CAUSA Nº 95/2022 "ARGENTREN SA c/ EN-M TRANSPORTE (RESOL 1811/15–416/21) Y OTRO s/PROCESO DE CONOCIMIENTO"

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.

Y VISTOS:

Estos autos caratulados de la forma en que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2, que se encuentran en condiciones de dictar sentencia, de los que

RESULTA:

1. En fecha 1 de febrero de 2022 se presenta el apoderado de la firma Argentren S.A., y promueve demanda contra la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y el Estado Nacional - Ministerio de Transporte, con el objeto de impugnar la resolución CNRT 1083/2014 mediante la cual se sancionó a su representada con una multa de 189.720 unidades de penalidad, equivalente a **$189.720,00**, por deficiencias ocurridas en la Línea Belgrano Sur -entonces operada por Argentren, durante los meses de marzo de 2014-; y sus confirmatorias, resolución CNRT 1879/2014, resolución MIyT 1811/15, y resolución MTR 416/2021; todo ello con imposición de costas.

Considera que los actos impugnados no cumplen con los requisitos esenciales previstos en el artículo 7 de la ley de procedimientos administrativos (LNPA), y son nulos de nulidad absoluta e insanable conforme el artículo 14 Inc. b) de esa misma norma legal.

Entiende que se ha impuesto a su representada una sanción, por aplicación de un régimen de penalidades manifiestamente inconstitucional.

#36156992#483915863#20260910090126143

Se expide sobre la procedencia formal de la acción.

Alude al acuerdo de operación de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros –línea Belgrano Sur suscrito con fecha 10 de febrero de 2014 (en base al modelo de acuerdo de operación aprobado por el ex Ministerio del Interior y Transporte 41/2014 para la prestación de los servicios ferroviarios Mitre, San Martín, Roca y Belgrano Sur) entre la Sociedad Operadora Ferroviaria S.E. (SOFSE), encargada de la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, y Argentren.

Explica que el acuerdo estableció que SOFSE encomendaba a Argentren la gestión, gerenciamiento, por cuenta y orden de la SOFSE, la operación integral de los servicios ferroviarios de pasajeros correspondiente a la línea Belgrano Sur. Detalla aspectos que considera relevantes del convenio, en particular, las clausulas alusivas a los servicios, a las facultades de fiscalización del organismo y al procedimiento sancionatorio aplicable al operador; y agrega que el pacto fue rescindido mediante nota 28/2015 (BO 02/03/2015), en virtud del dictado de la Resolución MIyT 171/2015.

Señala como antecedentes del caso, que durante los meses de febrero y marzo de 2014, personal dependiente de la CNRT realizó inspecciones sobre el material rodante bajo custodia de Argentren, que dieron origen a numerosas actas de inspección, que, a su vez, integraron las notas GST 799/14, GST 830/14, y GST 862/14, mediante las cuales se comunicó a esa operadora que, con fundamento en las facultades determinadas en el decreto 1388/1996, se puso en conocimiento las falencias detectadas, se solicitó la solución de las mismas, se la intimó a presentar un detalle de todas las medidas adoptadas para la subsanación de las detecciones, y a formular el correspondiente descargo.

#36156992#483915863#20260910090126143

Expresa que Argentren dio acabada respuesta a las notas referidas presentando los correspondientes descargos en tiempo y forma, en los que argumentó que, al momento del labrado de las actas se encontraba pendiente el plazo previsto en la cláusula 9 del acuerdo de operación para la presentación del plan anual de mantenimiento, que el punto 4.5 de la cláusula 4 del mencionado acuerdo establecía el conocimiento de las partes sobre la situación del material rodante y que la gestión debía tender al paulatino mejoramiento.

Expone que en dicha oportunidad, se manifestó también, que resultaba irrazonable la exigencia de presentar un “plan de trabajos” cuando se estaba elaborando un plan de mantenimiento a ser presentado ante la SOFSE, que Argentren estaba realizando las reparaciones necesarias para librar las unidades al servicio en condiciones de seguridad operativa, y que las detecciones no ponían en riesgo la seguridad de la operación.

Alude a los actos administrativos cuestionados.

Postula la inconstitucionalidad del régimen de penalidades obrante en el acuerdo, por considerarlo violatorio del principio de legalidad administrativa y de reserva legal -art. 18 y 19 CN- . Aduce que no existió norma legal -formal o material- que habilitara al ministerio demandado a establecer penalidades por supuestos incumplimientos respecto de los servicios ferroviarios.

Considera que el régimen punitorio previsto en el acuerdo de operaciones posee naturaleza penal, y, como tal, le son aplicables sus reglas y principios; entre ellos, la existencia de una ley que habilite su aplicación.

En el entendimiento de que resultan aplicables los principios del derecho penal, solicita la aplicación del art. 10, inc. e) del decreto 1661/2015 que prevé sanciones de "llamados de atención" o

#36156992#483915863#20260910090126143

"apercibimientos" a los operadores ferroviarios estatales, en cuanto constituye la ley más benigna.

Invoca la incompetencia de la CNRT, habida cuenta que el decreto nro. 1388/1996 -determinante de las facultades de dicho organismo en aquél entonces-, omitió prever la posibilidad de sancionar a entidades distintas de las empresas concesionarias del servicio público ferroviario regidas por la ley 23.696; y que la facultad para fiscalizar y/o sancionar a esa firma fue conferida recién a partir del dictado del decreto 1661/2015 (B.O. 20/08/2015).

Destaca que Argentren operó por cuenta y orden de la SOFSE, por lo que resultó ser una especie de subcontratista de ese organismo y que el acuerdo de operación no es un contrato de concesión, pues la prestación de los servicios está en cabeza de la SOFSE quien lo hace a través de Argentren, en virtud de un contrato privado de adhesión, directamente impuesto por una resolución del MIyT.

Seguidamente detalla los vicios que encuentra en el procedimiento administrativo y los actos cuestionados.

Refiere que los hechos detectados se relacionan con cuestiones no contempladas en los arts. 9 u 11 del régimen de penalidades.

Agrega que las actas se labraron en marzo de 2014 y el acuerdo de operación se firmó el 10 de febrero de 2014, no encontrándose presentado, a esa fecha, el plan de mantenimiento anual.

Sostiene que la sanción no fue debidamente justificada por parte de la CNRT, pues no especificó qué aspecto del plan de mantenimiento se encontraba incumplido, lo que implica apartamiento al régimen sancionatorio.

Además, indica que conforme el artículo 3 del régimen de penalidades, resulta necesario que la empresa no haya programado y dispuesto los recursos necesarios, o que, habiéndolo hecho existieran

#36156992#483915863#20260910090126143

incumplimientos o deficiencias, o no se hubieran respetado los tiempos necesarios. Y destaca que en el caso, la autoridad administrativa reconoció que la empresa había programado la subsanación de las supuestas faltas detectadas, incluso antes del labrado de las actas, pero que dicha medida no era suficiente.

Sostiene que las actas de inspección confeccionadas padecen graves errores que imposibilitan acreditar el hecho punible, en cuanto no cumplen con las previsiones del artículo 5 del régimen de penalidades; entre ellas, que no contienen una descripción del encuadre legal, que muchas resultaban ilegibles y que hubo demoras en ser notificadas, todo lo cual dificultó el debido ejercicio del derecho de defensa de su representada. Agrega que fueron labradas en el taller de Tapiales, en el cual se almacena el material rodante destinado a mantenimiento y no en operación.

Cuestiona el cálculo de las penalidades, indicando que las sanciones deberían ser leves teniendo en cuenta que Argentren se había hecho cargo de las operaciones un mes antes de las detecciones, los bienes no estaban en operación, sino en un depósito esperando para dar comienzo al plan de mantenimiento.

Afirma que resulta improcedente sancionar cada detección de irregularidad cuando en realidad la norma exige la aplicación de una única penalidad por el incumplimiento de la obligación de custodiar, mantener y conservar los bienes afectados, lo que implica una afectación al principio de prohibición de doble juzgamiento.

Entiende que existió un exceso de punición ante la falta de una valoración objetiva de las finalidades que se pretenden alcanzar con el adecuado mantenimiento del material rodante y el ente administrativo ignoró arbitrariamente las consideraciones y detalles efectuados en los descargos, de modo que su proceder fue discrecional y arbitrario.

#36156992#483915863#20260910090126143

Alega que la finalidad de los regímenes sancionatorios es correctiva, sin embrago la CNRT continuó notificando multas a Argentren con posterioridad a la rescisión del acuerdo de operaciones (resolución MIyT 171/2015)

Finalmente, funda en derecho su postura, ofrece prueba, y formula reserva de caso federal para el momento procesal oportuno.

2. El 8 de agosto de 2022 el Sr. Fiscal Federal se pronuncia afirmativamente sobre la competencia y la habilitación de instancia, criterio compartido por el suscripto en la providencia del 11 de agosto de 2022, oportunidad en la que se ordena correr traslado de la demanda al Estado Nacional – Ministerio de Transporte, y el 22 de septiembre de 2022 a la CNRT.

3. El 16 de febrero de 2023 se presenta la apoderada de la CNRT y la contesta, propiciando su rechazo total, con costas.

Luego de formular las negativas de rigor, desarrolla el marco regulatorio aplicable.

Explica que por ley 26.352 se creó la Sociedad Operadora Ferroviaria S.E. (SOFSE), a quien se le encomendó la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, estableciéndose una serie de facultades y atribuciones en función de sus objetivos. Dicha norma expresamente previó la competencia del entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en materia de transporte ferroviario, encomendando a la CNRT funciones de fiscalización y control de los servicios ferroviarios.

En lo que aquí interesa, explica que, mediante la resolución MIyT 848/2013, se asignó a la SOFSE la prestación de los servicios de transporte ferroviario correspondientes a la línea Belgrano Sur –entre otras- y que, a fines de otorgarse una protección efectiva de los derechos de

#36156992#483915863#20260910090126143

los usuarios del servicio ferroviario, el día 7 de febrero de 2014, mediante la resolución MIyT 41/2014, se aprobó el modelo del acuerdo de operaciones a suscribirse respecto a la gestión de cada una de las líneas ferroviaria involucradas.

Alega que, en fecha 10 de febrero de 2014, la actora y la SOFSE suscribieron dicho convenio por el cual pactaron que la primera, a cambio de una prestación monetaria, se comprometía a la gestión y gerenciamiento, por cuenta y orden de la segunda y en función de la disponibilidad de recursos humanos y materiales, de la operación integral de los servicios ferroviarios de pasajeros correspondientes a la línea Belgrano Sur, conforme a los términos y condiciones allí establecidos.

Resalta que, en dicho marco contractual, se estableció un régimen de penalidades, facultando a la SOSFE a fiscalizar el cumplimiento del contrato, sin perjuicio de sus competencias propias en dicha materia que habilitaron el dictado de la resolución impugnada por la cual se sancionó a Argentren con una multa a causa de deficiencias en la custodia, mantenimiento y conservación del material rodante ocurridas en el mes de marzo de 2014 en la línea Belgrano Sur.

Menciona que contra la sanción emitida se interpusieron una serie de recursos administrativos y que fueron denegados por las autoridades competentes.

