



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

5130/2024

Incidente N° 1 - ACTOR: FUNDACION CONSUMIDORES UNIDOS DEL CHACO (CUCHA) DEMANDADO: CORREDORES VIALES S.A Y OTROS/INC APELACION

Resistencia, 07 de febrero de 2025.- GAK

VISTOS:

Estos autos caratulados: "**Incidente N° 1 - ACTOR: FUNDACION CONSUMIDORES UNIDOS DEL CHACO (CUCHA) DEMANDADO: CORREDORES VIALES S.A Y OTROS/INC APELACION**", Expte. N° **FRE 5130/2024/1/CA1**, venidos del Juzgado Federal N° 1 de la ciudad de Resistencia;

Y CONSIDERANDO:

I.- Arriban los autos a conocimiento y decisión de esta Alzada con motivo de los recursos de apelación deducidos por las demandadas contra las siguientes resoluciones:

(i) de fecha 31/05/2024 que resolvió hacer lugar a la medida cautelar innovativa peticionada por la Fundación de Consumidores Unidos del Chaco (CUCHA) contra el Poder Ejecutivo Nacional, Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y Corredores Viales S.A. (CVSA) y, en consecuencia, ordenó: 1) suspender la Resolución N° 66/2024 de la DNV y sus respectivos cuadros tarifarios; 2) retrotraer la tarifa de la estación de Peaje Puente General Belgrano y Makallé, pertenecientes al Tramo III, a las vigentes con anterioridad a la Resolución N° 66/2024, hasta que se resuelva la acción de amparo. Todo en el término de dos (2) días de notificada la misma. A su vez, exhortó a la DNV y a CVSA que implementen un procedimiento participativo -audiencia pública-, asegurando la efectiva participación de todos los ciudadanos, garantizando la accesibilidad y transparencia en la fijación de tarifas de peaje;

(ii) del día 02/07/2024 por la que se intimó a las demandadas al fiel e íntegro cumplimiento de lo ordenado en la manda cautelar de fecha 31/05/2024 en el plazo de dos (2) días, bajo apercibimiento de multa diaria de PESOS DIEZ MILLONES (\$10.000.000) por cada día de retardo;



(iii) del 03/07/2024 por la que se amplió la medida cautelar de fecha 31/05/2024 y, en consecuencia, ordenó la suspensión de la Resolución N° 332/2024 y sus cuadros tarifarios, retrotrayendo la tarifa a las vigentes con anterioridad de las Resoluciones Nros. 66/2024 y 332/2024, hasta tanto se resuelva la acción de amparo.

Contra dichas resoluciones, tanto la DNV como CVSA interpusieron sendos recursos de apelación -en subsidio a los de reposición-, los que se encuentran concedidos según constancias de las actuaciones.

Corridos los pertinentes traslados, los mismos fueron replicados por la actora en base a argumentos a los que remitimos en honor a la brevedad.

En fecha 26/12/2024 esta Cámara llamó Autos para resolver dichos recursos, por lo que se encuentran en condiciones de ser decididos.

II.- Los agravios, sintetizados, se detallan a continuación:

1) Resolución de fecha 31/05/2024

(a) Recurso de la DNV:

Sostiene que el Juez de la anterior instancia no tuvo en consideración lo dispuesto por los arts. 3 y 13 de la Ley N° 26.854.

Afirma que no concurren en el caso los recaudos de verosimilitud del derecho invocado ni de la ilegitimidad del acto establecidos en los arts. 13 (incs. b y c) y 15 de la Ley N° 26.854.

Cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relativa a la presunción de legitimidad del acto administrativo.

Alega que la determinación del monto de la tarifa de peaje resulta una actividad discrecional de la autoridad administrativa, que requiere la sustanciación de complejos informes económicos y técnicos de manera previa a que ésta sea adoptada, como así también de una apreciación de oportunidad, mérito y conveniencia que le es propia.

Expone que la misma fue realizada conforme el proceso participativo a través de la Resolución N° REOL-2024-94-APNDNV·MIRF de fecha 18/03/2024, por la que se declaró la apertura del proceso previsto en el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas, aprobado por el artículo 3 del Decreto N° 1.172 de fecha 03/12/2023 en relación al Proyecto de Aprobación de los Cuadros Tarifarios a ser aplicados a los Contratos de Concesión de los Corredores Viales Tramo I al X.

Asevera que la tarifa del peaje es razonable, tal como surge de los informes acompañados como prueba documental, la que se encuentra





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

garantizada por los procedimientos técnicos seguidos para la determinación de la tarifa tope.

