNV para que dicte la medida que causa un gravamen a la actora.

En cuanto a la legitimidad de las resoluciones impugnadas el tribunal efectuó una reseña del marco normativo aplicable y señaló que el cargo tarifario de afectación específica está destinado a financiar las inversiones adicionales a las previstas en las respectivas habilitaciones que no pueden ser recuperadas mediante las tarifas vigentes. Asimismo, advirtió que la resolución -DNV- 161/14 precisamente reconoce entre sus finalidades la de dinamizar el flujo vehicular y destina el producido de la aplicación del valor adicional allí creado al mejoramiento de las condiciones de tránsito y seguridad vial en los accesos a la Ciudad de Buenos

Aires, incluyéndolo entre los "recursos de afectación específica" implementados mediante la resolución -DNV- 1515/02.

Al respecto, sostuvo que las objeciones constitucionales formuladas por la actora soslayan la base normativa de la medida cuestionada, pues no se menciona siquiera al decreto-ley 505/58, a la ley 17.520 modificada por la ley 23.696, ni al decreto 1020/09, ni se indaga sobre los efectos jurídicos de tales disposiciones para un caso como el presente. Añadió que para determinar la validez constitucional de la contribución cuyo pago se discute, debe tenerse presente que se trata de un valor destinado a la realización de obras públicas viales, es decir que no se está frente a un concepto identificable *in totum* con la noción de impuesto ni puede confundirse con él, aunque comparta algunos principios comunes. Al tener la finalidad de integrar un fondo individualizado como "recurso de afectación específica" destinado al desarrollo de obras de mejoramiento de la transitabilidad y la seguridad vial en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires, se trataría de una contribución para mejoras en obras públicas, concepto que resulta compatible con la noción usualmente conocida como peaje.

Expresó que no se vislumbra la alegada afectación al principio de legalidad, pues el valor adicional que se discute encuentra sustento para su percepción en una cadena de habilitaciones normativas que comienza con las leyes 17.520 y 23.696, soporte legal que no mereció una crítica razonada y suficiente por parte de la actora, como tampoco se aprecia un supuesto de exceso en los límites de la delegación conferida.

Consideró que la DNV es el órgano estatal con competencia en todo lo concerniente al manejo de las obras viales que hagan posible el fin público de accesibilidad adecuada y segura a la ciudad, existiendo una delegación por

Procuración General de la Nación

parte del Poder Legislativo para el otorgamiento de concesiones y para la imposición y cobro de las compensaciones pertinentes.

En cuanto a la alegada violación al art. 16 de la Ley Fundamental, entendió el tribunal que el hecho de que el valor adicional alcance a cierta categoría de usuarios o clase de vehículos no es susceptible de generar una discriminación indebida, pues la norma cuestionada contempló las distintas características y porte de los vehículos involucrados en el marco de las propias finalidades que se tuvieron en cuenta para su dictado. Tampoco se ve afectada la libertad de tránsito que consagra el art. 14 de la Constitución Nacional, en tanto dicho precepto no impide al Estado establecer los cargos, erogaciones o tarifas que razonablemente requiera el sostenimiento de sus actividades y repartir su carga del modo en que estime adecuado, lo que implica considerar no sólo su monto sino también las circunstancias que rodean su imposición.

Finalmente, sostuvo que la actora no ha demostrado que los cargos tarifarios no guarden debida relación con las tareas de mejoramiento de la infraestructura e incremento de las medidas de seguridad con que cuenta la red vial en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires, ni se han agregado otros elementos de juicio que permitan concluir que dichas sumas adicionales no resultan justas y razonables, de acuerdo con los principios que rigen la materia.

-II-

Disconforme con este pronunciamiento, la actora interpuso el recurso extraordinario de fs. 275/294 que fue concedido por la cuestión federal planteada y denegado en lo que atañe a la gravedad institucional y a la arbitrariedad invocadas.

En lo sustancial aduce que la sentencia impugnada incurre en un error porque se aparta del marco fáctico y jurídico planteado por las partes al sostener que el "valor adicional no tarifario" cuestionado constituye un incremento tarifario y al avanzar en una compleja fundamentación para concluir que la DNV tiene facultades en materia tarifaria atribuidas normativamente, cuando tales aspectos no guardan relación con la situación sobre la que versa la litis. Añade que se han tergiversado los antecedentes de hecho y de derecho, por cuanto la finalidad de ese adicional no es la ejecución de obras, sino que consiste en desalentar el tránsito de vehículos de gran porte en la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires para agilizar la fluidez en determinada franja horaria.

Pone de resalto que las normas impugnadas establecen claramente que se trata de un valor no tarifario y que, según surge de los propios cuadros tarifarios que se consignan en los anexos de la resolución -DNV- 161/14, se adiciona luego de fijarse el valor total de la tarifa que deben abonar los usuarios de las respectivas categorías. Agrega que la decisión de disponer que el destino de lo recaudado sea remitido a un fondo para obras es una cuestión secundaria y meramente instrumental, pues los fondos debían ser asignados a algún destino compatible con la legalidad y el interés público.