En respuesta a los planteos formulados por la actora, explica que el acuerdo operativo suscripto con la SOFSE (que replicó el modelo aprobado por el MIyT), es una norma de alcance general, por lo que la actora debió formular el reclamo ante la autoridad que dictó el acto y luego de que el resultado del mismo fuese adverso, recién en dicho estadio podía acudir a la instancia judicial. Y que el agravio constitucional no puede invocarse cuando deriva de la propia conducta discrecional del interesado,

#36156992#483915863#20260910090126143

máxime si quien formula la impugnación se sometió voluntariamente con anterioridad y sin reserva al régimen jurídico que ataca.

Por otra parte, sostiene que la ley general de ferrocarriles atribuye al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de establecer "las multas que correspondan para castigar las infracciones de los reglamentos que dicte o apruebe, especialmente las que importen falta o desatención hacia los pasajeros y cargadores, por parte de las empresas y sus empleados"; y que al momento de la emisión del acto sancionatorio, estaba vigente la resolución MIyT 41/2014, que facultaba a la CNRT a la aplicación de sanciones pecuniarias al ex-operador por deficiencias e incumplimientos, en consonancia con lo dispuesto mediante decretos 1388/1996 y 1661/2015, aclarando que este último no se había dictado al momento de aplicarse la sanción.

Sobre los cuestionamientos al procedimiento, refiere que en las notas dirigidas a Argentren se le informaron las observaciones relevadas, haciendo expresa referencia de los artículos que sirvieron como base para la aplicación de las correspondientes penalidades. Y que en el informe final de la gerencia de seguridad en el transporte (GST) de fecha 4 de julio de 2014, también se mencionó el articulado para considerar penalizables los incumplimientos encontrados.

Arguye que el requisito del encuadre legal previsto en el artículo 5 del anexo II del acuerdo de operaciones, no es exigido como elemento del acta, sino que debe verificarse en las notificaciones efectuadas al interesado, y que tal exigencia fue cumplimentada en las notas en la que se imputaban las observaciones.

Desarrolla los antecedentes administrativos que motivaron el inicio de la actuación sumarial y que concluyeron con la aplicación de la penalidad.

#36156992#483915863#20260910090126143

Detalla el contenido de cada uno de los actos practicados en el trámite administrativo (inspecciones del material rodante -coches remolcados y locomotoras-, informes, notas, actas). Refiere que en el informe final se detallaron cada una de las irregularidades comprobadas y se consignaron las unidades de penalidad correspondientes a cada una de esas irregularidades.

Manifiesta que, en cuanto al cálculo de la multa, se acataron los parámetros otorgados por los arts. 9 y 11 del anexo II del acuerdo que le conferían una gran amplitud para establecer el criterio de ponderación de la penalidad entre la escala del mínimo y el máximo previsto para los hechos tipificados.

Aclara que la administración ha valorado todas las defensas opuestas, los informes presentados y la capacidad del personal con el que efectivamente contaba Argentren, procediéndose, incluso, a considerar como atenuante –a favor de la empresa- el hecho de que en varios casos había demostrado predisposición a realizar algunas reparaciones indicadas en las intimaciones, por lo que se redujo la penalidad en un 10%.

A modo de conclusión realiza un repaso de los argumentos centrales que sustentan su postura contraria a la pretensión. Defiende el actuar del organismo que representa, destacando la legalidad de los actos administrativos emitidos a raíz de las infracciones imputables a la actora, cuyo contenido no fue desvirtuado mediante pruebas categóricas de su parte.

Finalmente, funda en derecho su postura, adjunta como prueba documental el expte. adm. S02:0027167/2014 (expediente electrónico EX-2021- 50495879-APN-MESYA#CNRT), y hace reserva del caso federal.

#36156992#483915863#20260910090126143

4. El 5 de abril de 2023 se presentan los apoderados del Estado Nacional - Ministerio de Transporte, y contestan la demanda en sentido contrario a su admisión.

De inicio, formulan las correspondientes negativas.

Seguidamente aluden al marco normativo sobre la operación de servicios ferroviarios de pasajeros vigente al momento del dictado de las resoluciones impugnadas.

Se refieren concretamente a la ley 26.352 que estableció la creación de la SOFSE, a la que se le encomendó la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros -por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros- y a la resolución 848/2013 que le asignó la prestación de los servicios de las líneas General Roca, General San Martín y Belgrano Sur.

Citan la resolución MIyT 41/2014, mediante la cual se aprobó el modelo de acuerdo de operación a suscribirse entre la SOFSE y las empresas que ésta propusiera para asumir la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros, una de las cuales resultó ser Argentren (respecto de las líneas General Roca y Belgrano Sur), suscribiéndose los respectivos acuerdos de operación según el modelo establecido por la resolución MIyT.

Detallan que durante la ejecución del contrato y de conformidad a los estándares del artículo 42 de la Constitución Nacional, el Estado Nacional evaluó periódicamente la calidad del servicio prestado y concluyó que no se estaban cumpliendo con los objetivos propuestos, situación que condujo a instruir a la SOFSE para que instrumente las medidas necesarias a los efectos de rescindir el acuerdo con la accionante, lo que se llevó a cabo mediante la notificación de la nota 28/2015 en fecha 2 de marzo de 2015, asumiendo así, de manera directa, la operación de las líneas ferroviarias oportunamente asignadas.

#36156992#483915863#20260910090126143

Explican que las sanciones aplicadas a Argentren son sanciones administrativas en sentido estricto, que surgen de una relación contractual; motivo por el cual, no resultan aplicables al presente caso los principios del derecho penal, a la par que las sanciones aplicadas a la actora tampoco revisten tal naturaleza, en tanto que ésta, con su actuar, no violó preceptos legales, sino que lo que hizo fue incumplir toda una serie de obligaciones contractuales que ella, con su conocimiento propio del mercado y del régimen al que se estaba sometiendo por tratarse de una empresa especializada en la materia, consintió expresamente.

Detallan la normativa aplicable a las operaciones ferroviarias y aclaran que la ley general de ferrocarriles nacionales le confiere a la administración la facultad de reglamentar las condiciones de prestación de servicios ferroviarios y de establecer y aplicar sanciones pecuniarias a sus prestadoras frente a incumplimientos.

Agregan que del articulado del anexo II del acuerdo de operaciones surge de manera explícita y detallada que cualquier conducta u omisión que de alguna manera afecte la conservación, mantenimiento y custodia de los bienes afectados al servicio ferroviario será pasible de sanción.

Aclaran que la graduación de las sanciones es una facultad reglada de la CNRT y la determinación del monto concreto entre el mínimo y el máximo reglamentario quedan a su exclusivo criterio, siendo la calificación de la falta también materia de reglamentación de alcance general.

Afirman que Argentren al suscribir el acuerdo de operación con la SOFSE reconoció la naturaleza de servicio público del servicio ferroviario de transporte de pasajeros; asumiendo en consecuencia todas las responsabilidades que se derivan de tal carácter y teniendo

#36156992#483915863#20260910090126143

entonces que garantizar la seguridad, calidad, regularidad, obligatoriedad, igualdad y continuidad del servicio.

Argumentan que conforme el decreto 1388/1996 (modificado por decreto 1661/2015) la CNRT tiene la responsabilidad de controlar el cumplimiento de los contratos de concesión y/o de cualquier otra norma legal o reglamentaria aplicable al servicio ferroviario y de aplicar sanciones a las empresas operadoras (o sea, no sólo a las concesionarias sino -genéricamente- a las operadoras), con raigambre en sus obligaciones contractuales, reglamentarias o legales; y que posee la facultad para controlar y hacer cumplir las normas relativas a la prestación del servicio ferroviario; como así también para sancionar dichos incumplimientos.

Por otra parte, sostienen que las resoluciones impugnadas se encuentran emitidas en debida forma y cumplen con los recaudos establecidos por la LNPA, por lo que gozan de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad.

Con relación al decreto 1661/2015 invocado por la actora, expresan que resulta de imposible aplicación a Argentren, no sólo porque procede únicamente respecto de operadores ferroviarios estatales, sino también porque fue dictado el día 15 de agosto de 2015; es decir, con fecha posterior a la rescisión del acuerdo de operación suscripto por la parte actora, que tuvo lugar 2 de marzo de 2015.

Concluyen que las competencias de la CNRT para controlar, fiscalizar y sancionar a la actora en los términos en que se hizo, surgen clara y expresamente del decreto 1388/1996, siendo éste el marco normativo aplicable al momento de los hechos y resultando el servicio prestado por una empresa privada.

Con relación a la resolución CNRT 1083/2014 y demás confirmatorias, manifiesta que se encuentran debidamente fundadas en los hechos comprobados que dieron objeto a la sanción impuesta habiéndose

#36156992#483915863#20260910090126143

respetado el principio del debido proceso del artículo 18 de la Constitución Nacional.

Finalmente, invocan la falta de legitimación pasiva de ese ministerio, en tanto consideran que es la CNRT quien cuenta con las competencias suficientes para controlar, fiscalizar, y sancionar a Argentren.

Fundan en derecho su postura, ofrecen prueba, y hacen reserva del caso federal.

5. El 17 de agosto se ordena la apertura de la causa a prueba, la que se produce el 21 y 28 de febrero de 2024 y 19 de septiembre del mismo año.

El 19 de noviembre de 2024 se ordena la clausura del periodo probatorio y se convoca a las partes a formular sus alegatos, derecho ejercido por la actora el 5 de diciembre de 2024, el 17 del mismo mes y año por la CNRT, y el 3 de febrero de 2025 por parte del EN-Ministerio de Transporte, con lo que quedan las actuaciones en condiciones de dictar sentencia, y

CONSIDERANDO:

I. Que razones de orden lógico conducen a tomar en consideración, en primer término, la defensa intentada por el EN-Ministerio de Transporte (actual Secretaría de Transporte), en punto a la falta de legitimación pasiva de su parte –introducida a modo de conclusión al contestar la demanda, postura mantenida al momento de formular sus alegatos-, por considerar que es la CNRT quien cuenta con las competencias suficientes para controlar, fiscalizar, y sancionar a Argentren.

Resulta preciso recordar que la excepción planteada se tipifica cuando el demandado no es la persona especialmente habilitada por la ley para asumir tal calidad con referencia a la concreta materia sobre la

#36156992#483915863#20260910090126143

cual versa el proceso (conf. FENOCHIETTO, C. E. y ARAZI, R., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, t. II, pág. 228 y cita en la nota nº 14).

A su vez, cabe señalar que la legitimación activa supone la aptitud para estar en juicio como parte actora, a fin de lograr una sentencia sobre el fondo o mérito del asunto, que puede ser favorable o desfavorable; mientras que la legitimación pasiva se vincula con la identidad entre la persona demandada y el sujeto pasivo de la relación sustancial controvertida (conf. Cámara del fuero, Sala II, in re "Bucciardi Roberto Vicente y otros c/ Lotería Nacional - Soc. del Estado - s/ empleo público" del 5/10/1999; Sala III, in re "Delt A Films S.A. c/ EN s/ expropiación - servidumbre administrativa" del 6/9/2001; Sala V, in re "Centro Gallego de Buenos Aires c/ Mº de Economía y Obras y Servicios Públicos y Otro s/contrato administrativo" del 16/6/1998; conf. FENOCHIETTO, C. E. y ARAZI, R., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado y Concordado, Astrea, Buenos Aires, 1983, t. II, pág. 229).

