

EXPTE. N° CAF 34578/2023

“MERCURIO GROUP SA c/ DIRECCION  
GENERAL DE PUERTOS SE-DTO 4263/56  
Y OTRO s/AMPARO LEY 16.986”.

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

I.- A fojas 28/47, se presentan la empresa MERCURIO GROUP SA y promueve acción de amparo, en los términos de la Ley N° 16.986, contra el Estado Nacional –Ministerio de Transporte de la Nación– y la Administración General de Puertos SE (en adelante, AGP), a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la Resolución MT N° 1023/22.

En esencia, manifiesta que la normativa en cuestión viola: los derechos de trabajar y navegar; la igualdad ante la ley y las bases impositivas; la no confiscatoriedad; los derechos de los extranjeros equiparándolos a los de los nacionales; la libertad de navegación de los ríos interiores a todas las banderas; la supremacía de la Constitución Nacional y el rango constitucional de los Tratados con Potencias Extranjeras; consagrados en los artículos 12; 14; 16; 17; 20; 26; 28; 31 y 72, inciso 22, de la Constitución Nacional.

En este orden, destaca que la norma cuestionada discrimina y se convierte en una traba para la libre navegación en la Hidrovía Paraguay-Paraná, obviando que la cuestión se encuentra regida por tratados con potencias extranjeras ("Tratado de Navegación de los Ríos Paraná, Paraguay y de La Plata", celebrado entre la República Argentina y la de Paraguay en el año 1967 (ratificado por Ley nacional N° 17.185 y Ley N° 1202 de Paraguay) y "Tratado de la Hidrovía Paraguay-Paraná y Protocolos Adicionales", suscriptos por Argentina, Paraguay, Uruguay, Brasil y Bolivia en Santa Cruz de la Sierra el 26/06/1992 y ratificados por Ley Nacional N° 24.385/95), los que establecen la libre navegación de las embarcaciones de los países signatarios en todo el recorrido, la reciprocidad, igualdad de tratamiento, inaplicabilidad de tasas sin efectiva contraprestación de servicios, acuerdos previos a la imposición de tributos o derechos sobre transportes y mecanismos para la solución de controversias.

En dicho marco y en lo que aquí interesa, solicita también una **medida cautelar** con el objeto de suspender los efectos de la Resolución MT N° 1023/22 y, por ende, el cobro de las facturas por peajes devengados que liquidó la Administración General de Puertos por navegar el tramo fluvial del río Paraná entre el Puerto de Santa Fe (km 584) y Confluencia (km 1238). Asimismo, pide que el demandado se abstenga de determinar, en lo sucesivo y hasta el dictado de la sentencia definitiva, la tasa que por peaje resulte de aplicar conforme lo dicte el

USO OFICIAL



dispositivo legal impugnado; de iniciar o disponer su percepción o retención; de expedir títulos ejecutivos; de promover acciones de ejecución y de informar a bancos y o Registro de Datos Personales deudas por el motivo que aquí se discute.

II. A fojas 1058/1083, se presenta AGP y evacúa el informe previsto en el **artículo 4° de la Ley N° 26.854**.

En síntesis, desconoce que exista verosimilitud en el derecho respecto de la tutela pretendida por la actora, en tanto la resolución impugnada goza de la presunción de legitimidad de todo acto administrativo y no presenta vicios ostensibles, notorios y graves que permitan concluir en su arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.

Por otra parte, destaca que la tarifa existía como tal (Anexo VIII Cuadro Tarifario, apartado 3.1 del Contrato de Concesión), pero que su valor era equivalente a cero y los actos impugnados procedieron, por un lado, a su modificación y, por el otro, previo cumplimiento del procedimiento fijado en el propio contrato, a su puesta en vigencia y consecuente exigibilidad por parte del concesionario.

En este orden, afirma en el rol de contralor de la Concesión de Obra por Peaje para el Mantenimiento de Dragado, Señalización, Control Hidrológico e Hidrométrico de la Vía Navegable Troncal, se dispone de información suficiente para acreditar que en el tramo denominado "Santa Fe - Confluencia" se han efectuado diferentes tareas vinculados a la mejora de la navegación, el aumento y modernización de las señales existentes, tareas de dragado en los bancos que no permitían cambios de las trazas y el control diario de los datos hidrométricos, en forma independiente de los que recolecta y propala la Prefectura Naval Argentina (Informe IF-2023-47139532- APNDCTYH#MTR).