Tras reiterar que la cámara alteró radicalmente lo que establecen las normas y construyó un nuevo caso sin ninguna relación con las presentes actuaciones -lo que determina, a su entender, la invalidez de la sentencia- sostiene que no debe confundirse el "valor adicional no tarifario" con el "recurso de afectación específica" implementado por la resolución -DNV- 1515/12 para todas las categorías de los cuadros tarifarios de los Accesos Norte, Oeste y Riccheri a la Ciudad de Buenos Aires

Procuración General de la Nación

con destino al financiamiento de las obras de infraestructura previstas en el Convenio para la Ejecución de la Obra de Ampliación de la Avenida General Paz. Al respecto, señala que el valor adicional cuestionado en autos -que fija un monto desproporcionado para impedir el tránsito de vehículos de gran porte en ciertos horarios- constituye un intento de obtener mayores recursos sin un marco jurídico que le otorgue sustento y con desconocimiento de instituciones básicas, además de carecer de relación alguna con el complejo régimen jurídico creado por el Estado para financiar las obras mencionadas.

Expresa que, si se considerara que dicho valor adicional tiene carácter tarifario siguiendo el razonamiento de la cámara, se estaría convalidando un incremento de alrededor del mil por ciento que se impuso sin respetar los procedimientos previstos para su formalización, afectando derechos y garantías constitucionales, como así también principios básicos que rigen en materia tarifaria (art. 42 de la Constitución Nacional). Añade que la postura asumida en la sentencia genera una situación de gravedad institucional, pues otorga a la autoridad administrativa una suerte de "cheque en blanco" que puede manejar en forma discrecional para las obras que decida hacer, transgrediendo todos los principios del Derecho Administrativo.

Por último, ratifica la ilegitimidad de las resoluciones -MIyT- 4/14 y -DNV- 161/14 con sustento en la incompetencia, en la violación de la ley aplicable y en la transgresión de los principios de legalidad e igualdad en materia tributaria (arts. 4°, 16, 17, 52 y 75, inc. 2°, de la Constitución Nacional). Asimismo, sostiene la nulidad de tales resoluciones por ser contrarias a la prohibición de establecer derechos al tránsito y aduanas interiores, por contener vicios en la finalidad ya que tienen un fin recaudatorio sobre un

sector de los usuarios y por desconocer los derechos a trabajar y a ejercer industria lícita.

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se halla en tela de juicio la validez de normas de carácter federal y de un acto emanado de autoridad nacional (resoluciones 161/14 y 440/14 de la DNV y 4/14 del Ministerio del Interior y Transporte) y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones de la apelante (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

Asimismo, cabe recordar que, en la tarea de esclarecer el alcance y la inteligencia de las normas de aquella naturaleza, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones de la cámara ni del recurrente, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorga (Fallos: 319:353; 326:2342, entre muchos otros).

-IV-

En cuanto al fondo del asunto, corresponde examinar si el "valor adicional no tarifario" implementado mediante la resolución -DNV- 161/14 por expresa indicación de la resolución 4/14 del Ministerio del Interior y Transporte tiene naturaleza tributaria o de otra índole para determinar, en consecuencia, si la potestad para fijarlo está reservada al Poder Legislativo -como aduce la actora- o constituye una facultad de la Administración -tal como sostiene la demandada-.

Con ese objeto, es necesario aclarar, ante todo, que las disposiciones de una ley o reglamento deben apreciarse con

Procuración General de la Nación

arreglo a su naturaleza intrínseca, antes que son sujeción a la denominación asignada por el que las dictó. Es principio aceptado desde antiguo por la Corte que no importa la calificación que se utilice para denominar la realidad de las cosas, si se advierte que las instituciones jurídicas no dependen del *nomen iuris* que se les asigne por los otorgantes del acto o el legislador, sino de su verdadera esencia jurídica económica (Fallos: 289:67; 318:676 y sentencia del 11 de junio de 2013, *in re* E.280, L.XLIV, "Establecimiento Liniers S.A. c/ E.N. - ley 26.095 - Ministerio de Planificación - resol 2008/06 y otros s/ amparo ley 16.986").