En este entendimiento, encuentro que el Estado Nacional no puede reputarse ajeno a la controversia del sub lite, pues la pretensión nulificante de la actora alcanza también a actos administrativos específicamente emitidos en su jurisdicción (en concreto, la resolución MIyT 1811/2015 y la resolución MTR 416/2021), que son –precisamente- las decisiones definitivas que agotaron la discusión en el ámbito administrativo, habilitando la vía judicial.

Así, lo cierto es que, por imperativo procesal, la presente sentencia habrá de producir a su respecto efectos de cosa juzgada, lo que confirma la tesitura cristalizada en la demanda atinente a la necesidad de su presencia en esta causa (arg. Sala I, "Segovia Claudio Ramón c/ EN – Mº de Defensa – EMGE s/ retiro militar y fuerzas de seguridad", sentencia del 8/6/1999; Sala IV, "Jensen Cristian Alcides y Otro c/ Comfer y Otro – Resols 1/97 y 6/97 s/ daños y perjuicios", sentencia del

#36156992#483915863#20260910090126143

11/2/2010; y Sala II, “Borda Osvaldo y otro c/ PEN – Ley 25.561 – Dtos. 1570/01 – 214/02 s/ Amparo ley 16.986”, sentencia del 7/12/2004; entre muchos otros).

Por lo demás, cabe hacer mérito en cuanto a que, más allá de considerarse ajena a la cuestión debatida en esta causa, de su comportamiento se sigue una genuina intención de defenderse y sostener la legalidad de sus actos, frente a la impugnación que se dirigió en su contra (cfr. art. 163, inc. 5, CPCCN; en el mismo sentido, este Tribunal in re “IBM Argentina S.A. c/ EN – AFIP Resol 52/09 s/ proceso de conocimiento”, expte. 971/2010, sentencia del 11/12/2019, “TELECOM ARGENTINA S.A. c/EN SECRETARIA DE GOBIERNO DE MODERNIZACION Y OTRO s/ Proceso de conocimiento”, expte. 50966/2019, sentencia del 29/06/2022, firme en este aspecto).

Por lo expuesto, corresponde rechazar la excepción de falta de legitimación pasiva.

II. Que, ya en lo referido a la cuestión de fondo, cabe empezar por recordar que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que pongan a consideración del Tribunal, sino únicamente en aquellas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre otros).

III. Que, aclarado ello, corresponde, delimitar la pretensión de la actora, tendiente a que se revoque la resolución **CNRT 1083/14, -y sus confirmatorias CNRT 1879/14, MIyT 1811/15 y RESOL 2021-416-APN-MTR**-, dictadas en el expte. adm. S02:0027167/2014), mediante la cual se sancionó a Argentren con una multa de 189.720 unidades de penalidad, equivalente a **$189.720,00**, por deficiencias

#36156992#483915863#20260910090126143

detectadas en el material rodante de la línea Belgrano Sur, entonces operada por esa firma, durante el mes de marzo de 2014.

En somera síntesis, la actora plantea la inconstitucionalidad del régimen de penalidades establecido por la resolución MIyT 41/2014; la incompetencia de la CNRT para sancionar a la empresa -y a todo evento solicita la aplicación de la ley penal más benigna-, y desarrolla sus argumentos relativos a los vicios que encuentra tanto en el procedimiento administrativo como en las decisiones atacadas.

IV. Que, sentado lo anterior, de manera previa a ingresar al análisis de las cuestiones a resolver, conviene efectuar una reseña del plexo normativo involucrado.

Mediante el dictado de l**ey 26352** (B.O. 27/03/2008), se crea la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) –con sujeción al régimen establecido por la ley 20.705, disposiciones pertinentes de la ley 19.550 y modificatorias, que le fueren aplicables y a las normas de su estatuto– y se le encomienda la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante. Además, se establece que “podrá desarrollar todas las acciones que resulten necesarias o convenientes para la mejor realización de sus funciones, llevando a cabo los actos de administración o disposición que sean precisos para el cumplimiento de las mismas, incluso mediante la participación en sociedades o empresas, nacionales o extranjeras, con sujeción a lo dispuesto en la legislación vigente" (art. 7).

Allí también se dispone que entre las funciones y competencias, la SOFSE, tendrá la de “a) asumir por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros la prestación de los servicios ferroviarios, de pasajeros o de carga, que se le asignen, los que se encuentren

#36156992#483915863#20260910090126143

concesionados y que por distintas causales reviertan al Estado Nacional, así como nuevos servicios que se creen" (art. 8).

Se estipula que las sociedades del estado "creadas por esta ley actuarán en jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios." (art. 10).

Se otorga al ministerio la competencia en materia de transporte ferroviaro, para "b) La ordenación general y regulación del sistema y la elaboración de la normativa necesaria para su correcto desenvolvimiento." (art. 14).

También, en lo que aquí interesa, se determina como **facultad del ministerio encomendar a la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT)** o al organismo que la reemplace en el futuro, las siguientes funciones: "a) fiscalizar las actividades de las empresas a cuyo cargo se encuentra la operación de los servicios ferroviarios, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable, en los siguientes aspectos: I. La **vigilancia y conservación de todos los bienes integrantes de la concesión según los estándares y criterios convenidos**. II. El cumplimiento de los contratos en cuanto a la explotación de los bienes afectados a la concesión. III. El control de los pagos del canon y alquileres convenidos, en la forma y el plazo contractualmente establecidos. IV. El control de los servicios prestados por los concesionarios de servicios bajo su jurisdicción a fin de asegurar su ejecución acorde con lo establecido en los contratos de concesión en lo relativo a la cantidad y calidad de la oferta, atendiendo las quejas y reclamos de los usuarios. V. La verificación de la efectividad de las garantías de cumplimiento de los contratos y la vigencia de las pólizas de seguros establecidas en los contratos de concesión. b) 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**

#36156992#483915863#20260910090126143

prestación de los servicios ferroviarios a fin de garantizar su normal prestación y a la protección de las personas y cosas transportadas. (…) d) requerir información a las empresas ferroviarias y efectuar inspecciones "in situ" para determinar el grado de cumplimiento dado por ella a las normas relativas a la seguridad en la operación, en los materiales de vía, material rodante, estructuras y equipamientos de seguridad incorporados y al mantenimiento de los mismos. e) **ordenar a las empresas ferroviarias las acciones necesarias para dar cumplimiento a las normas sobre seguridad ferroviaria, cuando se comprueben deficiencias u omisiones en su aplicación.** f) **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 no preste la colaboración requerida a una orden de emergencia, de conformidad a un procedimiento que asegure al interesado el debido proceso administrativo. …". (art. 15) (el destacado me pertenece).

Por su parte, la **ley 2873** –que regula el régimen de ferrocarriles– en el artículo 5, inciso 2, especifica los deberes de las empresas de ferrocarril o dirección ferrocarril nacional, entre ellos, "… Conservar en buen estado el tren rodante, que será de calidad y cantidad suficiente para suplir las necesidades del camino, en relación con la actividad ordinaria de las comunicaciones entre los diversos pueblos que ligáre, debiendo sujetarse en cuanto á la construcción de la vía y tren rodante, á los tipos establecidos por el Poder Ejecutivo en los respectivos reglamentos".

Asimismo le confiere a la administración facultades de reglamentación y fiscalización con relación a la prestación de servicios ferroviarios y de establecer y aplicar sanciones pecuniarias a sus prestadoras frente a incumplimientos.

#36156992#483915863#20260910090126143

Así el art. 69 atribuye a la Dirección Nacional de Ferrocarriles “Inspeccionar los Ferro-Carriles Nacionales en esplotación y exigirles el cumplimiento de sus obligaciones”. (inc. 2). “Imponer á las Empresas las multas autorizadas por ésta ley y por los reglamentos respectivos, y hacerlas efectivas por la vía de apremio;…” (inc. 4). Los artículos 91 y 92 contemplan la responsabilidad por las faltas cometidas por las empresas, estableciendo: “Las Empresas de Ferro-Carriles son responsables por los actos ú omisiones contrarias á la presente ley y á los reglamentos dictados en su consecuencia,…”. “Cada infracción cometida por las Empresas será castigada con multa de quinientos á diez mil pesos, debiendo considerarse como una infracción distinta cada dia que dejen transcurrir sin ponerse en las condiciones de la ley, después de la órden que al efecto hubieren recibido de la Inspección gubernativa.”

En paralelo, el decreto **1388/1996** (B.O. 10/12/1996) –vigente a la fecha de los hechos– determina en su anexo I el estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Entre sus disposiciones, se destacan: “Para la fiscalización y control del transporte, a cargo de la COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE de la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, fijanse los siguientes objetivos: a) Proteger los derechos de los usuarios. b) Promover la competitividad en los mercados de las modalidades del transporte aquí comprendidas. c) 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).

En su artículo 4 dispone que la CNRT ejercerá sus funciones sobre el transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga sujetos a la jurisdicción nacional.

#36156992#483915863#20260910090126143

En el artículo 6 –en lo que aquí interesa–, precisa que sus facultades son las siguientes: “a) **Aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte**. b) **Fiscalizar las actividades de las empresas de transporte automotor y ferroviario** en función de lo establecido en los artículos siguientes. c) Solicitar la información y documentación necesaria a las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada, con adecuado resguardo de la confidencialidad de la información que pueda corresponder. d) **Aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales relacionadas con el transporte y las penalidades fijadas en los contratos de concesión, en caso de incumplimiento de las condiciones allí establecidas**” (…); “g) Velar dentro del alcance de sus funciones por la protección del medio ambiente y la seguridad pública”. (…); “j) En general, realizar todos los demás actos que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones del organismo.” (el destacado me pertenece)

A su vez, a los fines del control del transporte ferroviario bajo su jurisdicción, determina las siguientes funciones: “a) Aplicar y hacer cumplir los contratos de concesión de transporte ferroviario metropolitano e interurbano de pasajeros y de cargas de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente. b) **Fiscalizar las actividades de las empresas a cuyo cargo se encuentre la operación de los servicios ferroviarios, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable, en los siguientes aspectos**: “… II) **La ejecución de los programas de mantenimiento de la infraestructura y del material rodante**. III) La vigilancia y conservación de todos los bienes integrantes de la concesión según los estándares y criterios convenidos. IV) El cumplimiento de los contratos en cuanto a la explotación de los bienes afectados a la concesión” (art. 8). (el destacado me pertenece)

#36156992#483915863#20260910090126143

En lo relativo a la seguridad del transporte por vía férrea, prescribe "…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 los efectos de lo indicado en el párrafo precedente tendrá las siguientes facultades: 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. (…) d) Requerir información a las empresas ferroviarias y efectuar inspecciones "in situ" para determinar el grado de cumplimiento dado por ellos a las normas relativas a la seguridad en la operación, en los materiales de vía, material rodante, estructuras y equipamientos de seguridad incorporados y al mantenimiento de los mismos. e) Ordenar a las empresas ferroviarias las acciones necesarias para dar cumplimiento a las normas sobre seguridad ferroviaria, cuando se comprueben deficiencias u omisiones en su aplicación (…) 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 no preste la colaboración requerida a una orden de emergencia, de conformidad a un procedimiento que asegure al interesado el debido proceso administrativo" (art. 9). (el destacado me pertenece)

También cabe señalar que, por decreto **875/2012** (B.O. 07/06/12), se transfirieron al entonces Ministerio del Interior las competencias que en materia de transporte tenía asignadas el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

En ese contexto, el entonces Ministerio del Interior y Transporte (MIyT), dictó la **resolución 41/2014** (B.O. 12/02/14), mediante la

cual se aprobó el modelo de acuerdo de operación de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros.

