



MONTI
Laura
Mercedes

Firmado digitalmente por MONTI Laura Mercedes
Fecha: 2026.06.24 13:57:59 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

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

- I -

En el marco de la anterior vista -en formato digital- conferida a este Ministerio Público, se solicitó a V.E. que, con el objeto de mejor dictaminar, dispusiera lo necesario para que se remitiera la totalidad de las actuaciones relacionadas con esta causa. Recibido por el Tribunal sólo el expediente principal en cinco cuerpos, se corrió nueva vista digital a esta Procuración General.

De las actuaciones acompañadas surge que la señora F.J.E. por derecho propio y en representación de sus hijas -menores de edad en ese momento, hoy actoras por derecho propio- demandó a las empresas Trenes de Buenos Aires SA (TBA), América Logística Central SA (ALL Central SA), a la Municipalidad de Morón, al Estado Nacional-Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación-Secretaría de Transporte, al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) y a la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT), a fin de obtener el cobro de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a las entonces menores. Ello, a raíz de un hecho delictivo iniciado en la vía pública, perpetrado por un tercero, cuya identidad no pudo individualizarse, y que finalizó en un predio del ex Ferrocarril Sarmiento con el abuso sexual agravado de las hoy accionantes (conf. fs. 38/46).

- II -

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala I), al resolver los recursos planteados por la parte actora, el Estado Nacional, la CNRT y ALL Central SA, condenó patrimonialmente, por mayoría, en forma concurrente, a la CNRT y al Estado Nacional y, por unanimidad, a la concesionaria ALL Central SA, por los daños y perjuicios que sufrieron las entonces menores, como consecuencia de los hechos delictivos mencionados, en terrenos del ex Ferrocarril Sarmiento (conocidos como Talleres Haedo) (conf. expediente digital).

En ese sentido, atribuyó a ALL Central SA el 40% de responsabilidad por el incumplimiento contractual grave de mantener en buenas condiciones los bienes que integraban la concesión, en particular, el predio donde se produjeron los hechos delictivos, en tanto que asignó, a la CNRT y al Estado Nacional, respectivamente, el 30% de responsabilidad a cada uno, por el incumplimiento de sus funciones de control.

Asimismo, por unanimidad, desestimó la demanda contra la Municipalidad de Morón e hizo lugar a la falta de legitimación pasiva opuesta por la empresa TBA y el ONABE.

Para resolver de tal modo, tras analizar la responsabilidad que le cupo en el suceso a la concesionaria del servicio ALL Central SA, examinó las responsabilidades correspondientes a las codemandadas CNRT y al Estado Nacional.

En lo que aquí atañe, con relación a la responsabilidad de la CNRT, preliminarmente puso de manifiesto que las cuestiones planteadas debían ser analizadas a la luz de la jurisprudencia de la Corte en torno de la responsabilidad



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

extracontractual del Estado por falta de servicio y a la teoría del órgano, construida sobre la base del art. 1112 del Código Civil y, por las circunstancias especiales del caso, desde una perspectiva de género.

Recordó que la parte actora, al individualizar la conducta que, a su entender, constituía ejercicio irregular de la función, reprochó a la CNRT "no haber realizado un control adecuado del modo en que la empresa concesionaria llevaba a cabo sus obligaciones contractuales", lo que habría contribuido, al entender de aquélla, a que no se evitara la comisión de los hechos delictivos que dieron origen a la causa.

En primer lugar, el tribunal transcribió las competencias de la CNRT que, a su juicio, resultaban atinentes al caso y que surgen del decreto 1388/1996, considerando que sus previsiones contenían "de una manera inequívoca, con independencia de sus denominaciones, diversos mandatos expresos y determinados que comportan deberes jurídicos de obrar", tal como disponer lo necesario para corregir o hacer cesar las condiciones contrarias a la seguridad.