Destaca que del informe realizado por la Gerencia Ejecutiva de Planeamientos y Concesiones (IF-2024-63001897-APN-PYC#DNU) se detalló la base del sistema de cálculo en la que se fundan las variaciones de costos representativos de la concesión, cuyos índices se aplican sobre las tarifas, a fin de mantener el equilibrio de la ecuación económico financiera del contrato de concesión. Indica que ello se realiza de conformidad con el procedimiento previsto por el art. 49 del PLIEGO DE ESPECIFICACIONES TECNICAS GENERALES, para las estaciones de Peaje: MAKALLÉ y PUENTE GRAL. BELGRANO.

Efectúa otras consideraciones al respecto.

Considera que no se encuentra acreditado que el cumplimiento o la ejecución del acto administrativo impugnado ocasione perjuicios graves de imposible reparación ulterior.

Cuestiona la contracautela dispuesta en el fallo recurrido, la que, señala, no se ajusta a la exigida por la legislación vigente (art. 10 de la Ley N° 26.854).

Reitera conceptos.

Finalmente reserva el Caso Federal y efectúa petitorio de estilo.

(b) Recurso de CVSA:

Afirma que la medida carece de idoneidad por la falta de aplicación de los arts. 3 y 13 de la Ley N° 26.854.

Alega respecto de la presunción de legitimidad de las actuaciones administrativas.

Sostiene que el Decreto N° 659/2019, que le otorgó la concesión de los Tramos I a V bajo la Ley N° 17.520, establece que la misma no es un servicio público, lo que determina la inaplicabilidad del fallo "Cepis" de la Corte Suprema -importancia de la audiencia pública-.

Expone que, a los fines de establecer las tarifas de concesión de obra pública, se debe contemplar la participación ciudadana -lo que aduce fue cumplimentado en autos-. Indica, por lo tanto, que resulta improcedente la audiencia pública pretendida por la accionante.



Destaca la razonabilidad del cuadro tarifario aprobado y efectúa diversas consideraciones al respecto.

Cuestiona la contracautela juratoria otorgada, efectúa reserva del Caso Federal y concluye con petitorio de estilo.

2) Resolución de fecha 02/07/2024

(a) Recurso de la DNV:

Alega que no corresponde la intimación cursada por cuanto su parte planteó la incompetencia del Juez interviniente y ninguna de sus resoluciones se encuentra firme, al encontrarse pendientes los recursos interpuestos contra la misma.

Manifiesta que, al no existir incumplimiento, resulta improcedente la multa impuesta.

Expone que el monto previsto en concepto de multa resulta arbitrario y abusivo.

Mantiene reserva del Caso Federal.

(b) Recurso de CVSA:

Afirma que al disponerse la intimación al cumplimiento de la medida no se consideró que su parte había planteado la incompetencia y que ninguna de las resoluciones se encontraba firme.

Sostiene que la decisión resulta nula por haberse omitido remitir las actuaciones al Juez competente de acuerdo a lo dispuesto por el art. 212 in fine del CPCCN.

Alega la nulidad de la resolución por incumplimiento del informe previo.

Indica que el monto diario establecido en la multa es arbitrario y abusivo.

3) Resolución de fecha 03/07/2024

(a) Recurso de la DNV:

Reitera la cuestión relacionada con la incompetencia planteada por su parte.

Expone que el nuevo cuadro tarifario dispuesto por Resolución N° 332/24 deriva de facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional conferido por las diversas normas que detalla.

(b) Recurso de CVSA:

Afirma que el Juez de la anterior instancia no dijo nada respecto de que la medida cautelar antes decretada se encontraba apelada y, por ende, no estaba firme.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Sostiene la nulidad de la resolución por omisión de lo dispuesto en el art. 212 in fine del CPCCN que obliga a remitir las actuaciones al juez competente.

Alega la nulidad absoluta de la resolución en virtud de haberse omitido solicitar el informe del art. 10 de la Ley N° 877-B de la provincia del Chaco.

III.- Expuestos de la manera que antecede los argumentos esgrimidos por las demandadas para fundar sus apelaciones, corresponde abocarnos a su tratamiento.

Cabe señalar inicialmente que el dictado de una medida cautelar no importa el anticipo de una eventual sentencia favorable, la verosimilitud del derecho debe surgir de manera manifiesta de los elementos obrantes en la causa, resultando por lo demás improcedente el análisis exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, cuya naturaleza y extensión han de ser dilucidadas con posterioridad (CNCont. Adm. Fed., Sala V, in re "Correo Argentino S.A. c/ Estado Nacional PEN s/ Medida Cautelar [autónoma]", del 16/03/01; con cita del precedente CN Civ. Com. Fed., Sala I, in re "Turisur S.A. c/ Estado Nacional - Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable - Administración de Parques Nacionales s/ Nulidad de acto administrativo", del 24/02/2000).