De los considerandos se lee que “Que es necesario adecuar los acuerdos de operación de las Líneas ferroviarias MITRE, GENERAL ROCA, GENERAL SAN MARTIN y BELGRANO SUR, con el objeto de establecer reglas claras y acentuar el control y la responsabilidad del operador del servicio público ferroviario, a los efectos de verificar el cumplimiento de sus obligaciones, teniendo como núcleo principal la protección de los derechos de los usuarios, incluida la prestación de un servicio eficiente y seguro, y de los bienes estatales comprometidos, resguardando la transparencia en cualquier operatoria que haga a la fiscalización de la actividad de que se trate. Que así resulta conveniente suscribir por cada Línea un acuerdo de operación específico y a su vez asignar la responsabilidad de la operación por cuenta y orden del ESTADO NACIONAL a cada operador ferroviario en forma individual y no conjunta, en la medida que corresponda, dadas las actuales condiciones de los servicios en trato. (…) Que a estos fines, la sociedad OPERADORA FERROVIARIA SOCIEDAD DEL ESTADO (SOFSE) ha propuesto la suscripción con las empresas a través de la cual asumirá la prestación del servicio, del modelo de Acuerdo de Operación que como Anexo I forma parte integrante de la presente Resolución”.

Así, el 10 de febrero de 2014 la SOFSE firmó un acuerdo de operación de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros –que replicó el modelo previsto en el Anexo de la resolución MIyT 41/2014- con la empresa Argentren, respecto de la línea Belgrano Sur.

El artículo 2 del acuerdo determina que como documentos integrantes y en ese orden de prelación a: 1) ley general de ferrocarriles nacionales 2873; 2) ley de reordenamiento ferroviario 26352; 3) reglamento interno técnico operativo; 4) reglamento general de

#36156992#483915863#20260910090126143

ferrocarriles nacionales aprobado por el decreto 90325/1936; 5) el acuerdo con sus anexos y demás documentación que deba presentar el operador durante su ejecución; 6) cualquier comunicación al operador que emane de la autoridad de aplicación.

Por su parte, el artículo 3 establece que el acuerdo tiene por objeto "encomendar al Operador, la gestión y gerenciamiento, por cuenta y orden de la SOFSE y en función de la disponibilidad de recursos humanos y materiales con que se cuente a tal fin, de la operación integral de los servicios ferroviarios de pasajeros correspondiente a la Línea BELGRANO SUR". Entre las actividades se incluye "…b) el mantenimiento operativo, la custodia y vigilancia de los Bienes Afectados a los Servicios Ferroviarios…"

El artículo 4 dispone las declaraciones y principios. De allí surge que "El servicio de transporte ferroviario objeto del presente Acuerdo constituye un servicio público. El Operador reconoce dicha naturaleza asumiendo las responsabilidades que se derivan de tal carácter, debiendo garantizar la regularidad, obligatoriedad, igualdad y continuidad del servicio en función de la disponibilidad de recursos humanos y materiales con que se cuente para la gestión y gerenciamiento del Servicio Ferroviario" (4.1).

El mismo artículo estipula: "La SOFSE ha tenido en cuenta para la suscripción del Acuerdo que el Operador posee la experiencia y la competencia necesaria para la organización y desarrollo de los servicios encomendados; debiendo este último aportar su experiencia, tecnologías y conocimientos de la gestión operativa en su carácter actual de operador de servicios de transporte público ferroviario" (4.2).

Asimismo, prescribe que: "La SOFSE y el Operador declaran conocer el estado actual de la infraestructura, material rodante e instalaciones de señalamiento y comunicaciones de los Servicios

#36156992#483915863#20260910090126143

Ferroviarios. En tal sentido, el Programa Anual Operativo de Servicios, el Plan de Mantenimiento Anual, el Plan de Limpieza Anual de las Estaciones, Paradas y Apeaderos y el Plan de Limpieza Anual del Material Rodante y la gestión de la recaudación deberán propender a su paulatino mejoramiento. **El operador deberá dar prioridad a las cuestiones vinculadas a la seguridad del transporte y aplicar los recursos con la diligencia y previsión que se esperan de su experiencia en la materia**. Por su parte, SOFSE asume el compromiso de realizar por sí o por terceros las inversiones necesarias en materia de infraestructura, vías, señalamiento y material rodante. Las obligaciones a cargo del operador y el Régimen de Penalidades previsto en el Anexo II del Acuerdo serán interpretados y aplicados atendiendo a dicha situación." (4.5.) (el destacado me pertenece).

Respecto de las atribuciones y obligaciones generales del operador, el artículo 6 dispone, entre otras: "a) realizar y llevar adelante la Operación de los Servicio Ferroviarios de conformidad con los términos del Acuerdo y teniendo en consideración que **se trata de un servicio público, con las consecuencias y responsabilidades que ello acarrea**; (…) c) realizar la Operación cumpliendo con las obligaciones surgidas del presente Acuerdo, sus Anexos y de todas las leyes y disposiciones que le fueran aplicables; (…) k) custodiar, mantener en buen estado y utilizar exclusivamente para los objetivos del Acuerdo, los bienes afectados a los Servicios Ferroviarios." (6.1) (el estacado me pertenece).

El artículo 9 determina que el operador deberá presentar a la SOFSE antes del 30 de noviembre de cada año el plan de mantenimiento anual del año posterior. Y respecto del plan de mantenimiento del año de suscripción del acuerdo, deberá ser presentado a la SOFSE dentro de los treinta días de suscripto el mismo (9.1, 9.4).

El artículo 14, prescribe que: "**La seguridad del servicio, la de los pasajeros, terceros y la del Personal Afectado es un objetivo**

#36156992#483915863#20260910090126143

prioritario del presente Acuerdo. El Operador deberá disponer de todos los medios de su organización y prever en los presupuestos anuales de operación los recursos necesarios para dar estricto cumplimiento a la legislación y normas técnicas vigentes y las que se pudiese dictar en el futuro, en relación a dicho objetivo. La SOFSE, la ADIFSE y **la C.N.R.T podrán disponer las inspecciones y verificaciones necesarias para acreditar el cumplimiento de las normas de seguridad y requerir del Operador los informes necesarios al respecto."** (14.1, 14.2) (el destacado me pertenece).

En similar sentido, el artículo 33, regula las facultades de fiscalización y estipula que: "La SOFSE tendrá facultades de fiscalizar el cumplimiento del Acuerdo por medio de las auditorías e inspecciones que considere pertinentes, a la cual el operador deberá prestar total colaboración, sin perjuicio de las competencias propias de la CNRT en dicha materia. Los controles serán ejercidos en forma sistemática o circunstancial, según convenga a la naturaleza de las obligaciones a fiscalizar. (…) El operador deberá facilitar la información contenida en dichos sistemas cuando así le sea requerida por la Autoridad de Aplicación, la CNRT, la SOFSE o por los auditores que ellos designen." (33.1, 33.2).

En el artículo 37 se establece el régimen de penalidades, especificando que: "Los incumplimientos verificados del presente Acuerdo por parte del Operador darán lugar a la aplicación de sanciones que se graduarán en función de la gravedad de la infracción cometida de acuerdo al Régimen de Penalidades previsto en el Anexo II del Acuerdo". Además, "El Régimen de Penalidades previsto en el Anexo II del Acuerdo, será de aplicación específica al presente, con exclusión de todo otro régimen que pudiere resultar aplicable supletoria o analógicamente. En tal sentido, **el procedimiento previsto en dicho Régimen se le encomienda a la CNRT como organismo de fiscalización y control del transporte, de conformidad**

#36156992#483915863#20260910090126143

con lo previsto en el Decreto N° 1388 del 29 de noviembre de 1996" (37.1 y 37.2) (el destacado me pertenece)

Por su parte el anexo II: Régimen de Penalidades, determina en el artículo 1 que: "**Los incumplimientos al Acuerdo de Operación por parte del Operador darán lugar a la aplicación de sanciones que se graduarán en función de la gravedad de la infracción cometida, desde un apercibimiento hasta la imposición de multas**. El presente régimen será aplicable a los Servicios Ferroviarios que realiza el Operador en el marco del Acuerdo y será interpretado y aplicado conforme lo previsto en la cláusula 4°, apartado 4.5. y la cláusula 37 del mismo." (el destacado me pertenece).

Según el artículo 2, "Las multas que se apliquen en caso de infracciones punibles se graduarán entre los valores mínimos y máximos que se establecen en el presente Anexo, según la importancia de la infracción y su grado de reiteración, **quedando la graduación de la graduación de la penalidad aplicable a cada caso a criterio de la C.N.R.T.**" (el destacado me pertenece)

El artículo 3 regula la responsabilidad del operador y sus eximentes. Se indica que "El incumplimiento de las obligaciones contractuales y en particular del Programa Anual Operativo de Servicios, del Plan de Mantenimiento Anual, del Plan de Limpieza Anual de las Estaciones, Paradas y Aparadores y del Plan de Limpieza Anual del Material Rodante, dará lugar a la aplicación de sanciones en los supuestos en que el operador: a) no haya programado y dispuesto de los recursos necesarios; b) cuando a pesar de haberlo hecho, haya habido de su parte incumplimientos o deficiencias en su ejecución, tanto por motivo de falta de dirección o supervisión del personal a su cargo y/o de los subcontratistas o proveedores, si fuera el caso; c) cuando a pesar de haber programado y dispuesto los recursos necesarios no lo hubiese hecho en los tiempos y

#36156992#483915863#20260910090126143

formas adecuadas de acuerdo a su experiencia en la operación de servicios ferroviarios; d) cuando las diferencias de que se trate se presenten en forma continua y reiterada; y e) cuando el Operador no de satisfacción de los llamados de atención, órdenes e instrucciones que le formulen las autoridades competentes." En cuanto a las eximentes, se establece que no se aplicaran las penalidades cuando los desvíos no sean directamente imputables al operador y/o respondan a la acción de terceros, actos de vandalismo, caso fortuito o fuerza mayor.

El artículo 4 establece que el procedimiento de determinación de incumplimientos de las obligaciones asumidas por el operador que se iniciaran por acta o informes elaborados por la SOFSE, por actas o informes elaborados por la CNRT o por denuncias de usuarios.