En segundo término, al examinar si la CNRT dispuso las medidas razonables para el cumplimiento del servicio, entendió que había omitido desplegar los medios necesarios (i) para detectar (a) el estado de abandono en el que se encontraba el predio al tiempo en que se produjeron los hechos delictivos y (b) el escenario de riesgo real que ese estado implicaba para las mujeres, ya que el predio componía claramente un lugar

"proclive a la comisión de delitos semejantes" a los que se produjeron en este caso y (ii) para prevenir la materialización de ese riesgo real.

Afirmó que el ente tuvo pleno conocimiento de los variados y reiterados incumplimientos contractuales de la concesionaria ALL Central SA con relación a las playas de carga de las estaciones de tren, al punto de aplicarle sucesivas multas.

Por tal motivo -dijo- si la CNRT consideraba que el régimen normativo era inidóneo para solucionar la situación de abandono del predio y consiguiente riesgo para las mujeres, tenía el deber expreso y determinado, según los términos del art. 5° incs. c) y e) del decreto 1388/1996, de disponer lo necesario para hacer cesar las acciones contrarias a la seguridad y proponer a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos el dictado de normas reglamentarias referidas a aspectos técnicos, operativos, de seguridad y funcionales del transporte.

En consecuencia, entendió que el deber jurídico de obrar a cargo de la CNRT no se agotaba en la constatación de los incumplimientos contractuales y la consiguiente imposición de las respectivas sanciones patrimoniales, sino que era más extenso.

Aseveró que si la CNRT hubiera desplegado, razonablemente, una tarea de control concreta y eficiente para cumplir con el servicio, se habría observado, por un lado, el estándar convencional reforzado de la debida diligencia de la tutela de la mujer y se habría alcanzado, por otro, uno de los



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

claros objetivos del estatuto en cuanto a lograr mayor seguridad, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades (art. 3°, inc. c del decreto 1388/1996).

Con respecto a los argumentos de la CNRT sobre la imposibilidad material de controlar y estar presente en todo tiempo y lugar en que se prestan servicios ferroviarios, dijo que no había "margen para poner en duda" que si aquella hubiese controlado, de manera concreta y eficiente, el cumplimiento contractual de la firma concesionaria ALL Center SA en punto a la conservación del predio involucrado, podría y debería haber advertido la magnitud de la situación de abandono y, por lo tanto, el escenario de riesgo para las mujeres.

Sostuvo, asimismo, que la responsabilidad de la CNRT se había generado al no haber actuado conforme a la capacidad razonable de prever el curso normal y ordinario de las cosas (arts. 901 a 906 del Código Civil), porque a su entender no resultaba "discutible, sensatamente, que la comisión de los delitos ultrajantes en el predio era previsible", en la medida que se hallaba probado ampliamente el factor de riesgo que el predio abandonado comportaba para las mujeres y que los hechos delictivos no podrían haberse producido si el inmueble entregado en concesión no hubiera sido convertido, como consecuencia de

los diversos incumplimientos, "en un reducto propicio al delito".

- III -

Disconforme, la CNRT interpuso recurso extraordinario que, denegado por el tribunal por las causales de arbitrariedad y gravedad institucional, da lugar a la presente queja.

Asevera que en el voto que hizo mayoría en la sentencia que recurre se advierte una clara confusión respecto de los deberes y atribuciones de la CNRT, toda vez que la prevención material de riesgos de hechos delictivos tipificados en el derecho penal, como los acaecidos en autos, no están dentro de sus facultades ni atribuciones, como tampoco puede representarse que las instalaciones ferroviarias pudiesen ser proclives a los aberrantes delitos sucedidos. Ello, en la medida que, con análogo criterio, se los debería representar ante cada instalación ferroviaria que, de acuerdo al tiempo y lugar en forma particular, pudiesen entenderse proclives a los delitos que cometiesen terceros ajenos al organismo público contra la integridad de las personas.