Por ende, la procedencia de dichas medidas se halla condicionada a que se acredite la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por quien las solicita (*fumus bonis iuris*) y el peligro en la demora (*periculum in mora*), que exige evidenciar que la tutela jurídica que la actora aguarda de la sentencia definitiva pueda llegar a resultar inútil por el transcurso del tiempo, configurándose un daño irreparable.

Allí radica el peligro, que junto a una indispensable y aun mínima apariencia de buen derecho, justifican el anticipo material de tutela judicial que implican los pronunciamientos cautelares.

Como indica Arazi, la medida cautelar requerirá la demostración de la verosimilitud del derecho invocado, la demostración del perjuicio irreparable que produciría el mantenimiento de la situación existente, la imposibilidad de lograr la cautela por otro conducto y la contracautela (Conf. Medidas Cautelares, Ed. Astrea, Bs. As., 1999, p. 394/395).



Es de destacar asimismo que, por tratarse de una medida provisional, el análisis debe efectuarse dentro del limitado marco cognoscitivo que implica el despacho de medidas como la solicitada.

Resulta preciso recordar que la Corte Suprema sostuvo en autos "Camacho Acosta M. c/ Grafi Graf. SRL y otros" (C.2348.XXXII del 07/08/1997) que "...en ciertas ocasiones -como ocurre en la medida de no innovar y en la medida cautelar innovativa- existen fundamentos de hecho y de derecho que imponen al tribunal expedirse provisionalmente sobre la índole de la petición formulada sin que ello implique incurrir en prejuzgamiento". Y agregó que "...la medida cautelar innovativa es una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado y, por configurar un anticipo de jurisdicción, favorable respecto del fallo final de la causa, resulta justificada una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión".

Asimismo, afirmó que ambas medidas cautelares pueden importar un anticipo jurisdiccional, lo que no va en contra de la naturaleza de las mismas, sino que, en los casos que correspondiera su dictado, los jueces deben extremar los recaudos al fallar, por el alcance que el pronunciamiento puede tener respecto a la sentencia definitiva que se deba dictar en autos.

También es pertinente recordar -como lo tiene resuelto la Corte Suprema de Justicia de la Nación- que cuando la medida cautelar se intenta contra la Administración Pública, es menester que se acredite prima facie y sin que ello implique prejuzgamiento de la solución de fondo, la manifiesta arbitrariedad del acto cuestionado, dado el rigor con que debe apreciarse la concurrencia de los supuestos que la tornan admisible.

Y ello es así porque los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria, razón por la cual, en principio, ni los recursos administrativos ni las acciones judiciales mediante los cuales se discute su validez, suspenden su ejecución, lo que determina, en principio, la improcedencia de las medidas cautelares contra aquéllos (Fallos: 313:521 y 819, entre muchos otros). Debe añadirse, por último, que en los litigios dirigidos contra la Administración Pública o sus entidades descentralizadas, además de los presupuestos de las medidas de no innovar, establecidos en general en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, se requiere como requisito específico, que la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

medida solicitada no afecte un interés público al que deba darse prevalencia ("La Ley" 2001-D-65) o, expresado con el giro que emplea la Corte Suprema, resulta imprescindible la consideración del interés público comprometido (Fallos: 314:1202).

La complejidad del planteo efectuado por la actora, orientado a obtener cautelarmente la suspensión de las resoluciones dispuestas por la DNV respecto al cuadro tarifario establecido para los corredores viales situados en la provincia del Chaco (Puente General Belgrano y Makallé, pertenecientes al Tramo III), impone la necesidad de adoptar una decisión respetuosa del adecuado funcionamiento institucional.

En efecto, mediante la pretensión de fondo se pretende confrontar la legitimidad -constitucionalidad- de las resoluciones en cuestión, requiriendo CUCHA el dictado de una orden judicial que suspenda cautelarmente sus efectos.

Por regla general -y en la medida que aquellos criterios no constituyan evidente arbitrariedad- no corresponde que el Poder Judicial examine la conveniencia, oportunidad, acierto o eficacia del criterio adoptado por otro poder del Estado dentro de su esfera de reserva (cuestiones políticas no judiciales que quedan fuera de lo que denominamos "caso" -art. 116 CN-). (Bianchi, Alberto B., Control de Constitucionalidad, Ed. Ábaco, Bs. As., 2002, t. 2, p. 159).

(i) Para decidir, resulta necesario previamente efectuar un breve detalle de las resoluciones administrativas cuestionadas por la actora que motivaron la presente acción y que, consecuentemente, derivaron en las diversas resoluciones dispuestas por el Juez de la anterior instancia, las que resultan ahora objeto de apelación.