Y el artículo 5 determina que: "**El agente de la CNRT** o de la SOFSE, según corresponda, que constatase la existencia de apartamientos de las obligaciones asumidas por el operador que pudieren implicar incumplimientos, **procederá a labrar un acta o informe que deberá contener los siguientes elementos**: a) lugar, fecha y hora de realización de la inspección que dio motivo al acta o informe; b) la razón social o nombre del Operador; e) una exposición circunstanciada de los apartamientos detectados; d) el nombre, cargo y firma del agente actuante; e) en caso de corresponder, la firma del personal del Operador que hubiere participado junto con el agente en la inspección; en caso de negativa, se dejará constancia de la misma, sin que ello afecte la validez del instrumento. (…). **La CNRT procederá a notificar al Operador del incumplimiento que se le atribuye a los fines de que el mismo efectúe el descargo y ofrezca la prueba que estime corresponder, indicando**: a) descripción del incumplimiento, acompañando, en su caso, copia del/las acta/s labrada/s, informe/s técnico/s o denuncia/s y demás antecedentes que dieran origen a las actuaciones; b) encuadre legal; e) la intimación para subsanar el mismo

#36156992#483915863#20260910090126143

en el plazo que se determine, si ello fuera pertinente, teniendo en cuenta la naturaleza y complejidad del incumplimiento detectado; d) otorgamiento de un plazo de DIEZ (10) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de la notificación aquí prevista, para formular los descargos que estime corresponder. Si realizado el descargo, la CNRT considera que no se ha hecho efectiva la comisión de incumplimientos contractuales, legales o reglamentarios, dictará el acto resolutivo que así lo indique, procediéndose luego a archivar las actuaciones. Si producido el descargo o vencido el plazo previsto para efectuar el mismo, **la CNRT considera que se ha hecho efectiva la comisión de incumplimientos contractuales, emitirá el acto sancionatorio correspondiente, que deberá contener**: a) la relación circunstanciada de los hechos investigados; b) el análisis de los elementos de juicio acumulados; e) las disposiciones contractuales, legales o reglamentarias que se consideren aplicables; d) las sanciones que correspondan; e) toda otra apreciación que haga a la mejor solución del procedimiento sancionatorio" (el destacado me pertenece).

El artículo 6 establece que cuando la sanción contemple la imposición de multas, éstas se determinarán en unidades de penalidad cuyo valor será igual al monto de la tarifa de venta al público del pasaje para un viaje simple de ida correspondiente a la primera sección del servicio de la línea en donde ocurra el incumplimiento.

En lo que aquí interesa, el artículo 11 dispone la **penalidad por incumplimiento de la obligación de conservación de los bienes afectados**: "Ante el incumplimiento de la obligación que pesa sobre el Operador de custodiar, mantener y conservar los Bienes Afectados, atendiendo a sus particularidades, a la gravedad de la afectación y a los eventuales costos de subsanación, se aplicará una sanción de apercibimiento o multa entre un mínimo de 200 UP y un máximo de 3.500 U.P. **Lo previsto en el presente artículo se aplicará sin perjuicio de lo**

#36156992#483915863#20260910090126143

estipulado en los artículos 12 y 13 de este Anexo y de lo dispuesto en la cláusula 31, apartado 31.4. del presente Acuerdo" (el destacado me pertenece).

Los artículos 12 y 13 referidos aluden a las penalidades por incumplimiento del plan de mantenimiento anual y de prácticas operativas (normas técnicas y de seguridad contenidas en la ley 2873 modificatorias y complementarias, reglamento interno operativo, reglamento general de ferrocarriles nacionales aprobado por decreto 90325/1936 y sus normas modificatorias y complementarias y de las instrucciones técnicas para la operación emanadas de las autoridades competentes), en los que se estipulan sanciones frente los apartamientos a los planes y prácticas, con diferentes graduaciones según la gravedad de los incumplimientos, es decir el riesgo que impliquen en la seguridad del servicio, de los· pasajeros, del Personal Afectado o de terceros en general.

El artículo 31 del acuerdo de operación alude a la responsabilidad del operador de mantener y conservar los bienes recibidos y afectados a los servicios ferroviarios, bajo su custodia.

V. Que de lo expuesto se sigue que las firmas SOFSE y Argentren celebraron un acuerdo de operación -aprobado por resolución MIyT 41/2014- por el cual la primera le encomendó a la sociedad de derecho privado la gestión y gerenciamiento, por su cuenta y orden, la operación integral de los servicios ferroviarios de pasajeros correspondiente –en el caso- a la línea Belgrano Sur, cuya fiscalización y cumplimiento quedó a cargo de la CNRT.

En dicho contexto, la actora fue sancionada por resolución CNRT 1083/2014 – y sus confirmatorias-, con una sanción de 189.720 unidades de penalidad, equivalente a $189.720,00, por deficiencias detectadas en el material rodante (coches remolcados y locomotoras) de la de la referida línea, durante el mes de marzo de 2014.

#36156992#483915863#20260910090126143

VI. Que, establecido el marco normativo aplicable, en primer término, corresponde resolver el planteo de inconstitucionalidad del régimen de penalidades del modelo de acuerdo de operación aprobado por resolución 41/14, replicado en el anexo II, del acuerdo de operación de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros, correspondiente a la línea Belgrano Sur, suscripto entre Argentren y la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado el 10 de febrero de 2014.

En esencia, la actora sostiene que el modelo de acuerdo de operaciones (con su régimen de penalidades) establecido mediante la resolución 41/2014 vulnera los principios de legalidad, de delegación legislativa y de reserva legal penal por haber sido dictada por el entonces Ministerio del Interior y Transporte, toda vez que dicho organismo no se encontraba facultado para el dictado de normativa referente a la aplicación de penalidades, y por haber establecido sanciones por vía de un acto administrativo, cuando ello está reservado a una norma de rango legal.

En primer término, cabe recordar que no procede declarar la inconstitucionalidad de una norma sino cuando un acabado examen del asunto conduzca a la convicción cierta de que su aplicación conculca en forma clara, concreta y manifiesta, un derecho o una garantía consagrados por la Constitución Nacional (CSJN, Fallos: 316:2624; 321:441; 324:920; 327:2551; 329:5567; 333:447, entre muchos otros), siendo la declaración de inconstitucionalidad la del ordenamiento jurídico (CSJN, última ratio Fallos 260:153; 264:364; 288:325; 331:2068; 331:2799; 333:447, entre muchos otros). De lo contrario se incurre en declaraciones abstractas, impropias de la función judicial (CSJN, Fallos 243:177; 256:103; 263:397, entre otros).

Así pues, el máximo tribunal en oportunidad de pronunciarse sobre el control de constitucionalidad ha entendido que la descalificación constitucional de un precepto normativo se encuentra

#36156992#483915863#20260910090126143

supeditada a que en el pleito quede palmariamente demostrado que irroga a alguno de los contendientes un perjuicio concreto en la medida en que su aplicación entraña un desconocimiento o una restricción manifiestos de alguna garantía, derecho, título o prerrogativa fundados en la Constitución; y será justamente la actividad probatoria de los contendientes así como sus planteos argumentales los que deben poner de manifiesto tal situación. A raíz de ello, el planteo de inconstitucionalidad exige de un sólido desarrollo argumental y fundamentos suficientes para que pueda ser atendido y, por tanto, debe contener no sólo el aserto de que la norma impugnada causa agravio, sino la demostración del mismo en el caso concreto (Fallos: 303:1633; 304:759; 305:518; entre otros).

Es decir, un planteo de tal índole debe realizarse en forma precisa y concreta, y, además, se debe demostrar que es de tal magnitud que fundamenta la impugnación. Por ello, debe contener un sólido desarrollo argumental y razonados fundamentos para que sea atendido, circunstancia que no se vislumbra en el planteo formulado por la actora.

Por otra parte, es dable destacar que constituye un principio general del derecho aquel que establece que nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos, ejerciendo una conducta incompatible con otra anterior deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz (CSJN, Fallo 326:417 y 327:2905, entre otros).

Bajo tales premisas, que la actora haya suscripto el referido acuerdo sin manifestar su disconformidad con el régimen de penalidades que ahora procura impugnar, torna aplicable el principio según el cual, el voluntario sometimiento sin reservas expresas a un régimen jurídico, obsta a su ulterior impugnación con base constitucional (CSJN, Fallos: 326:2675, 325:1922, entre muchos otros).

#36156992#483915863#20260910090126143

De ello que, el hecho de que la empresa haya prestado conformidad, sin efectuar reserva alguna, a las cláusulas estipuladas en referido convenio, en el cual se consignaban no solo las obligaciones a su cargo sino también las sanciones que se le podrían imponer ante su incumplimiento, le impide ahora impugnar la validez constitucional del régimen de penalidades allí previsto. (confr. CNCAF, Sala V, causa 23419/2016, “Argentren SA c/ CNRT y otro s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 7 de diciembre de 2023. En el mismo sentido el suscripto al subrogar el juzgado 10 del fuero, en autos 51008/2017 “Ponce, Ernesto Ricardo c/ EN AFIP s/proceso de conocimiento”, sentencia de fecha 30/12/2019, confirmada por Sala III el 09/11/2021).

Resta indicar que el artículo 15 de la ley 26352 –cuya constitucionalidad no fue cuestionada– dispuso que el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios encomendaría a la CNRT fiscalizar las actividades de las empresas a cuyo cargo se encuentra la operación de los servicios ferroviarios, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable, como así también 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 no preste la colaboración requerida a una orden de emergencia de conformidad a un procedimiento que asegure al interesado el debido proceso administrativo (conf. Sala V, in re: “ARGENTREN SA c/ CNRT y otro s/ Proceso de conocimiento”, causa 23419/2016, citada).

Resulta menester aclarar que, al momento de la sanción de la ley 26352, la CNRT actuaba en el ámbito de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En tanto, en la fecha en la que se emitió la resolución MIyT 41/2014, se encontraba bajo la órbita del Ministerio del Interior y Transporte.

#36156992#483915863#20260910090126143

Con fundamento en dicha ley, el Ministerio del Interior y Transporte dictó la resolución MIyT 41/2014, por la que se aprobó el modelo de acuerdo de operación de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros, incluyendo entre sus títulos el régimen de penalidades que ahora la actora pretende desconocer. Es decir, con el dictado de la mencionada resolución, el ministerio no emitió una norma de sustancia legislativa, sino que tan solo reglamentó lo dispuesto en el citado artículo 15, cuya constitucionalidad no fue impugnada (conf. Sala V, in re: "ARGENTREN SA c/ CNRT y otro s/ Proceso de conocimiento", causa 23419/2016, citada).

En ese contexto, la resolución cuestionada resulta concordante con las disposiciones de la ley 26352, debiendo destacarse que las normas reglamentarias, si bien se encuentran subordinadas a la ley, la complementan, regulando los detalles indispensables para asegurar; no sólo su cumplimiento, sino también los fines que se propuso el legislador (Fallos: 241:384).

VII. Que, en paralelo, la actora sostiene que la CNRT no contaba con competencia suficiente para imponer sanciones a Argentren.