Aduce, asimismo, que la prevención del delito y la protección de la comunidad es de competencia de la Provincia de Buenos Aires, en virtud de las disposiciones de la ley local 12.154. De allí que considera que la cámara no alcanza a explicar de qué modo la CNRT habría podido, con su accionar, haber prevenido el riesgo material del acaecimiento del hecho delictivo o bien desplegar los medios necesarios para prevenirlo.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Sostiene que se omitió mencionar la normativa específica y concreta para atribuirle falta de servicio por el incumplimiento de los deberes a su cargo.

Descalifica la sentencia por estar sustentada en argumentos erróneos, confusos y aparentes, y por prescindir de una visión integradora de los hechos acaecidos, de la prueba producida y de una correcta interpretación de la normativa federal.

Expone que el a quo se fundó para responsabilizarla en la obligación formulada genéricamente de "vigilancia y conservación de todos los bienes de la concesión", de lo cual, a su juicio, no aparece claro el incumplimiento del deber legal en el caso. Ello, toda vez que la norma no preestableció cuál era la conducta necesaria que debía desarrollar y el contenido material que determinara el deber de actuar concretamente en un supuesto como el de autos.

Por otra parte, destaca que no se ha podido acreditar el nexo causal entre el hecho y el daño causado, toda vez que la conducta estatal desplegada por la CNRT no resulta apta para determinar la autoría material del daño ni la extensión de su resarcimiento.

- IV -

A mi modo de ver, el recurso extraordinario resulta procedente pues el a quo no ha examinado adecuadamente los diversos aspectos que el caso suscita y ha efectuado

afirmaciones dogmáticas que sólo otorgan al fallo una fundamentación aparente, lo que redundaría en menoscabo del derecho de defensa en juicio del apelante, amparado por el art. 18 de la Constitución Nacional (Fallos: 308:1160 y 1790; 316:1189; 321:1103).

En efecto, considero que el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por su actividad ilícita, admitida por la cámara en este caso, no resulta aplicable en el *sub lite*, toda vez que ese reconocimiento exige para su procedencia el cumplimiento de ciertos presupuestos que, a mi juicio, no se encuentran reunidos en la presente causa.

La Corte ha sostenido en forma reiterada que para tener por configurada la obligación estatal de resarcir debe acreditarse: a) la presencia de un daño cierto; b) que el Estado haya incurrido en una falta de servicio, tal como se concebía en el art. 1112 del Código Civil aquí aplicable en virtud de la fecha de los hechos; y c) la existencia de una relación de causalidad directa entre la conducta estatal impugnada y el daño cuya reparación se persigue (Fallos: 328:2546 y 341:1555, entre muchos otros).

El Estado, al igual que todas las personas jurídicas, necesita de la actuación u omisión de personas físicas que tienen la función de hacer, querer y actuar al ente ideal. De ahí que el primer problema a resolver es el modo en que dicha actuación se imputa al Estado, frente a lo cual el Derecho ha dado diferentes respuestas, algunas basadas en principios propios del Derecho Civil, como la teoría del mandato y de la representación legal, y otras basadas en la teoría del órgano (arg. doct. de Fallos: 327:5295). La teoría del órgano que rige



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

esta materia supone la imputación de la actuación (u omisión) de las personas físicas a la persona ideal, y ello exige verificar y diferenciar cuidadosamente los entes y órganos involucrados y *las atribuciones e incumbencias que cada uno de ellos despliega* (Fallos: 345:1025).

Es menester tomar en cuenta que, en los supuestos de falta de servicio, sólo puede caber responsabilidad al organismo oficial si incumplió el deber legal que le imponía obstar el evento lesivo, puesto que una conclusión contraria llevaría al extremo de convertir al Estado en un ente asegurador de todo hecho dañoso que se cometiera (conf. doctrina de Fallos: 329:2088 y 332:2328).

A la luz de los principios expuestos, se observa que la sentencia de la cámara atribuyó responsabilidad a la CNRT, en el daño producido a las actoras, por haber omitido el deber de control sobre el concesionario del servicio de transporte, sin embargo, se ha pasado por alto que, según las competencias del ente la falta de servicio no se hallaba configurada.