Inicialmente, mediante Resolución N° 66/2024 la DNV dispuso, en su parte pertinente, aprobar los Cuadros Tarifarios y la metodología de cálculo a ser aplicados a los Corredores Viales Nacionales Tramos I a X, que como Anexos I y II, forman parte integrante de dicha resolución (art. 1°) y establecer que los Cuadros Tarifarios que se aprueban tendrán vigencia a partir de darse a conocer a los usuarios a través de su publicación durante DOS (2) días corridos, en por lo menos DOS (2) de los



principales medios periodísticos de la zona de influencia, de manera previa a su aplicación (art. 2°).

Contra dicha resolución, CUCHA promovió acción de amparo y solicitó se dicte medida cautelar innovativa solicitando su suspensión, la que fuera admitida en fecha 31/05/2024 y, en su consecuencia, se ordenó suspender la Resolución N° 66/2024 de la DNV y sus respectivos cuadros tarifarios y retrotraer la tarifa de la estación de Peaje Puente General Belgrano y Makallé, pertenecientes al Tramo III, a las vigentes con anterioridad a la misma, hasta que se resuelva la acción de amparo.

Además, exhortó a la DNV y a CVSA que implementen un procedimiento participativo -audiencia pública-, asegurando la efectiva participación de todos los ciudadanos, garantizando la accesibilidad y transparencia en la fijación de tarifas de peaje.

El sentenciante consideró, para resolver de tal manera, que la presunción de legitimidad del acto administrativo cuestionado se ve debilitada, por cuanto la Resolución N° 66/2024 que aprueba los cuadros tarifarios y metodología de cálculo a ser aplicados a los corredores viales nacionales, entre los que se incluye el Tramo III (estación de Peaje Puente General Belgrano y Makallé), ha sido determinada sin la Audiencia Pública Previa.

A su vez, sostuvo que el incremento determinado en el anexo I y II de la Resolución 66/2024, que fija una actualización del 200% en la tarifa de peaje, como así también el procedimiento de actualización mensual prevista para el 01/06/2024 basados en el Coeficiente de Variación Tarifaria (Cvta) afecta gravemente el derecho de propiedad y los intereses económicos de los usuarios del sistema vial.

Posteriormente, en fecha 25/06/2024, la DNV dispuso, mediante Resolución N° 332/2024, aprobar nuevos cuadros tarifarios a ser aplicados por CVSA para los Tramos I a X de acuerdo al Anexo I que forma parte integrante de la misma.

En razón de ello, el Juez de la anterior instancia resolvió, el día 03/07/2024, ampliar la medida cautelar de fecha 31/05/2024 y, en consecuencia, ordenó la suspensión de la Resolución N° 332/2024 y sus cuadros tarifarios, retrotrayendo la tarifa a las vigentes con anterioridad de las Resoluciones Nros. 66/2024 y 332/2024, hasta tanto se resuelva la acción de amparo.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

(ii) Desde tal perspectiva, corresponde analizar si las resoluciones administrativas dictadas por la DNV resisten, dentro del limitado marco cognoscitivo en el que nos encontramos, el test de razonabilidad que establece la Constitución Nacional, anticipando nuestra opinión en sentido favorable, toda vez que, a nuestro juicio, dichas resoluciones -prima facie- satisfacen adecuadamente la totalidad de los recaudos antes enumerados.

La razonabilidad constituye un principio general de derecho -creación doctrinaria y jurisprudencial, con fundamento en los artículos 28 y 33 de la Constitución Nacional-. Su control, implica verificar -además de los requisitos ineludibles de fin público, medio adecuado y ausencia de iniquidad manifiesta- la existencia de 'circunstancias justificantes', es decir, que la restricción impuesta a los derechos ha de hallarse fundada en los hechos que le dan origen, procurando que las normas aplicables mantengan coherencia con las reglas constitucionales, de suerte que su aplicación no resulte contradictoria con lo establecido por la ley fundamental. (Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, in re: "Hernández, Alicia Esther y otros c/ Municipalidad del Partido de General Pueyrredón s/ Demanda contencioso administrativa", 31 de marzo de 2004).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene doctrinado que "Es la razonabilidad con que se ejercen las facultades discrecionales el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dicha exigencia" (CSJN, "Elías, Jalife s/ acción de amparo", 16/12/1993).

Efectuado un breve detalle de los hechos relatados y previo a todo análisis, es dable recordar que los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino solamente aquéllas que son conducentes y poseen relevancia para resolver el caso (Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; entre otros).

Por consiguiente, cabe introducirnos en el análisis de los agravios expuestos por las demandadas, específicamente respecto de la resolución cautelar de fecha 31/05/2024.