Asimismo, manifiesta que se trata de una cuestión exclusivamente política, de discrecionalidad técnica, no susceptible de revisión judicial. Al respecto, señala que la Resolución MT N° 625/2022 fue emitida posteriormente de un proceso de análisis de múltiples antecedentes, informes y recomendaciones, en los cuales participaron expertos en transporte fluvial y marítimo, representantes de distintas entidades y organizaciones relacionadas con la temática y funcionarios del Ministerio de Transporte. Añade que la información fue evaluada y considerada por los responsables de la toma de decisiones en el Ministerio, quienes tuvieron la discreción técnica para definir las medidas a implementar para cumplir con el Plan Nacional del Transporte.

Por ello, concluye que el Poder Administrador de la Nación se encuentra ejerciendo plena y regularmente sus potestades, escogiendo, dentro de las alternativas jurídicamente posibles, aquella que consideró más adecuada para la pronta implementación de políticas públicas en la materia; importando la eventual



# *Poder Judicial de la Nación*

concesión de la medida una invasión a la zona de reserva de la administración, que violentaría el principio republicano de división de los poderes consagrado en la Constitución Nacional.

III.- A fojas 1086/1088, la actora informa que, en el marco del expediente N° 10296/23, caratulado “Administración General de Puertos Sociedad del Estado c/Capitán y/o propietario y/o armador buque GLT002 y otros s/ embargo de buque /interdicción de navegar”, en trámite ante el Juzgado Nacional Civil y Comercial Federal N° 5, el magistrado actuante resolvió conceder una medida cautelar por medio de la cual se decretó el embargo e interdicción de salida sobre una barcaza de bandera extranjera de su propiedad “MGT 05”.

Aclara que la medida fue levantada posteriormente de que constituyera una fianza. No obstante, informa que pagó multas contractuales y cinco días de amarras en el puerto de Zarate, Provincia de Buenos Aires.

En esa línea, pide que se requiera la causa mencionada previo al dictado de la presente. Asimismo, solicita que el juez, a cargo de la causa mencionada, decline su competencia a favor del suscripto, “toda vez que dicho proceso carece de accesoriadad respecto de un proceso judicial donde se debatan derechos sustanciales”.

IV.- A fojas 1090/1101, se presenta el Ministerio de Transporte de la Nación y evacúa el informe previsto en el **artículo 4° de la Ley N° 26.854**.

Reseña el marco normativo aplicable al *sub lite* (Decreto N° 427/21, Resoluciones MT Nros. 625/22 y 1023/22 y Decisiones Administrativas Nros. 4/21 y 4/22) y, en sustancia, sostiene que: (i) los actos administrativos cuestionados, así como el procedimiento llevado a cabo para su dictado han sido legítimos y ajustados a derecho, no existiendo arbitrariedad o ilegalidad manifiesta en la actuación de la Administración; (ii) las accionantes omiten que la modificación contractual resistida, importa la percepción de la tarifa o peaje, como consecuencia de las inversiones efectivamente realizadas y en curso de ejecución, lo cual constituye un derecho incuestionable del Estado Nacional a la luz del artículo 9° del Acuerdo de Transporte por la Hidrovía Paraná-Paraguay, ratificado por la Ley N° 24.385; (iii) la distinción de la moneda en que se fija el importe reside en el tráfico y no en la bandera del buque, respetándose la reciprocidad e igualdad de trato en el cobro de los servicios prestados a la navegación; (iv) se trata de una cuestión de discrecionalidad técnica no justiciable, por lo que de concederse la cautelar se vería seriamente afectado el interés público en materia de políticas destinadas a regular y coordinar los sistemas de transporte, incrementar la competitividad en puertos y vías navegables; (v) no se verifica que la tarifa resulte confiscatoria y (vi) las accionadas no han demostrado

USO OFICIAL



que la entrada en vigencia de los peajes vaya a generarles un perjuicio irreparable e inmediato ni tampoco la imposibilidad de su pago o que ello las lleve a una situación de ruina.

V.- Delimitadas las posturas de las partes, en forma previa al análisis de la tutela pretendida, corresponde tratar el requerimiento efectuado por la actora de la causa “Administración General de Puertos Sociedad del Estado c/Capitán y/o propietario y/o armador buque GLT002 y otros s/ embargo de buque /interdicción de navegar”, en trámite ante el Juzgado Nacional Civil y Comercial Federal N° 5, y la solicitud de que el juez allí actuante decline su competencia.

En lo atinente al primero, toda vez que lo solicitado en la pieza en despacho excede el objeto de este pleito y no encuentra, en principio, vinculación con su pretensión no ha lugar.

Respecto del segundo, cabe señalar que lo pedido no se adecúa a lo establecido en el código de rito y que, además, excede la jurisdicción del magistrado y, a todo evento, deberá ser planteado ante el juez pertinente.