Entiendo que ello es así, toda vez que la CNRT -creada por el decreto 660/1996-, tiene, merced a las disposiciones del decreto 1388/1996 (en su redacción original), la competencia específica de controlar y fiscalizar la red ferroviaria y de automotor concesionada de pasajeros y de los hechos que se relacionen con ella. De esta manera, hacerla responsable de incumplir el deber de control para la prevención de seguridad

ciudadana es extender su competencia a obligaciones que el ordenamiento jurídico no le ha encomendado.

Lo expuesto surge claramente, a poco que se repare en ellos, de los objetivos, deberes, facultades y funciones previstos en los arts. 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8° y 9°, anexo I, del decreto 1388/1996 -transcriptos por el *a quo* en el punto XLII de la sentencia-, los cuales se hallan referidos a "lograr mayor seguridad, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades" (art. 3°, inc. c, el subrayado no es del original).

Asimismo, el art. 9° establece que, en lo relativo a la seguridad del transporte por vía férrea, tendrá como objetivo controlar el cumplimiento de las normas vigentes, respecto de la vía e instalaciones fijas, del material rodante y de los materiales y repuestos correspondientes, así como de las obras y provisiones que integran el plan de inversiones del concesionario. A tales efectos tendrá las facultades de: a) fiscalizar con intervención de los organismos que en cada caso correspondan, la adopción por parte de las empresas ferroviarias de las medidas conducentes a la seguridad de los bienes afectados a la prestación de los servicios ferroviarios a fin de garantizar su normal prestación y a la protección de las personas y cosas transportadas; c) habilitar o rehabilitar el establecimiento de líneas, ramales y estaciones, en cuanto afecte a la seguridad ferroviaria; d) requerir información a las empresas ferroviarias y efectuar inspecciones *in situ* para determinar el grado de cumplimiento dado por ellos a las normas



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

relativas a la seguridad de la operación, en los materiales de vía, material rodante, estructuras y equipamientos de seguridad incorporados y su mantenimiento; e) ordenar a las empresas ferroviarias las acciones necesarias para dar cumplimiento a las normas sobre seguridad ferroviaria, cuando se comprueben deficiencias y omisiones en su aplicación; f) emitir órdenes de emergencia dirigidas a las empresas ferroviarias, disponiendo medidas de aplicación inmediata, incluso la interrupción de las operaciones ferroviarias, cuando compruebe situaciones de peligro que justifiquen dicha actitud, y emitir órdenes del mismo tipo que tiendan a evitar dichos riesgos; g) llamar la atención, apercibir o imponer multas a todo concesionario bajo su jurisdicción que no cumpla con las disposiciones relativas a la seguridad o que preste la colaboración requerida a una orden de emergencia, de conformidad a un procedimiento que asegure al interesado el debido proceso administrativo; j) emitir, cuando lo estime necesario, boletines técnicos informativos y recomendaciones relativos a la seguridad; l) requerir el auxilio de la fuerza pública cuando sea necesario al ejercicio de sus funciones, bajo su exclusiva responsabilidad. Velar dentro del alcance de sus funciones por la protección del medio ambiente y la seguridad pública (art. 6°, inc. g).

Un análisis detallado de las disposiciones mencionadas lleva a concluir que en el *sub lite* las potestades de la CNRT, en las cuales el *a quo* fundó el deber legal incumplido por parte de ésta, atinentes a adoptar las medidas a fin de "disponer lo

necesario para corregir o hacer cesar inmediatamente las condiciones o acciones contrarias a la seguridad" (art. 5°, inc. c) o aun para "proponer a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos el dictado de normas reglamentarias referidas a aspectos técnicos, operativos, de seguridad y funcionales del transporte" (art. 5°, inc. e -el subrayado y resaltado es añadido-), no son suficientes para responsabilizar a la demandada por omisión en este caso.