Con relación a la falta de cumplimiento del procedimiento participativo que la Constitución Nacional exige a fin de efectuar el pertinente aumento en el cuadro tarifario, es de resaltar, liminarmente, que la Ley N° 17.520 faculta al Poder Ejecutivo a fin de otorgar concesiones de obra pública por un término fijo, a sociedades privadas o mixtas o a entes públicos para la construcción, conservación o explotación de obras públicas mediante el cobro de tarifas o peaje conforme los procedimientos que fija dicha ley.

En tal cometido, mediante Decretos Nros. 779 de fecha 30/09/2020 y 1036 del 22/12/2020, se otorgó a la empresa CVSA la concesión de obra pública por peaje para la construcción, mejora, reparación, promoción, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración, explotación y prestación de servicios al usuario y a la usuaria, bajo el régimen establecido en la Ley N° 17.520, sus modificatorias y reglamentarias, de los Corredores Viales Nacionales que se detallan en sus Anexos y bajo las pautas contractuales allí establecidas.

Es dable recordar que mediante Decreto-Ley N° 505/58 se aprobó el Estatuto Orgánico de la DNV y que, por Ley N° 27.745, se transfirieron las competencias, objetivos y funciones del órgano de control de concesiones viales, órgano desconcentrado en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, creado por el Decreto N° 1994 de fecha 23/09/1993, sus modificatorios y complementarios, a la DNV, la que ejerce las funciones transferidas a través de la Coordinación General de Planeamiento y Concesiones.

En dicho carácter, la DNV encomendó a la Gerencia Ejecutiva de Planeamiento y Concesiones que realice las modificaciones necesarias para los Cuadros Tarifarios correspondientes a los Tramos I a X, previa realización del Procedimiento previsto en el "Reglamento General para Elaboración Participativa de Normas", que fuera aprobado por el art. 3° del Decreto N° 1.172 de fecha 03/12/2003.

Recordemos, dicho Decreto (acceso a la información pública) establece los reglamentos generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), para la publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del PEN y para la Elaboración Participativa de Normas (EPN), entre otras cuestiones. De manera particular, la EPN es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación, cuando las características del caso - respecto de su viabilidad y oportunidad- así lo impongan.

De tal manera, se corrobora a través de la documental acompañada (respuestas de la DNV de fechas 04/06/2024 y 18/06/2024), que a través de la Resolución N° RESOL-2024-94-APN-DNV#MINF de fecha 18/03/2024, se declaró la apertura del Procedimiento previsto en el Reglamento General para la EPN, en relación los Proyectos de Aprobación de los Cuadros Tarifarios a ser aplicados a los Contratos de Concesión de los Corredores Viales Tramos I al X. En dicho acto administrativo, se indica que los interesados podían participar de la Consulta Ciudadana tanto por el Formulario Web disponible -accesible incluso en telefonía celular-; como así también a través del Formulario físico para la Presentación de Opiniones y Propuestas, aprobado en los términos del art. 15 del Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas y del formulario establecido en el Anexo VI del Decreto N° 1.172/03 y que como ANEXO II; forma parte integrante de la mencionada medida. (IF-2024-28268746-APN-DNV#MINF).

En ese marco, se invitó a la ciudadanía a expresar sus opiniones y propuestas con relación al proyecto de norma citado, hasta QUINCE (15) días hábiles administrativos, contados desde la fecha de la última publicación en el Boletín Oficial, es decir se podía participar de la consulta hasta el 17 de abril de 2024, inclusive.

Luego se elaboraron los informes pertinentes y se emitió el acto administrativo, en este caso la RESOL-2024-66-APN-DNV#MEC que nos ocupa, la que fue publicada y difundida por los medios gráficos tal como lo exige la normativa. Asimismo, se creó y publicó, para la ciudadanía en general la sección correspondiente en el Sitio Web de la DNV.

Lo expuesto, inclusive, se corrobora con la documental acompañada por la propia actora, de la que surge que en fecha 11/04/2024, por Resolución N° 108/2024, el Defensor del Pueblo de la provincia del Chaco, solicitó a la DNV que informe el plan de obra propuesto que justifique el incremento del peaje de \$300 a \$900 y recomendó, en caso de aumento, un incremento gradual, paulatino, en base al principio de gradualidad y



proporcionalidad. Ello en virtud de la misiva cursada por la que "se insta a que la Defensoría participe de este espacio que se propone desde esta Dirección Nacional de Vialidad para trasladar sus consideraciones sobre todos aquellos peajes correspondientes a la provincia del Chaco y/o de todos aquéllos que considere pertinente dar a conocer" (ver Considerandos de dicha Resolución).

Es decir, dentro del limitado marco cognoscitivo en el que nos encontramos, y sin que ello implique emitir opinión respecto de la cuestión de fondo controvertida, se habría cumplimentado -prima facie- con la normativa aplicable respecto de la participación ciudadana. Inclusive, en dicha tarea, el Defensor del Pueblo interviniente no habría objetado el procedimiento seguido por la DNV al efecto, simplemente requirió se informe respecto al aumento y al plan de obras.