Repárese que los litigantes, eventualmente, no sólo se deben someter a sus jueces naturales, sino que ante ellos deben efectuar los reparos que consideren de su deber formular por las vías autorizadas por las leyes correspondientes (Fallos: 147:149).

VI.- Aclarado lo precedente, resulta oportuno dejar establecido cuáles serán los parámetros respecto de los cuales se analizará la procedencia de la medida cautelar solicitada.

Al respecto, en toda **medida cautelar** la investigación sobre el derecho que se postula se limita a un juicio de probabilidades y verosimilitud. Declarar la certeza de la existencia del derecho es función de la providencia principal; en sede cautelar basta que la existencia del derecho parezca verosímil. El resultado de esta sumaria cognición sobre la existencia del derecho tiene, en todos los casos, valor no de una declaración de certeza sino de hipótesis y solamente cuando se dicte la providencia principal se podrá verificar si la hipótesis corresponde a la realidad (conf. Sala V, *in re*: “Incidente N° 1 - Actor: Masisa Argentina SA Demandado: GCBA-AGIP-DGR s/Inc de Medida Cautelar”, del 21/06/18).

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que siempre que se pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida precautoria, se debe acreditar la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (conf. Fallos: 329:3890).



Por otra parte, también debe considerarse que la finalidad de las medidas cautelares, en general, radica en evitar que se tornen ilusorios los derechos de quien las solicita, ante la eventualidad de que se dicte una sentencia favorable. Es decir, se trata de sortear la posible frustración de los derechos de las partes a fin de que no resulten insustanciales los pronunciamientos que den término al litigio (conf. Sala V, *in re*: “Acegame S.A c/ DGA -resol 167/10 [expte. 12042-36/05]-”, del 9/09/10).

**VII.-** A la luz de los lineamientos destacados anteriormente, cabe ingresar en el tratamiento de la medida solicitada, esto es que se ordene a los demandados suspender los efectos de la Resolución MT N° 1023/22 y, por ende, el cobro de las facturas por peajes devengado (y a devengar) por su aplicación; así como de iniciar o disponer su percepción o retención; de expedir títulos ejecutivos; de promover acciones de ejecución y de informar a bancos o Registro de Datos Personales deudas por el motivo discutido.

A tal fin, corresponde evaluar los recaudos necesarios para la procedencia del pronunciamiento cautelar, estos son la verosimilitud en el derecho –*fumus bonis iuris*– y el peligro en la demora –*periculum in mora*–, los que es menester recordar se encuentran justificados en la existencia de cuestionamientos sobre bases *prima facie* verosímiles, a su vez, evitar que el pronunciamiento judicial que reconozca el derecho del peticionario llegue demasiado tarde.

**VII.1.-** Para el evaluar la **verosimilitud en el derecho**, es dable señalar que su estudio preliminar no puede realizarse sin considerar los precedentes dictados por la Alzada sobre la misma cuestión.

Ello es así, toda vez que “ante casos cuyos hechos relevantes son sustancialmente análogos, los jueces no pueden cambiar sus criterios de decisión sin ofrecer una adecuada justificación (...) [dado que], el mantenimiento del precedente (...) brind[a] una guía clara para la conducta de los individuos (...) [y] prom[ueve] una solución equitativa y rápida, eliminando la necesidad de volver a discutir todos los aspectos relevantes en todos los casos” (conf. Schwartzman, Sebastián, “‘Tobar’: ¿El fin de las emergencias o sólo una excepción a la regla?”, en *Jurisprudencia Argentina*, Vol. 2002-IV, Buenos Aires, 2002, pág. 1227).

Entonces, la importancia del precedente radica -entre otras razones- en las normas de derecho positivo que pueden ser encontradas en esencia en todos los Estados constitucionales, como principios de la seguridad jurídica –de donde resultan la exigencia de la “unidad de jurisprudencia”–, la búsqueda de “estabilidad” y certeza del sistema jurídico, de la igualdad en la interpretación de la ley o en la aplicación del derecho y de la coherencia (conf. Thomas Da Rosa de Bustamante,

“Teoría del precedente judicial”, Perú, Ediciones Legales, 2016, págs. 329/330 y sus citas).