Tal insuficiencia se verifica si se advierte que el *deber de seguridad* que el ordenamiento jurídico atribuye al ente, se halla regulado, como se dijo, específicamente para el *control, vigilancia y fiscalización del servicio de transporte ferroviario y de carga y a los hechos producidos con motivo de él*. Por tal razón, las competencias atribuidas a la CNRT para controlar a la concesionaria, no le imponían de modo *específico* el deber de garantizar la seguridad ciudadana. Cabe tener presente que la responsabilidad estatal por omisión de mandatos jurídicos indeterminados -y aun de los expresos- debe ser motivo de un juicio estricto y basado en la ponderación de los bienes jurídicos protegidos (conf. doctrina de Fallos: 333:2426; 347:1827), bienes que, en este caso, según las competencias específicas atribuidas al ente por el decreto citado, estaban limitadas al control del servicio de transporte.

Por lo demás, la omisión de control que el *a quo* atribuye a la CNRT, sobre las obligaciones contractualmente contraídas por la concesionaria, con relación a las instalaciones de la estación Haedo, tampoco importa -a mi juicio- falta de servicio en la medida que no se ha acreditado



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

la relación de causalidad entre la supuesta falta y el daño ocasionado.

El nexo causal impone al juez analizar la necesaria conexión fáctica que debe mediar entre la acción u omisión y el resultado dañoso. A partir de ella se vincula materialmente, de manera directa, el evento (comisivo u omisivo) con el daño y, en forma sucedánea e indirecta, con el factor de atribución.

No cualquier hecho condicionante probado adquiere el carácter de causa, sino sólo aquel que es adecuado para ocasionar el daño. Para dilucidar cuál o cuáles de los distintos antecedentes que se presentan en la producción del daño actúan como causa o concausas de éste, se recurre a la teoría de la *causalidad adecuada*, que se construye con los criterios de normalidad, habitualidad y regularidad de las consecuencias que suceden según el curso natural y ordinario de las cosas, lo cual constituye el fundamento de previsibilidad abstracta u objetiva para atribuir las a la conducta del Estado (conf. CNT 030552/2013/1/RH001 "Recurso Queja N° 1 - LENCINA HERNAN LEONEL c/ TRANSPALL SA Y OTROS s/ACCIDENTE - ACCION CIVIL", sentencia de la CSJN del 4 de junio de 2026; voto del juez Rosatti, aplicable *mutatis mutandi* a la responsabilidad extracontractual del Estado).

El examen de la causalidad adecuada resulta insoslayable y dirimente para determinar quiénes son responsables frente al daño. Y a aquélla se llega a partir de realizar un juicio de probabilidad para esclarecer si un

determinado acontecimiento acostumbra a suceder según el curso ordinario de las cosas.

Sobre la base de tales consideraciones, estimo que la sentencia recurrida carece de un análisis estricto, como correspondía que se efectuara, en la apreciación del nexo causal y del juicio de probabilidad que ello implica.

En efecto, la circunstancia del estado de abandono del predio, que el *a quo* califica como "escenario de riesgo" y lo atribuye a la falta de control de la CNRT sobre los deberes del concesionario, no aparece como causa debidamente fundada, según el curso natural y ordinario que tiene la ejecución del contrato de servicio de transporte, con el hecho delictivo provocado por un tercero, en una situación ajena a la prestación de dicho servicio.

V.E., precisamente, ha sostenido que la responsabilidad directa basada en la falta de servicio y definida como una violación o anormalidad frente a las obligaciones del servicio regular, entraña una apreciación en concreto que toma en cuenta la naturaleza de la actividad, los medios de que dispone el servicio, el lazo que une a la víctima con el servicio y el grado de previsibilidad del daño (*Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, Faute de Service*, N° 178; Fallos: 321:1124, considerando 6°; 330:563; 347:1353).

Por lo demás, tampoco puede predicarse, por sí mismo, que, en esta situación particular, el hecho delictivo que dio inicio a las actuaciones fuera un daño previsible y evitable, pues no ha sido establecido que la demandada tuviera conocimiento -en la medida que no surge de las actuaciones, ni



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

se menciona en la sentencia- sobre la existencia de un contexto estructural y generalizado de violencia que involucrara a las actoras o de comisión de delitos previos que fuera plenamente conocido por la CNRT, ni menos aún que dicho organismo tuviera conocimiento de una situación de riesgo real e inminente para una víctima determinada.