Sobre este argumento invalidante de las decisiones adoptadas por la CNRT en el marco del expediente administrativo S02:0027167/2014, cabe referir en primer término que el cimero tribunal ha señalado que en el orden jurídico administrativo, la competencia constituye un elemento esencial que confiere validez a la actuación de los órganos estatales, a tal punto que aquélla no se configura como un límite externo a esa actuación sino como un presupuesto de ella, en virtud de la vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico, que debe autorizar a sus organismos para actuar en forma expresa o razonablemente implícita (Fallos 330:2992; 331:1382)

Por otro lado, es dable remarcar que también la Corte ha sostenido que, con la debida autorización legal, cabe admitir que los

órganos administrativos del Poder Ejecutivo poseen facultades suficientes para reglamentar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de las leyes (conf. Fallos 318:137).

Sentado ello, se desprende sin hesitación, que la ley 26352 ha otorgado a la CNRT facultades de fiscalización sobre las actividades de las empresas a cuyo cargo se encuentra la operación de los servicios ferroviarios, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable, así como el poder sancionatorio a través de la aplicación de sanciones en caso de incumplimientos, en particular de aquellas disposiciones relativas a la seguridad (art. 15).

En el mismo sentido, el decreto 1388/1996 le confirió al ente la potestad de fiscalizar las actividades de las empresas de transporte ferroviario y aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales y las penalidades fijadas en los contratos de concesión (art. 6, incs. b y d). Además, en su artículo 8 se estableció como función de la CNRT fiscalizar a las empresas a cuyo cargo se encuentre la operación de los servicios ferroviarios, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable.

Tal potestad también surge palmaria del acuerdo de operación de los servicios ferroviarios urbanos de pasajeros al que voluntariamente se sometió la actora (art. 37.2)

En consecuencia, debe concluirse que la CNRT poseía facultades para controlar y fiscalizar las actividades de Argentren, en su carácter de sociedad comercial privada encargada del gerenciamiento y gestión, a nombre y a cargo de SOFSE, de la operación integral del servicio ferroviario de la línea Belgrano Sur; y en consecuencia, podía legítimamente aplicarle una sanción de multa en caso de corroborar infracciones normativas o contractuales, dentro de los paramento allí establecidos.

#36156992#483915863#20260910090126143

VIII. Que, en cuanto al pedido de aplicación de la ley penal más benigna con basamento en el decreto 1661/2015 –modificatorio del decreto 1388/1996– que determinó que la CNRT solo podía sancionar con "llamado de atención o apercibimiento" a todo operador ferroviario estatal bajo su jurisdicción que no cumpla con las disposiciones relativas a la seguridad o calidad, considero que no resulta viable, por las siguientes razones.

Sin perjuicio de que tal modificación fue introducida con posterioridad a la recisión del acuerdo que vinculaba a la SOFSE con la actora, lo cierto es que el artículo 10 -que reedita la potestad de la CNRT para la aplicación de sanciones- estipula concretamente en el inc. d) "Impondrá las sanciones de llamados de atención, apercibimiento **y multas a todo operador ferroviario privado o concesionario bajo su jurisdicción que no cumpla con las disposiciones relativas a la seguridad o calidad**, o que no respete las directivas emitidas por la COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE; todo ello en el marco del procedimiento que asegure al interesado el debido proceso administrativo". Y, seguidamente: "e) Impondrá las sanciones de **llamado de atención y apercibimiento a todo operador ferroviario estatal** bajo su jurisdicción que no cumpla con las disposiciones relativas a la seguridad o calidad, o que no respete las directivas emitidas por la COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE; todo ello en el marco del procedimiento que asegure al interesado el debido proceso administrativo" (el destacado me pertenece).

De ello se evidencia que las sanciones de llamados de atención y apercibimientos se encuentran referidos a los operadores ferroviarios estatales, no siendo así respecto de las empresas privadas concesionarias -como es el caso de la actora- por tratarse de personas jurídicas de derecho privado, respecto de quienes concretamente se prevén sanciones de llamados de atención, apercibimiento y multas; por ende, aún

#36156992#483915863#20260910090126143

en el supuesto de admitir la retroactividad de la ley penal más benigna, la misma resultaría inaplicable en la especie.

IX. Que, sentado lo anterior, corresponde dar tratamiento a los planteos nulificantes que concretamente se encuentran dirigidos a la actividad desarrollada en el procedimiento administrativo y en particular contra las resoluciones CNRT 1083/14 y 1879/14, resolución MIyT 1811/15 y de resolución MTR 416/21, que tuvieron lugar en el expediente, S02:0027167/2014 (expte. electrónico EX-2021-50495879-APN-MESYA#CNRT).

En somera síntesis, la actora argumenta: i) el acuerdo de operación se suscribió el 10 de febrero de 2014 y las actas se labraron en el mes de marzo del mismo año, encontrándose pendiente de aprobación el plan de mantenimiento anual oportunamente presentado; ii) las inspecciones se llevaron a cabo en el taller de Tapiales, en el cual se almacenaba el material rodante destinado a mantenimiento y no en operación; iii) no hubo incumplimiento de sus responsabilidades conforme lo estipula el artículo 3 del régimen de penalidades, pues no se acreditó que no se hubieren destinado los recursos necesarios para solucionar las falencias detectadas; iv) el cálculo de las sanciones es arbitrario y desproporcionado, dado que el artículo 11 del régimen de penalidades establece la aplicación de una sanción genérica por incumplimiento de la obligación de conservación los bienes afectados y no múltiples sanciones por cada una de las falencias detectadas; v) las actas no reúnen los requisitos estipulados en el artículo 5 del régimen de penalidades, en tanto algunas resultan ilegibles y no contienen una descripción del encuadre legal y el informe no contiene un análisis sobre la configuración de las detecciones; vi) no existió incumplimiento al plan de mantenimiento anual, pues el mismo había sido debidamente presentado por Argentren, pero no

#36156992#483915863#20260910090126143

se encontraba aprobado por la SOFSE; vii) no se dio debido tratamiento de los descargos y fundamentos presentados por Argentren.

X. Que, a tal fin, resulta oportuno referir, liminarmente, la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos (art. 12 de la ley 19549), por cuyo mérito se presume que toda la actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente. De esta forma, el principio de legitimidad que fluye de todo acto administrativo obliga a alegar y probar lo contrario por quien sostiene su nulidad (Fallos: 310:234), por lo que no resulta fundado admitir su ilicitud o arbitrariedad sin que medie un análisis concreto, preciso y detallado sobre los elementos y pruebas que privarían a esos actos de su validez en derecho (Fallos: 318:2431; 321:685; 331:466).

A su vez, cabe afirmar que –aun respecto de facultades de ejercicio discrecional– el control judicial es siempre un control de legitimidad, comprensivo tanto de la legalidad como de la razonabilidad del acto, que comprende el examen de su eventual arbitrariedad. En tal sentido, la circunstancia de que la administración obre en ejercicio de facultades con un cierto ámbito de discrecionalidad no puede constituir un justificativo de una conducta arbitraria, pues es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades 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 tales presupuestos (Fallos 313:153, sus citas, y muchos otros).

XI. Que así las cosas, con el objeto de facilitar la adecuada comprensión de las cuestiones debatidas en el pleito, es conveniente efectuar una breve reseña del trámite de las actuaciones administrativas en las que tuvo lugar el dictado de las resoluciones aquí impugnadas (expte. adm. S02:0027167/2014 -expediente electrónico EX-

2021- 50495879-APN-MESYA#CNRT- adjuntado en formato digital por la CNRT, el 16 de febrero de 2023).

Del expediente administrativo surgen una serie de actas de inspección labradas en los meses de febrero y marzo de 2014 respecto de unidades existentes en el desvío y depósito de Tapiales de la línea Belgrano Sur, que conforman las distintas notas mediante las cuales se comunicó a Argentren las falencias detectadas, entre ellas:

Por nota GST 799/2014 del 25 de marzo de 2014 se informó a Argentren las irregularidades constatadas en coches remolcados, obrantes en las actas de inspección de seguridad JAS 926/14, GLT 15/14, GLT 16/14, GLT 17/14, GLT 18/14, CGH 53/14 y CGH 54/14 (corrosión en carrocerías, faltante y rotura de partes, pintura deteriorada, falta de certificado de habilitación, entre otros). Se hizo saber a la operadora que las falencias detectadas implicaban un riesgo y un incumplimiento al acuerdo de operaciones y se la intimó a informar las tareas de mantenimiento que se estuvieren realizando al respecto, así como a la presentación de un plan de trabajo que indique el modo en que serían solucionadas las falencias detectadas. Se otorgó un plazo a fin de que la firma formulara los descargos que estimare corresponder y ofreciera prueba (fs. 3/24, foliatura digital).

Con fecha 7 de abril de 2014 Argentren produjo su descargo, indicó que se encontraba pendiente el plazo previsto para la presentación del plan de mantenimiento anual (art. 9 del acuerdo de operación). Sin perjuicio de ello, a fin de poner de manifiesto la voluntad de cumplimiento informó los trabajos de mantenimiento preventivo y reparaciones necesarias a los fines de poner en funcionamiento las unidades en condiciones de seguridad operativa. Adjuntó constancias sobre trabajos ejecutados en los coches inspeccionados (fs. 27/40 foliatura digital)

Mediante la nota GST 830/14 del 27 de marzo de 2014, se informó a Argentren las irregularidades constatadas en locomotoras,

#36156992#483915863#20260910090126143

obrantes en las actas de inspección de seguridad MMM 14/14, GAZ 285/14, MMM15/14, MMM16/14, MMM 17/14 (principalmente rotura de partes). Se hizo saber a la operadora que las falencias detectadas implicaban un riesgo y un incumplimiento al acuerdo de operaciones, y se la intimó a informar las tareas de mantenimiento que se estuvieren realizando al respecto, así como a la presentación de un plan de trabajo que indicara el modo en que serían solucionadas las falencias detectadas. Se otorgó un plazo a fin de que la firma formulara los descargos que estimara corresponder y ofreciera prueba (fs. 43/58, foliatura digital).

Con fecha 21 de abril de 2014 Argentren produjo su descargo, indicó que se encontraba pendiente el plazo previsto para la presentación del plan de mantenimiento anual (art. 9 del acuerdo de operación). Sin perjuicio de ello, a fin de poner de manifiesto la voluntad de cumplimiento informó los trabajos de mantenimiento preventivo y reparaciones necesarias a los fines de poner en funcionamiento las unidades en condiciones de seguridad operativa. Adjuntó constancias sobre trabajos ejecutados en las locomotoras inspeccionadas (fs. 61/72 foliatura digital).

En fechas 17, 20 y 21 de marzo de 2014 se labraron las actas de verificación GAZ 293/14, GAZ 291/14, GAZ 288/14 (que daban cuenta de las correcciones de las observaciones oportunamente efectuadas sobre locomotoras en las actas MMM14/14, GAZ 285/14 y MMM16/14) (fs. 73/86 foliatura digital).