**VII.2.-** En la misma línea argumental, y siempre dentro del limitado marco de conocimiento que es propia de toda medida cautelar, no puede soslayarse que el “*stare decisis*” que tiene su origen en “una decisión deliberada y solemne de un tribunal o un juez dictada luego de discusión, sobre un punto de Derecho planteado correctamente en un caso, y necesaria para su decisión, es una autoridad (*is an authority*) o precedente obligatorio en el mismo tribunal, o en otros tribunales de igual o inferior rango, en casos subsiguientes, cuando ‘el mismo punto’ se vuelve a litigar; (...) [su aplicación] depende necesariamente de su acuerdo con el espíritu de los tiempos, y del juicio de tribunales subsiguientes, respecto de su corrección como una manifestación del Derecho real o vigente, y la compulsión o exigencia de la doctrina es, en último análisis, de orden moral o intelectual, más que arbitraria e inflexible” (conf. Cueto Rua, Julio, “El ‘*Common Law*’ su estructura normativa – su enseñanza”, Buenos Aires, La Ley, 1957, págs. 123/124).

**VII.3.-** En este orden de ideas, es importante resaltar lo resuelto por el Juzgado N° 11 del fuero en la causa caratulada “Agencia Maritima Argenpar SA c/ EN-M Transporte de la Nación-Resol 625/22 1023/22 s/ Medida Cautelar (Autónoma)”, Expte. CAF N° 11.241/2023, en fecha 29 de mayo de 2023 (resolución confirmada por la Excelentísima Sala II del fuero mediante la resolución de fecha 04 de agosto de 2023), lo cual fue reiterado por el Juzgado N° 12 del fuero, en las actuaciones caratuladas “Comisión Permanente de Transporte de la Cuenca del Plata c/ EN – M Transporte - Res 1023/22 s/ Medida Cautelar (Autónoma)”, Expte. CAF N° 2.691/2023, con fecha 11/08/23.

**VII.3.1.-** Al respecto, la Excelentísima Sala II del fuero afirmó que: “un examen preliminar de las actuaciones, resulta que el planteo argumental de la accionante, se basa en que, por haberse fijado mediante los actos cuestionados, un pago compulsivo que -a juicio de la actora- comporta un verdadero impuesto, se evidenciaría una incompetencia de origen que determina la nulidad de la imposición, a lo que añade que, una medida de tal naturaleza afecta los acuerdos celebrados con los otros países en orden a preservar la libre navegación en la hidrovía. /// Sin embargo, las resoluciones cuya suspensión se persigue no evidencian -a primera vista- los vicios que la actora le atribuye, pues de un examen efectuado con las limitaciones propias que impone el estado inicial de la causa, no resulta ostensible que, como invoca la actora, la normativa que establece el pago de un peaje (o tasa por servicio) encubra un verdadero impuesto. /// En todo caso, resulta claro que, para arribar a una conclusión de ese tenor, ciertamente, deben ser examinados aspectos fácticos y sustanciales de la situación, en un marco de conocimiento amplio que, con ajuste a las reglas y principios del debido proceso adjetivo, resulte acorde para



examinar las concretas implicancias de las resoluciones impugnadas en el contexto del complejo jurídico nacional e internacional en el que se deben integrar /// Ello exigiría definir por un lado, las concretas relaciones jurídicas involucradas en autos, teniendo en cuenta el real obligado al pago de las sumas que los actos administrativos califican como 'tarifa' (que se encontraría a cargo del usuario de la Vía Navegable Troncal; vg. armador y/o dueño de cualquier artefacto naval, en los términos del artículo 2° de la Ley de Navegación N° 20.094, etc.); y por el otro, analizar y determinar el fundamento central del establecimiento del concepto caracterizado como peaje, a cuyo respecto la autoridad administrativa alega la realización de obras que otorgarían razonabilidad a la medida" (conf. Sala II, *in re*: Agencia Marítima Argenpar SA c/ EN-M Transporte de la Nación-Resol 625/22 1023/22 s/ Medida Cautelar (Autónoma), del 04/08/23).