Así pues, se corrobora que mediante nota N° NO-2024-38679037-APN-RIICP#DNV de fecha 16/04/2024 se habría dado cumplimiento a la solicitud formulada por el Defensor del Pueblo, poniendo en conocimiento del mismo, entre otras consideraciones, que de la "Resolución N° RESOL-2024-94-APN-DNV#MINF de fecha 18 de marzo de 2024 a través de la cual esta DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD, declaró la apertura del Procedimiento previsto en el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas, aprobado por el Artículo 3° del Decreto N° 1.172 de fecha 3 de diciembre de 2003, en relación los Proyectos de Aprobación de los Cuadros Tarifarios a ser aplicados a los Contratos de Concesión de los Corredores Viales Tramos I al X surgen referencias a las partes más sustantivas de los informes técnicos aportados por las áreas de esta Repartición que desencadenaron en el acto que nos ocupa. Sumado a ello, el Artículo 6° del citado Acto Administrativo estipula que "...durante el plazo estipulado en el Artículo precedente, los interesados podrán tomar vista del Expediente citado en el Visto, consultar el Proyecto de Norma y sus antecedentes, ante esta DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD, a través de sistema de Trámite a Distancia (TAD) eligiendo la opción "Presentación ciudadana ante el poder ejecutivo", en atención a que se encuentra implementado el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). Esta Repartición notificará mediante Sistema TAD el archivo correspondiente con la totalidad de los documentos en citadas actuaciones."

Es decir, que tanto esa Defensoría -como cualquier interesado- podrá tomar vista de la totalidad de las actuaciones a través de canales digitales.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Por esto último, es que -reiteramos- no solo se posibilita que participe de la CONSULTA CIUDADANA en trato; sino que, a la vez, tome vista de las actuaciones. Es más, cualquier interesado puede hacer uso de la vista y luego participar con las apreciaciones que considere pertinentes.

Por último, la DNV insistió en la invitación ya cursada a la Defensoría en la misiva anterior para que participe y exprese sus opiniones y propuestas con relación al proyecto de norma, informando que una vez finalizado el plazo se publicaría un informe con los resultados de la consulta en el portal digital de dicha Repartición.

De igual manera, la DNV hizo saber que no surge de los registros obrantes de la consulta efectuada que la Fundación Consumidores Unidos del Chaco (CUCHA) haya participado de la misma.

Como corolario, cabe indicar -a diferencia de lo expuesto por el Sr. Juez de la anterior instancia- que, dentro del limitado marco cognoscitivo en el que nos encontramos, la DNV habría dado cumplimiento al mecanismo adecuado y necesario para garantizar la participación ciudadana en la fijación de las tarifas para los peajes en cuestión, por lo que no se encontraría cumplimentado, a primera vista, con el recaudo de verosimilitud del derecho.

Determinado lo que antecede, no resulta ocioso resaltar, en lo referido al incremento estipulado, que conforme surge de la documental obrante en autos, el mismo habría sido fruto del análisis y evaluación de los costos involucrados referidos a la operación y mantenimiento.

De manera particular, en el informe confeccionado por la DNV en fecha 14/06/2024 -es decir, luego de dictada la manda cautelar-, se puso en conocimiento que al efecto, se calculó la incidencia de las variaciones de costos representativos de la concesión, cuyos índices se aplican sobre las tarifas, a fin de mantener el equilibrio de la ecuación económico financiera del contrato de concesión, conforme el procedimiento de actualización tarifaria previsto por el art. 49 del PLIEGO DE ESPECIFICACIONES TECNICAS GENERALES, para las estaciones de Peaje: MAKALLÉ y PUENTE GRAL. BELGRANO.

En tal sentido, para el período comprendido entre los meses de marzo 2019 y abril 2024, el Coeficiente de Variación Tarifaria (Cvt)



Contractual (art. 49 del PETG) arroja un valor de 2.166,89%. En caso de aplicarse dicho coeficiente, la tarifa básica c/IVA (Tarifa al Público) ascendería al importe de \$1.813,63 y \$1.360,22 para las citadas estaciones de MAKALLÉ y PUENTE GRAL. BELGRANO, respectivamente.

Ello se complementa con la nota N° NO-2024-63838680-APN-PYC#DNV de fecha 18/06/2024 en virtud de la que informa que "el incremento porcentual aplicado mediante la RESOL-2024-66-APN-DNV#MTR, fue de 1.400% y 1.025% para las estaciones PTE. GRAL BELGRANO y MAKALLÉ, respectivamente".

Es decir, dentro del limitado marco en el que nos encontramos y sin perjuicio de lo que a la postre se resuelva luego de un mayor análisis probatorio, se habría respetado el principio de razonabilidad, proporcionalidad y gradualidad.