La nota GST 862/14 del 28 de marzo de 2014, puso en conocimiento a Argentren el contenido de la inspección de seguridad sobre coches remolcados, obrante en las actas GLT 19/14, GLT 20/14, GLT 21/14, GLT 21/14 (bis), CGH 055/14, CGH 56/14 (corrosión en carrocerías, faltante y rotura de partes, pintura deteriorada, falta de certificado de habilitación, entre otros). Se hizo saber a la operadora que las falencias detectadas

#36156992#483915863#20260910090126143

implicaban un riesgo y un incumplimiento al acuerdo de operaciones, y se la intimó a informar las tareas de mantenimiento que se estuvieren realizando al respecto, así como a la presentación de un plan de trabajo que indicara el modo en que serían solucionadas las falencias detectadas. Se otorgó un plazo a fin de que la firma formulara los descargos pertinentes y ofreciera prueba (fs. 89/106 foliatura digital).

El 14 de abril de 2014 Argentren produjo su descargo, refirió que se encontraba pendiente el plazo previsto para la presentación del plan de mantenimiento anual (art. 9 del acuerdo de operación). Sin perjuicio de ello, a fin de poner de manifiesto la voluntad de cumplimiento informó los trabajos de mantenimiento preventivo y reparaciones necesarias a los fines de poner en funcionamiento las unidades en condiciones de seguridad operativa. Adjuntó constancias sobre trabajos ejecutados en las locomotoras inspeccionadas (fs. 109/146 foliatura digital).

Por nota GST 860/14 del 28 de marzo de 2014, se informó a Argentren el contenido de inspección de seguridad sobre locomotoras obrante en actas CDT 216/14 y GAZ 290/14 (rotura de partes y falta de certificado de habilitación). Se hizo saber a la operadora que las falencias detectadas implicaban un riesgo y un incumplimiento al acuerdo de operaciones, y se la intimó a informar las tareas de mantenimiento que se estuvieren realizando al respecto, así como a la presentación de un plan de trabajo que indicara el modo en que serían solucionadas las falencias detectadas. Se otorgó un plazo a fin de que la firma formulara los respectivos descargos y ofreciera prueba (fs. 149/158).

El 21 de abril de 2014 Argentren produjo su descargo, indicó que se encontraba pendiente el plazo previsto para la presentación del plan de mantenimiento anual (art. 9 del acuerdo de operación). Sin perjuicio de ello, a fin de poner de manifiesto la voluntad de cumplimiento informó los trabajos de mantenimiento preventivo y reparaciones

#36156992#483915863#20260910090126143

necesarias a los fines de poner en funcionamiento las unidades en condiciones de seguridad operativa. Adjuntó constancias sobre trabajos ejecutados en las locomotoras inspeccionadas (fs. 161/171 foliatura digital).

En fechas 18 y 25 de marzo de 2014 se labraron las actas de verificación GAZ 289/14 y GAZ 294/14 (que daban cuenta de las correcciones de las observaciones oportunamente efectuadas sobre locomotoras en las actas CDT 216 y GAZ 290/14) (fs. 173/178 foliatura digital)

El 4 de julio de 2014 se produjo el informe técnico en el que se dejó constancia del detalle de las falencias detectadas sobre los coches remolcados y locomotoras contenidas en la totalidad de las actas labradas en el desvío y depósito Tapiales de la línea Belgrano Sur, y las notificaciones efectuadas a la operadora.

En el citado informe se aclaró que las notas GST 830 y 860 fueron respondidas en forma extemporánea y se efectuó una valoración integral de las constancias, los descargos formulados por la operadora y la prueba aportada. Se tipificaron las conductas como violatorias de la ley de ferrocarriles 2873 (art. 5 inc. 2), habilitando la aplicación de una sanción en los términos del régimen sancionatorio previsto en el anexo II del acuerdo de operación. Se detallaron las normas técnicas vulneradas en cada constatación.

Finalmente, en base a lo dispuesto por el art. 11 del anexo II del acuerdo de operación, por incumplimiento de la obligación de los bienes afectados por su falta de custodia, mantenimiento y conservación, y debido a la importancia las deficiencias, la gravedad de la afectación y las particularidades del caso, se estableció la sanción aplicable, la que fue calculada dentro de los márgenes fijados por dicho artículo (mínimo de 200 UP y un máximo de 3.500 UP), por cada uno de las falencias detectadas en las distintas unidades inspeccionadas, arrojando un total de

#36156992#483915863#20260910090126143

210.810 UP, considerándose como atenuante la predisposición demostrada por la operadora para reparar algunas de las deficiencias señaladas en las intimaciones, por lo que se disminuyó el monto en un 10%. Por lo que se estableció la multa en 189.720 UP (fs. 179/222 foliatura digital)

A continuación, se elaboró el proyecto de resolución sancionatoria y se emitió el dictamen jurídico respectivo (fs. 223/237, 241/255 foliatura digital).

El 23 de julio de 2014 se dictó la resolución CNRT 1083/2014, mediante el cual se aplicó a Argentren una multa de 189.720 UP, equivalente a $189.720 por deficiencias en la custodia, mantenimiento y conservación del material rodante de la línea Belgrano Sur, a su cargo.

Para así decidir, la autoridad administrativa sostuvo que "Que en las inspecciones de seguridad a coches remolcados realizadas entre los días 26 de febrero y 20 de marzo de 2014, en el Desvío Tapiales de la Línea BELGRANO SUR, al material rodante operado por ARGENTREN SOCIEDAD ANÓNIMA, se detectaron deficiencias relacionadas a la custodia, mantenimiento y conservación cie las unidades relevadas, que fueron documentadas en TRECE (13) Actas de Inspección y comunicadas al Operador, de acuerdo con el procedimiento y con los plazos establecidos en el artículo 5 del Anexo II del Acuerdo de Operación,…. . Que el Operador presentó su descargo…. Que en las inspecciones de seguridad a locomotoras realizadas entre los días 6 y 12 de marzo de 2014, en el Depósito Tapiales de la Línea BELGRANO SUR, al material rodante operado por ARGENTREN SOCIEDAD ANÓNIMA, se detectaron deficiencias relacionadas a la custodia, mantenimiento y conservación de las unidades relevadas, que fueron documentadas en OCHO (08) Actas de Inspección y comunicadas al Operador, de acuerdo con el procedimiento y con los plazos establecidos en el artículo 5 del Anexo II del Acuerdo de Operación…. Que el operador presentó su descargo… Que en el informe realizado por la

#36156992#483915863#20260910090126143

GERENCIA DE SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE, que forma parte integrante del presente acto administrativo, se analizaron los argumentos esgrimidos en el descargo del operador. … Que se ponderó la importancia de las medidas que debían necesariamente implementarse para la prestación del servicio en condiciones mínimas de seguridad para los usuarios, el personal ferroviario y el público en general, las cuales no pueden quedar condicionadas a la eventual presentación del Plan de Mantenimiento Anual. … Que el operador asumió en el Acuerdo de Operación la obligación de darle prioridad a las cuestiones de seguridad ferroviaria, incluso considerando el estado actual del sistema ferroviario. El Acuerdo de Operación fue firmado con ARGENTREN SOCIEDAD ANÓNIMA por poseer la competencia y experiencia necesaria para el desarrollo del servicio. … Que sobra con la lectura de los considerandos de la Resolución n° 41/2014 del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE, para conocer que quienes son actualmente controlantes de ARGENTREN S.A., que hoy operan la Línea BELGRANO SUR, integraban UNIDAD DE GESTIÓN OPERATIVA FERROVIARIA DE EMERGENCIA S.A., la cual estuvo al frente de la Operación de la Línea, hasta la citada Resolución, por lo que no cabe relevarlos de la responsabilidad derivada de del estado de seguridad que presenta la infraestructura y el material rodante del que disponen. Que en el mismo informe se consignan las penalidades que corresponde aplicarle al operador por las deficiencias oportunamente detectadas y notificadas, consistentes en VEINTICUATRO (24) coches remolcados y SIETE (07) locomotoras con diferentes tipos de irregularidades, tales como: fisuras de pedestales, zapatas fuera de banda de rodadura faltantes de collarín de ensayo por ultrasonido, faltantes de infografías de seguridad, puertas trabadas que no cierran y rodados fuera de norma, entre otras. Que los incumplimientos detectados totalizarían una multa de DOSCIENTOS DIEZ MIL OCHOCIENTAS Unidades de Penalización (210.800 U.P). No obstante atendiendo a la

#36156992#483915863#20260910090126143

respuesta inmediata en la subsanación de la mayoría de las observaciones formuladas, corresponde mensurar el monto de las UP a aplicar, en CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTE Unidades de Penalización (189.720-U.P), equivalente a la suma de PESOS CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTE ($189.720,00.-). Para arribar a dicho monto se ha tenido especialmente en cuenta la ya mentada conducta posterior del operador, la importancia de la infracción y la gravedad de la afectación, todo ello de conformidad con lo normado en los arts. 2 y 11 del Anexo II del Acuerdo de Operación ya referido" (fs. 257/271 foliatura digital).

Notificada de la decisión, Argentren dedujo recurso de reconsideración con alzada en subsidio el 28 de octubre de 2014 (fs.309/330 foliatura digital).

En virtud del recurso deducido por la firma, el 6 de noviembre de 2014, la gerencia de seguridad en el transporte (GST), elaboró un nuevo informe técnico, en el que se analizaron los argumentos invocados, juntamente con el contenido de las actas labradas, ratificando las actuaciones realizadas, como así también la procedencia de la sanción pecuniaria fijada. (fs. 343/357 foliatura digital)

Seguidamente, se elaboró el proyecto de resolución de desestimación del recurso deducido por la operadora y el correspondiente dictamen jurídico en el mismo sentido (fs. 361/370 foliatura digital).

En consecuencia, con fecha 18 de noviembre de 2014, se dictó la resolución CNRT 1879/2014, mediante la cual se rechazó el recurso de reconsideración interpuesto por Argentren contra la resolución 1083/2014 y se elevaron las actuaciones al Ministerio del Interior y Transporte para la tramitación del recurso de alzada (fs. 371/373 foliatura digital).

Elaborados los correspondientes dictámenes de la gerencia de asuntos jurídicos del Ministerio del Interior y Transporte, el 15

#36156992#483915863#20260910090126143

de septiembre de 2015 se dictó la resolución 1811/2015, mediante la cual se rechazó el recurso de alzada interpuesto en subsidio por Argentren contra la resolución CNRT 1083/2014 (fs. 475/483 foliatura digital).

Finalmente, la operadora dedujo recurso de reconsideración del art. 100 del RPA (dec. 1759/72), el que fue rechazado, -dictámenes jurídicos, informes y proyectos de resolución mediante-, el 4 de noviembre de 2021 por RESOL-2021-416-APN-MTR, quedando agotada la instancia administrativa (fs. 527/534 foliatura digital parte 6/7 y parte 8 sin foliatura).

XII. Que, sentado ello, tras analizar los antecedentes del caso, no observo vicios que comprometan la validez de la resolución CNRT 1083/2014, y las dictadas en consecuencia, pues tales actos administrativos fueron dictados de conformidad con la normativa vigente.

Así pues, de la lectura del expediente administrativo se desprende que durante el transcurso del mes de marzo de 2014 el área pertinente de la CNRT, en carácter de autoridad de aplicación, llevó a cabo una serie de inspecciones de seguridad respecto de unidades rodantes existentes en el desvío y depósito de Tapiales de la línea Belgrano Sur, que arrojó como resultado la confección de un total de veinte actas. Allí se constató que los coches remolcados y las locomotoras inspeccionadas poseían deficiencias respecto del estado de conservación que implicaban un riesgo para la seguridad operativa, consistentes en corrosión en carrocerías, faltante y rotura de partes, inexistencia de certificados de habilitación, entre otras.