Cabe recordar que el Tribunal tiene dicho que el ejercicio del poder de policía que corresponde al Estado no resulta suficiente para atribuirle responsabilidad en un evento en el cual ninguno de sus órganos o dependencias tuvo parte, toda vez que no parece razonable pretender que su responsabilidad general en orden a la prevención de los delitos pueda llegar a involucrarla a tal extremo en las consecuencias dañosas que ellos produzcan con motivo de hechos extraños a su intervención (Fallos: 312:2138; 323:305 y 318), esa actividad no puede extenderse -habida cuenta de que es claramente imposible- al extremo de impedir todo hecho delictivo cometido por terceros y, por ende, responsabilizar al Estado por las consecuencias que éstos les deparen a las víctimas.

Respecto del argumento de la cámara, en torno de que los hechos delictivos no se habrían producido si, como consecuencia de los diversos incumplimientos de los demandados, el inmueble no se hubiera convertido "en un reducto propicio al delito", a mi modo de ver, luce como una afirmación dogmática para responsabilizar al ente, pues se construye sobre la base de una "presunción" o "conjetura" de la causalidad que desatiende

la jurisprudencia de la Corte referida a que la causa del daño debe ser adecuada (Fallos: 333:1869; 335:2242, entre otros), idónea (doctrina de Fallos: 313:284; 329:2088), apta (Fallos: 329:3966) y jurídicamente relevante (Fallos: 324:1243).

También es dable recordar que el Tribunal, en el caso "Ceballos" (Fallos: 345:1025), ha exigido, como extremo determinante para establecer la relación de causalidad entre la obligación estatal de resarcir y el daño ocasionado cuando intervienen terceros, que los tribunales examinen "meticulosamente si suprimida la conducta que se reputa ilegítima, el daño igualmente se hubiese consumado y todos los factores que a él contribuyen" (v. considerando 6° fallo cit.).

Sin embargo, en el *sub lite* no advierto que se siguiera la línea trazada por la Corte en ese precedente, en la medida que no hubo una representación por parte del juzgador del hecho en cuanto a que, ante la hipótesis de no haberse encontrado el predio en situación de abandono, el aberrante acto delictivo que da origen a estas actuaciones igualmente se hubiera cometido.

En función de las consideraciones que preceden, estimo, por una parte, procedente la tacha de los razonamientos que pudieron plasmarse en la sentencia, en cuanto ellos, a mi criterio, conducen a una errónea aplicación del derecho vigente, y por la otra, que asiste razón a la apelante, ya que el mero hecho del estado de abandono del predio no justifica la reparación pretendida, ni se advierte conducta ilegítima por parte de la CNRT que genere su deber de reparar los daños invocados.

Opino, en definitiva, que la decisión recurrida, bajo fundamentos aparentes, ha omitido el adecuado análisis de



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

normativa y de extremos conducentes para la solución del litigio, ya que se apoya en conclusiones dogmáticas e inferencias sin sostén jurídico o fáctico con el solo sustento de la voluntad de los jueces, por lo que debe ser dejada sin efecto (conf. doctrina de Fallos: 326:3734, entre muchos otros).

Finalmente, no puedo dejar de mencionar que lo expuesto no implica desconocer el derecho de las víctimas a obtener una justa indemnización por el aberrante hecho al que fueron sometidas, sino sólo advertir sobre la falta de responsabilidad extracontractual del Estado y de sus entes y órganos en un acontecimiento ocasionado por un tercero que no pudo ser individualizado y quien, en definitiva, fue el que realmente ocasionó el daño.

- V -

Por ello, opino que debe declararse admisible la queja, procedente el recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada y devolver las actuaciones al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo aquí decidido.

Buenos Aires, de junio de 2026.