Además, la DNV puso en conocimiento que "como resultado de dicho análisis, se determinó un valor tarifario que sólo era suficiente para cubrir costos de administración, operación, conservación y mantenimiento. Para la ejecución de Obras de Repavimentación, era necesario subvenciones y/o la intervención por parte de la DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD para llevar adelante dichas obras. Por lo tanto, la tarifa vigente en las estaciones de peaje Pto. GRAL BELGRANO y MAKALLÉ resultan inferiores a la tarifa determinada originalmente en el contrato de concesión, luego de aplicar el procedimiento de actualización tarifaria, conforme los índices contractuales".

De tal forma, consideramos que en esta etapa preliminar, no resulta posible expedirnos cautelarmente sobre la denunciada irrazonabilidad del cuadro tarifario, en tanto no obra acreditado -prima facie- que se encuentre afectado el derecho de propiedad de los usuarios, tornando el cuadro tarifario en confiscatorio o imposible de afrontar razonablemente.

Aparece entonces adecuado permitir -en el transcurso del proceso principal- la intervención de las demandadas a fin de que expongan sus argumentos, para luego arribar a una sentencia que dilucide -con mayor desarrollo de la litis- los hechos, y el derecho de fondo que se discute.

En este contexto, no se evidencia peligro en la demora respecto de los derechos esgrimidos, en tanto la prolongación del juicio -en virtud de su condición de amparo- no genera un perjuicio imposible de reparar con la sentencia definitiva. Es que, se advierte que la parte actora no ha





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

demostrado la necesidad inmediata del otorgamiento de la medida cautelar, acreditando la eventual irreparabilidad del daño.

Sus dichos no alcanzan a tener por probable que, en el caso de no concederse la medida, sobrevenga un daño inminente o perjuicio irreparable que transformaría en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión.

El Alto Tribunal ha dicho que el examen de la concurrencia del requisito de peligro irreparable en la demora exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego (CSJN, causa N. 306.XLI. "Neuquén, Provincia de c. Estado Nacional s/Incidente de medida cautelar", fallo del 21/03/2006).

(iii) Similares fundamentos resultan aplicables respecto a la resolución de fecha 03/07/2024 que amplía la medida cautelar del 31/05/2024 y, en consecuencia, ordena la suspensión de la Resolución N° 332/2024 y sus cuadros tarifarios, retrotrayendo la tarifa a las vigentes con anterioridad de las Resoluciones Nros. 66/2024 y 332/2024, hasta tanto se resuelva la acción de amparo.

Cabe recordar que mediante la Resolución N° 332/2024 la DNV aprobó en fecha 19/06/2024 los cuadros tarifarios a ser aplicados a los Corredores Viales Nacionales Tramos I a X.

Al efecto, la Autoridad de Aplicación sostuvo, entre otras consideraciones, que la GERENCIA EJECUTIVA DE PLANEAMIENTO Y CONCESIONES tomando la intervención de su competencia, siguiendo los lineamientos aprobados por la Resolución RESOL-2024-66-APN-DNV#MEC de fecha 23 de abril de 2024, a partir de las presentaciones efectuadas por CVSA, mediante informe efectuó un análisis de la propuesta de ajuste de los Cuadros Tarifarios presentada por el Concesionario, en base a la metodología de variación mensual tarifaria aprobada oportunamente y su comparativa respecto a los mecanismos de actualización tarifaria contractualmente previstos, no encontrando objeciones a la misma.

En razón de ello, la DNV instruyó se realicen las modificaciones necesarias para los Cuadros Tarifarios a ser aplicados a los Contratos de



Concesión de los Corredores Viales Nacionales Tramos I a X, y con relación a las actualizaciones posteriores, a fin que los valores tarifarios acompañen el contexto inflacionario -incluidos en el trámite de participación ciudadana-, la metodología de variación mensual tarifaria, que se aplicará transitoriamente hasta fin de año, a partir del primer día del mes inmediato siguiente a aquél en que se efectúe la actualización.

Afirmó que debido al contexto inflacionario se ha producido una variación significativa de los precios de los componentes principales de los rubros de explotación, conservación y mantenimiento y servicios de apoyo, que inciden en la prestación de los servicios y en el mantenimiento de las Concesiones, que, en caso de no equilibrarse con ajustes de la tarifa, éstos podrían tener impacto en la calidad de las prestaciones que realiza la empresa Concesionaria. En razón de ello, expuso que la metodología de variación mensual tarifaria aprobada por Resolución RESOL-2024-66-APN-DNV#MEC de fecha 23/04/2024 es de aplicación transitoria y supletoria a los mecanismos de actualización tarifaria contractualmente previstos, siempre que la variación de los costos calculados conforme sus parámetros resultan inferiores a los contractualmente establecidos, lo que se verifica en el caso.