Todas las actas fueron notificadas a la operadora mediante notas GST799/2014, GST 830/2014, GST 862/2014, y GST 860/2014. En cada una de ellas, se describieron las falencias detectadas y se le hizo saber que las mismas constituían un riesgo para la seguridad y un incumplimiento al acuerdo de operaciones, invitándosela a producir su

#36156992#483915863#20260910090126143

descargo, así como a la presentación de un plan de mantenimiento sobre el modo en que serían resueltas.

Argentren formuló los respectivos descargos en los que hizo saber que se encontraba pendiente el plazo previsto en el acuerdo de operación para la presentación del plan de mantenimiento anual, no obstante lo cual informó, en todos los casos, las tareas de mantenimiento adoptadas para poner en funcionamiento las unidades en condiciones de seguridad operativa y adjuntó constancias sobre los trabajos ejecutados.

Se observa, que en el caso de las deficiencias detectadas sobre las locomotoras, el organismo de control tuvo en consideración la subsanación de las falencias oportunamente detectadas en varias de las unidades, dejando asentadas las correcciones en las actas de verificación GAZ 293/14, GAZ 291/14, GAZ 288/14, GAZ 289/14 y GAZ 294.

Posteriormente –el 14 de julio de 2014-, la gerencia de seguridad en el transporte elaboró un informe técnico en el que se dejó constancia del detalle de las falencias detectadas sobre los coches remolcados y locomotoras contenidas en la totalidad de las actas labradas en el desvío y depósito Tapiales de la línea Belgrano Sur, y de las notificaciones efectuadas a la operadora. Asimismo aclaró que las notas GST 830 y 860 habían sido respondidas en forma extemporánea y se efectuó una valoración integral de las constancias, los descargos formulados por la operadora y la prueba aportada. Se tipificaron las conductas como violatorias de la ley de ferrocarriles 2873 (art. 5 inc. 2), se determinó la procedencia de una sanción en los términos del régimen sancionatorio previsto en el anexo II del acuerdo de operación, y se detallaron las normas técnicas vulneradas en cada constatación.

Finalmente, en base a lo dispuesto por el artículo 11 del anexo II del acuerdo de operación, por incumplimiento de la obligación de los bienes afectados por su falta de custodia, mantenimiento y

#36156992#483915863#20260910090126143

conservación, y debido **a la importancia las deficiencias, la gravedad de la afectación** y las particularidades del caso, **se estableció la sanción aplicable**, la que fue calculada dentro de los márgenes fijados por dicho artículo (mínimo de 200 UP y un máximo de 3.500 UP), por cada una de las falencias detectadas en las distintas unidades inspeccionadas, arrojando un total de 210.810 UP, **considerándose como atenuante la predisposición demostrada por la operadora para reparar algunas de las deficiencias señaladas en las intimaciones, por lo que se disminuyó el monto en un 10%.** Por lo que se estableció la multa en 189.720 UP.

En base a este informe se elaboró la resolución sancionatoria CNRT 1083/2014, mediante el cual se aplicó a Argentren una multa de 189.720 UP, equivalente a $189.720 por deficiencias en la custodia, mantenimiento y conservación del material rodante de la línea Belgrano Sur, a su cargo.

Se advierte asimismo, que tanto esta decisión como sus confirmatorias fueron precedidas por los correspondientes informes técnicos y dictámenes jurídicos respectivos, en los que se analizaron los antecedentes del caso, la gravedad de las infracciones, así como los descargos y prueba producida por la operadora.

De lo narrado se observa que la autoridad ha dado cabal cumplimiento al procedimiento previsto en el régimen de penalidades del acuerdo de operación.

Por su parte, las actas reúnen los elementos exigidos por el artículo 5 del régimen de penalidades, lucen completas con el detalle las deficiencias detectadas en cada unidad rodante, fueron confeccionadas y suscriptas por los inspectores de la autoridad de control. De este modo, no asiste razón a la actora en cuanto afirma que algunas de las actas resultan ilegibles, así como tampoco sobre la exigencia del encuadre legal, dado que tal requisito no está previsto para este tipo de documento.

#36156992#483915863#20260910090126143

En similar sentido, y contrariamente a lo que afirma la actora, se observa que todas las notas cumplen las pautas establecidas en el citado artículo. En ellas se describieron los incumplimientos, se adjuntaron las actas, se especificó que las conductas implicaban un riesgo para la seguridad operativa y configuraban un incumplimiento al acuerdo de operación, se intimó a la actora a subsanar las falencias y a formular los correspondientes descargos. Todo ello, arrojó como resultado el informe de la gerencia de seguridad en el transporte de CNRT, que a todas luces, resulta válido.

Asimismo, cabe mencionar que la Cámara de Apelaciones del fuero ha considerado a las actas labradas por inspectores en ejercicio de sus funciones públicas como, al menos, elementos de convicción o prueba suficiente de los hechos consignados como acaecidos en su presencia (conf. Sala V, in re: "La Cascada SA c/ Resol. 221/09 ENARGAS – Expte. 13803/08", del 29/05/10; Sala IV, in re: "Wal Mart Argentina SRL c/ DNCI s/ Lealtad Comercial – Ley 22.802 – art. 22", del 30/06/15; Sala II, in re: “Delfino Leticia Josefa c/ Secretaría de Transporte – Resol. 664/08 s/ Recurso Directo para Juzgados”, del 31/03/16, entre otros).

Por su parte, en lo tocante a que las inspecciones fueron realizadas a un mes de haberse suscripto el acuerdo de operaciones, no encontrándose presentado aún el plan de mantenimiento anual, y que las mismas recayeron sobre material rodante destinado a mantenimiento y no en operación, corresponde indicar que tales cuestiones fueron acabadamente analizadas en la decisión sancionatoria, en la que específicamente se ponderó la importancia de las medidas que debían necesariamente implementarse para la prestación del servicio en condiciones mínimas de seguridad para los usuarios, el personal ferroviario y el público en general, especificándose que ante la relevancia de las detecciones, no podían quedar supeditadas a la eventual presentación del

#36156992#483915863#20260910090126143

plan de mantenimiento anual, debiéndosele dar prioridad a las cuestiones de seguridad ferroviaria. Asimismo se valoró que Argentren fue seleccionada por poseer la competencia necesaria para el desarrollo del servicio ferroviario, por su vasta experiencia en el rubro, y que **sus controladores integraban la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia S.A. (UGOFE), la cual estuvo al frente de la operación de la línea Belgrano Sur, hasta la citada resolución MIyT 41/2014 y la posterior firma del acuerdo de operación que suscribió en particular con la SOFSE**, de modo que no podía ser relevada de la responsabilidad derivada del estado de seguridad que presentaba la infraestructura y el material rodante que ya se encontraba a su disposición.

A ello cabe agregar que del anexo II del acuerdo de operaciones surge con claridad que las penalidades establecidas en el artículo 11 por incumplimiento de la obligación de la conservación de los bienes afectados es independiente de la penalidad por incumplimiento al plan de mantenimiento anual, e incluso de la establecida ante incumplimiento de las prácticas operativas (previstas en los arts. 12 y 13).

Es decir, la sanción se encuentra justificada en la relevancia de las falencias detectadas que implicaban un riesgo de seguridad en el servicio ferroviario, máxime teniendo en cuenta que se trata del servicio público de transporte de pasajeros que debe ser prestado con calidad y eficiencia, y en condiciones de seguridad para los usuarios y terceros (art. 42 CN).

En lo atinente a que no se encuentra acreditado que no se hubieren destinado los recursos necesarios para solucionar las falencias detectadas -conforme lo estipula el art. 3 del régimen de penalidades-, cabe referir que la propia empresa al presentar sus descargos en sede administrativa reconoció la existencia de ciertas falencias e indicó las acciones seguidas tendientes a subsanar los hechos constatados,

#36156992#483915863#20260910090126143

circunstancia que fue positivamente valorada por el organismo de control quien tuvo por efectuadas las correcciones en cinco casos.

Ello, a su vez, evidencia que los descargos y defensas oportunamente deducidos fueron valorados por la administración.

Tampoco resulta procedente el cuestionamiento dirigido a la forma en que fue calculada la sanción y al exceso de punición, en tanto del informe elaborado por la gerencia de seguridad en el transporte, se advierte que la misma fue calculada en función a los parámetros establecidos por el artículo 11 del régimen de penalidades, dejándose constancia de ello en el informe, en el que se detallaron los montos de la unidades –dentro de ese rango- por cada detección, e incluso se valoró la actitud demostrada por la operadora en la subsanación de muchas de las observaciones formuladas, y se redujo el total de la multa en un 10%, dejándose expresa constancia que “Para arribar a dicho monto se ha tenido especialmente en cuenta la ya mentada conducta posterior del operador, la importancia de la infracción y la gravedad de la afectación, todo ello .de conformidad con lo normado en los arts. 2 y 11 del Anexo II del Acuerdo de Operación…”.

Cabe hacer notar que el artículo 2 del régimen de penalidades, establece la facultad discrecional de la CNRT para la graduación de las sanciones de multas, criterio que se observa cumplido en el presente dentro de los parámetros legales establecidos.

En este sentido, se ha destacado que "...cabe ante todo poner de resalto la importancia del rol de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) en aquello que se refiere a la seguridad en el transporte, la trascendencia de sus funciones de contralor, la complejidad que reviste la prestación del servicio bajo análisis..." (conf. Sala III del Fuero, in re: "Ferrosur Roca S.A. c/ EN-CNRT s/ proceso de conocimiento", expte. 3638/2016, sentencia del 29/08 /2023, y sus citas).

#36156992#483915863#20260910090126143

De lo expuesto, se advierte que el ejercicio de la potestad sancionatoria de la CNRT se desarrolló dentro de los parámetros de la razonabilidad y legalidad, habida cuenta que cada uno de los incumplimientos constatados, fueron valorados y sancionados en forma individual respetándose los estándares legales de graduación de acuerdo a la ponderación de las faltas que guardaban relación directa con la seguridad operativa, e incluso reduciéndose la sanción ante la voluntad de cumplimiento por parte de la operadora.

En consecuencia, se aprecia que las infracciones aquí configuradas tienen encuadramiento en el régimen de penalidades, en donde no solo se precisa el tipo sancionatorio por incumplimiento, sino también la graduación de las multas aplicables en cada supuesto (confr. arts. 2, 3, 5 y 11).

XIII. Que, por todo lo expuesto, no corresponde sino rechazar la demanda en todas sus partes.

XIV. Que, por último, las costas deberán ser soportadas por la parte actora, que resultó vencida en lo sustancial (cfr. art. 68, primer párrafo del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por todo lo hasta aquí expuesto,

FALLO:

Rechazando la demanda interpuesta por Argentren S.A., con costas.

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, archívese.

ESTEBAN FURNARI
Juez Federal

Signature Not Verified
Digitally signed by ESTEBAN FURNARI
Date: 2026.09.10 10:14:21 ART