USO OFICIAL

**VII.3.2.-** En igual tesitura, se enmarca el pronunciamiento de la magistrada titular del juzgado N° 12 del fuero quien sostuvo que: "en cuanto a la petición cautelar, cabe adelantar que teniendo en cuenta las circunstancias reseñadas en el considerando VII) y las posiciones de las partes, que trasluce la complejidad de la cuestión, ponderando asimismo la estrictez con que deben apreciarse las medidas cautelares que pretenden suspender los efectos de un acto administrativo (art. 12 LNPA), la suspensión pretendida por la parte actora no puede prosperar. /// Cabe reparar que uno de los principales argumentos expuestos se relaciona con que el actual concesionario (AGPSE) no estaría realizando labor de dragado o balizamiento alguno de consideración en el tramo Santa Fe – Confluencia, y por ello resultaría ilegítimo el cobro de un peaje sin contraprestación alguna. /// Ahora bien, dicha circunstancia no puede corroborarse de forma manifiesta en el marco de un proceso cautelar, siendo que el cuestionamiento sobre la efectiva realización del mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado y redragado y el correspondiente al control hidrológico de la Vía Navegable Troncal, que fuera incluso el objeto del Contrato de Concesión aprobado por Resolución N° 308/2021, se encuentra supeditada a su acabada demostración en la litis, y requiere de un ámbito de mayor debate y prueba (...) En cuanto al argumento relativo a que el establecimiento del peaje implica una violación por parte del Estado Argentino a los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra sobre Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná ratificado por Ley N° 24.385, cabe destacar que dicho examen importaría -necesariamente- avanzar sobre la cuestión de fondo para determinar la ilegalidad o arbitrariedad que alega la parte actora y su observancia con un tratado internacional, de necesaria constatación para conferir la virtualidad a la medida solicitada" (conf. Juz. N° 12, *in re*: "Comisión Permanente de Transporte de la Cuenca del Plata c/ EN - M Transporte - Res 1023/22 s/medida cautelar (autónoma)", Expte. N° 2691/2023, del 11/08/23).



**VII.4.-** Así las cosas, se advierte en el *sub lite*, en principio, idénticas cuestiones de derecho y sin que, *prima facie*, pueda observarse una diferente cuestión de hecho o de prueba respecto de los precedentes citados.

Por lo tanto, atento el estrecho marco de conocimiento que es propio de toda medida cautelar, el cual excluye el juicio de certeza y que el alcance y análisis de heterogéneas y complejas cuestiones fácticas, técnicas y jurídicas, ya fue realizado por la Alzada, corresponde tener por no configurado la verosimilitud en el derecho alegada. Ello en la provisoriedad que es propia de toda tutela cautelar.

**VIII.-** En relación al otro requisito que debe configurarse para conceder este tipo de medidas, esto es, el **peligro en la demora**, es dable señalar que es uniforme la doctrina que establece que no puede ser concedida la medida cautelar solicitada cuando no se han podido demostrar alguno de los requisitos que exigen dichas medidas -verosimilitud en el derecho y peligro en la demora- (conf. Sala I, *in re*: "IUNA (Instituto Universitario de Arte) -Inc. Med (12-VIII-09) c/ EN - Subsecretaría Gral de la Presidencia de la Nación -Resol 73/01 s/ Proceso de Conocimiento", del 30/09/10; Sala II, *in re*: "Destipet S.R.L -Inc.- Medida Cautelar- c/ EN AFIP -DGI- Resol Gral 1351/02 y 37/09", del 17/06/10; Sala III, *in re*: "Unión de Usuarios y Consumidores -Inc. Med c/ E.N. -SCI- Resol 175/07- SCT Resol 9/04 y otor s/ Proceso de Conocimiento", del 18/02/08 y Sala V, *in re*: "Ramos Mejía, Enrique Alejandro c/ E.N -A.F.I.P- (AG 10) s/ Medida Cautelar Autónoma", del 26/08/2010; entre muchos otros).

Es decir, tanto la verosimilitud en el derecho como el peligro en la demora constituyen presupuestos autónomos de procedencia de las medidas cautelares, por lo que ambos requisitos, aunque sea en mínima parte, deben encontrarse presentes para admitir la tutela solicitada en el caso concreto (conf. Sala III, *in rebus*: "Freytag, Carlos c/ UBA s/ Proceso de Conocimiento", del 18/12/14; "BAPRO medios de pago S.A c/ EB -M Economía y AFIP s/ Proceso de Conocimiento", del 18/11/15; "AFIP -DGI- c/ Cleanline Servicios S.A s/ Medida Cautelar", del 15/03/16 y Sala V, *in rebus*: "Defensor del Pueblo de la Nación - Incidente de Medida- c/ EN -PEN-Dto. 210/99 s/ Proceso de Conocimiento", del 08/09/99 y "Ambrosioni, Ramiro Alejandro c/ EN -Agencia Federal de Inteligencia s/ Amparo Ley 16.986", del 01/09/16, entre otros).

Por todo ello, la ausencia del requisito vinculado a la verosimilitud del derecho, torna insustancial el análisis de la configuración del vinculado al peligro en la demora (v. CSJN Fallos: 317:978; 322:1135; 323:337 y 1849; entre otros).

Por lo expuesto, **SE RESUELVE:** Rechazar el requerimiento de fojas 1086/1088 y la medida cautelar solicitados por la firma MERCURIO GROUP.



*Poder Judicial de la Nación*

Regístrese y notifíquese.

**Walter LARA CORREA**  
**Juez Federal (PRS)**

USO OFICIAL



#38176736#394416994#20231205154214839