Sentado lo anterior, cabe recordar que mediante la resolución 4/14 del entonces Ministerio del Interior y Transporte se requirió a la DNV que, en el marco de su competencia, adoptara y dictara las medidas necesarias tendientes a exigir en los peajes de los accesos al área metropolitana el pago de un valor adicional de ciento ochenta y cinco pesos (\$ 185) sobre la tarifa vigente a los vehículos de transporte automotor de las categorías 5, 6 y 7, que circulen de lunes a viernes entre las 7,00 y las 10,00 horas en sentido hacia la Ciudad de Buenos Aires, entre las 17,00 y las 20,00 horas en sentido hacia la Provincia de Buenos Aires, como así también los domingos entre las 17,00 y las 20,00 horas en dirección a la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de desalentar la circulación de vehículos de gran porte y dinamizar el flujo de otras categorías reduciendo el riesgo de siniestro para resguardo y beneficio de los usuarios.

Como consecuencia de ello, la DNV dictó la resolución 161/14 instruyendo a los entes concesionarios de los Accesos Norte, Oeste y Riccheri a la Ciudad de Buenos Aires para que cobren dicho valor adicional no tarifario en las condiciones

antes expuestas (art. 1°). Asimismo, se estableció que los ingresos que se generen de este modo sean destinados al "Recurso de afectación específica" implementado por la resolución -DVN-1515/12, a fin de ser aplicados al desarrollo de obras de mejoramiento de la transitabilidad y la seguridad vial en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires (art. 3°).

De lo expuesto se desprende que el "valor adicional no tarifario" al que se ha hecho referencia no admite una consideración que se desvincule de las instituciones tributarias, pues un correcto enfoque del tema conduce a concluir que aquél participa de la naturaleza de éstas en tanto impone coactivamente a los vehículos de transporte automotor de gran porte a cuyo respecto se configura la situación de hecho que la norma prevé, la obligación de pago de una suma de dinero destinada a una cuenta especial abierta en el marco del Sistema Vial Integrado para la ejecución de obras de ampliación de la Avenida General Paz.

En efecto, los preceptos impugnados definen un presupuesto de hecho que, al verificarse en la realidad del caso concreto dan origen a la obligación de ingresar al erario público -a través de las empresas concesionarias- una suma de dinero, en las condiciones que aquéllos establecen. Dicha obligación tiene por fuente un acto unilateral del Estado y su cumplimiento se impone coactivamente a los particulares, cuya voluntad carece, a esos efectos, de toda eficacia, sin que exista acuerdo alguno de voluntades entre el Estado y los individuos sujetos a su jurisdicción con respecto al ejercicio del poder tributario implicado en sus relaciones (Fallos: 318:676, considerando 8°, y sus citas).

En este orden de ideas, es indudable que nos hallamos frente a un tributo que, más allá de su encuadramiento

Procuración General de la Nación

infraconstitucional -irrelevante a los fines de este análisis- ha sido establecido mediante un mecanismo que se halla claramente a extramuros de la única forma que nuestra Carta Magna prevé, es decir, mediante ley formal (Fallos: 334:1198).

Ello lleva a concluir que las normas impugnadas tienen un defecto de origen en la medida en que, bajo la denominación de un "valor adicional no tarifario", en rigor de verdad, encubren una carga tributaria para el usuario sin ley que así lo autorice, lo que viola el principio de reserva de ley que rige en la materia, pues únicamente el Poder Legislativo puede establecer impuestos, tasas y contribuciones, de conformidad con los arts. 4°, 17, 52 y 75, inc. 2°, de la Constitución Nacional, tal como sostuvo V.E. de modo contundente (Fallos: 303:245; 312:912, entre otros), añadiendo reiteradamente que ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es, válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones (Fallos: 316:2329; 318:1154; 319:3400; 321:366; 323:3770, entre otros).

Finalmente, se advierte que la circunstancia de que los recursos que se generen por el cobro de este valor adicional fueran destinados al "Recurso de afectación específica" que se implementó mediante la resolución -DNV- 1515/12 y sean aplicados al desarrollo de obras de mejoramiento de la transitabilidad y la seguridad vial en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires, no altera su naturaleza ni habilita a considerarlo como un componente tarifario. Ello es así, toda vez que dicho cargo no guarda relación alguna con la prestación del servicio otorgado en concesión sino que, según surge de los motivos expuestos en la resolución -DNV- 161/14, la finalidad que se persigue es la

de desalentar el tránsito de vehículos de gran porte en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires en determinados horarios que resultan críticos, para reducir el riesgo de siniestro en beneficio de usuarios de las otras categorías.

En virtud de la solución que se propugna, estimo que resulta innecesario el tratamiento de los agravios formulados por la recurrente en torno a la ilegitimidad de las resoluciones sobre la base de que transgreden el principio de igualdad en materia tributaria, por ser contrarias a la prohibición de establecer derechos al tránsito y aduanas interiores, por tener un fin recaudatorio y por desconocer los derechos a trabajar y ejercer industria lícita.

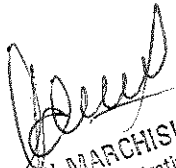
-V-

Opino, por lo tanto, que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario interpuesto y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 29 de septiembre de 2017.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaría Administrativa
Protección General de la Nación