Como corolario, la DNV sostuvo que corresponde, sobre la base de la utilización de dicha metodología de variación mensual tarifaria, aprobar los Cuadros Tarifarios a ser aplicados a los Corredores Viales Nacionales Tramos I a X, que permitirán contar con la calidad en la prestación del servicio a los usuarios y la calidad de las prestaciones que realiza la empresa Concesionaria.

Desde tal perspectiva, reiteramos, dentro del limitado marco en el que nos encontramos, arribamos a la conclusión de que la resolución de la DNV cuestionada resulta razonable, por cuanto guarda una adecuada proporción con los medios empleados y el fin que se pretende lograr, brindando, por ende, principio que otorga validez a los actos estatales.

Al respecto ha dicho la C.S.J.N. con remisión a las consideraciones expuestas por el Procurador General, que si bien el análisis del mérito o eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines propuestos es ajena a la competencia del tribunal, sí le incumbe examinar si son o no proporcionados a los fines que el legislador propuso conseguir con su dictado, y que el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales o de pura administración encuentra su





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

ámbito de actuación, por un lado, en los elementos reglados de la decisión -entre los que debe encuadrar esencialmente a la competencia, a la forma, a la causa y a la finalidad- y, por el otro, en el examen de su razonabilidad” (cfr. CSJN in re “Schneiderman”, Fallos: 331:735).

(iv) Finalmente, con relación al cuestionamiento que efectúan las recurrentes respecto al auto de fecha 02/07/2024 por el que se las intimó al fiel e íntegro cumplimiento de lo ordenado en la manda cautelar de fecha 31/05/2024 en el plazo de dos (2) días, bajo apercibimiento de multa diaria de PESOS DIEZ MILLONES (\$10.000.000) por cada día de retardo, en virtud de lo que se decide en la presente resolución, consideramos inoficioso expedirnos al respecto.

No obstante, cabe aclarar que si bien el Juez de la anterior instancia dispuso una intimación, el apercibimiento de multa diaria no resultó efectivamente aplicado, por lo que no hay agravio concreto y actual en las recurrentes que deba ser considerado.

El Alto Tribunal siempre ha exigido como requisito para pronunciarse, la existencia de un concreto interés jurídico al considerar que resulta presupuesto inexcusable del apelante acreditar de su parte la concreción del gravamen que pretende revertir. Esto se relaciona estrechamente con la afirmación de que, según los términos del art. 116 de la Constitución Nacional, no compete a los jueces hacer declaraciones generales o abstractas, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (Fallos: 328:1405; 330:2548; 332:5; 336:1543).

También ha considerado que la procedencia del remedio federal exige un agravio concreto y actual (Fallos: 271:319; 307:2377, entre otros) y, ante un recurso que se basa en consideraciones generales sin contener una mínima referencia a las constancias que permitan inferir que se ha configurado una situación de tal naturaleza, sostuvo siempre que correspondía desestimar el planteo por no revestir interés jurídico suficiente para justificar su intervención.

Las consideraciones hasta aquí expuestas nos convencen de la procedencia de revocar la resolución cautelar cuestionada, tornando inoficioso expedirnos sobre los restantes agravios.



IV.- Finalmente, atendiendo a que la suerte de estos incidentes se encuentra íntimamente ligada a la acción de fondo, al resolverse ésta recién se sabrá con certeza si la cautelar se solicitó o no con derecho. Por ello se difiere la imposición de costas y regulación de honorarios de esta Alzada para cuando concluya el principal (esta Cámara Fallos T XXVI Fº 11.903; T. XXVIII Fº 13.513, T. XLVIII Fº 22.654, entre otros).

Por los fundamentos expuestos, por mayoría, SE RESUELVE:

I.- HACER LUGAR a los recursos de apelación interpuestos por las demandadas y, en consecuencia, DEJAR SIN EFECTO la medida cautelar decretada en fecha 31/05/2024 y su ampliación del 03/07/2024.

II.- DIFERIR la imposición de costas y la regulación de honorarios para la oportunidad señalada en los Considerandos que anteceden.

III.- COMUNICAR al Centro de Información Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada 5/2019 de ese Tribunal).

IV.- REGÍSTRESE, notifíquese y devuélvase.

NOTA: De haberse dictado el Acuerdo precedente por las Sras. Juezas de Cámara que constituyen la mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 Dto. Ley N° 1285/58 y art. 109 del Reg. Just. Nac.) suscripto en forma electrónica (arts. 2 y 3 Ac. 12/2020 C.S.J.N.).

SECRETARIA CIVIL N° 1, 07 de febrero de 2025.-

