DICTAMEN M

Expte. Nº 212-0105-T-04 y adjs.
Dirección de Tránsito y Transporte.
Transp. Automotores 20 de Junio
S.A. S/Recurso de Reconsidera-

ción c/Resolución 108-DTT-04.

SEÑOR SECRETARIO GENERAL DE LA GOBERNACION:

PLANTEO: Venidos a consideración de este Organismo Asesor los actuados del título, por los que tramita Recurso Jerárquico en subsidio incoado por la Empresa Transportes Automotores 20 de Junio S.A. contra la Resolución Nº 108-DTT-04, se procede a dictaminar.

SINOPSIS DE LOS HECHOS: Por el acto administrativo cuestionado la Dirección de Tránsito y Transporte resuelve caducar a la Empresa referenciada, la Concesión para el Servicio de Transporte Público de Pasajeros Zona Urbana y Resto en todas sus líneas, otorgada mediante Licitación Pública Nº 01/92, aprobada por Decreto Nº 0786-MHOySP-93 -art. 1º-(ver fs. 602 y vta.).

Por el art. 2º de la norma refutada, se dispone notificar a la Empresa señalada que deberá continuar con la prestación del servicio de conformidad y bajo los alcances del art. 20 de la Ley 3879.

La medida adoptada encuentra su fundamento en diversas irregularidades atribuidas a la Empresa Transportes Automotores 20 de Junio S.A., como se desprende del Considerando del acto atacado, a saber:

*Alteración de recorridos, horarios, y supresión de líneas y recorridos de la Zona Urbana y Resto sin autorización del Estado; incumplimiento de frecuencias nocturnas, fines de semana y feriados; en violación a las disposiciones del art. 13 inc. c) de la Ley 3879; de los arts. 25, 29 inc. d), e), h), 125, 128, y 130 del Decreto Nº 2132-G-80; arts. 5º inc. a), 11 inc. g), y q) de la Ley 7035.

*Incumplimiento de la obligación de asegurar las unidades prevista por el art. 13 inc. e) de la Ley 3879; arts. 10 a 19, 24 inc. a), y 126 del Decreto Nº 2132-G-80; art. 35 inc. e) del Pliego de General de Bases y Condiciones; art. 4 del Contrato de Concesión; art. 5º inc. b) de la Ley 7035; y Resolución Nº 25.429 de la Superintendencia de Seguros de la Nación.

*Transgresión a la imposición del pago de impuestos a la radicación del automotor y prestación del servicio con vehículos no habilitados para circular. Carencia de inspección y desinfección de los vehículos afectados al servicio. Todo en vulneración a lo dispuesto en los arts. 14 y 21 de la Ley 3879; art. 24 inc. e) del Decreto Nº 2132-G-80; y art. 31 del Pliego General de Bases y Condiciones.

En este marco se dicta

la Resolución Nº 108-DTT-04 disponiendo la caducidad, a la Empresa señalado, en virtud a las disposiciones de los incs. b), c), e), f), g), y h) del art. 18 de la Ley 3879.

> **ASPECTO** FORMAL:

Conforme surge de las constancias glosadas al expediente, la resolución en cuestión fue notificada al recurrente el 16-03-04, y el Recurso de Reconsideración y Jerárquico en Subsidio ha sido deducido el 30-03-04, es decir dentro del plazo previsto por el art. 84º del Decreto Nº 0655-G-73 reglamentario de la Ley de Procedimiento Administrativo. Acreditada su tempestividad, procede el tratamiento de la cuestión de fondo alegada.

Por Resolución Nº 139-

DTT-04, se dispuso rechazar el Recurso de Reconsideración y elevar las actuaciones al superior para el tratamiento del jerárquico en subsidio (fs. 657/9 y vta.).

A fs. 849/54 y vta. obra

intervención de Asesoría Letrada del Ministerio de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente, aconsejando el rechazo del recurso entablado por dictamen Nº 0403.

ASPECTO SUSTAN-

CIAL. Sucintamente se agravia la recurrente, mediante libelo recursivo que luce de fs. 604/625 y escrito de ampliación de fundamentos de fs. 665/694, aduciendo:

1. Que al momento de disponerse la caducidad la Empresa no revestía el status jurídico de concesionaria, por cuanto el 09-07-03 operó de pleno derecho el vencimiento de las obligaciones contractuales. Por tanto, resulta improcedente decretar la caducidad de una concesión vencida e inexistente. Los arts. 5º de la Ley 3879 y 8º del Pliego General de Bases y Condiciones, disponen que las concesiones serán otorgadas por un plazo no mayor de 10 años.

No resultando de aplicación lo previsto en el art. 8º de la Ley 3879, por cuanto el Poder Ejecutivo por Decreto Nº 0301-MG-03 del 06/03/03 procedió a llamar a Licitación, para el otorgamiento del servicio de transporte en toda la jurisdicción de la Provincia.

2. Asevera que la Empresa cumple estrictamente con los recorridos, horarios, frecuencias, turnos y parque móvil, debidamente autorizados por el concedente; quien también accediera el reordenamiento de las líneas urbanas. No haciendo mención alguna sobre la zona resto.

Niega el incumpli-

miento con la obligación de asegurar las unidades.

Reconoce mantener deudas en concepto de impuesto de radicación. Justifica tal anomalía, sindicando que la totalidad de las empresas de transporte están en iguales condiciones

y otras poseen Importantes deudas ante la AFIP, por lo que ha sido objeto de trato parcial, discriminatorio y arbitrario. Asegura haber cumplido con la mayoría de la normativa vigente.

5. Manifiesta que no obstante los posibles incumplimientos de su parte no debe dejarse de lado las inobservancias de la concedente. El servicio irregular de los remis le ha ocasionado un importante deterioro en sus ingresos, por el número excesivo de unidades que prestan el servicio.

Previo ahondar sobre los agravios, respecto al libelo ampliatorio del recurso se advierte que en su redacción han sido utilizados términos por demás injuriosos, ofensivos e indecorosos. Por tanto este órgano competente, en uso de las atribuciones conferidas por el inc. a) del art. 6º del Decreto Nº 0655-G-73, ha procedido a testar todas la frases de ese tenor a los efectos de mantener el orden y decoro de las actuaciones.

Aclarado ello, se procede a contestar cada uno de los agravios expuestos por la recurrente.

Como primer premisa determinaremos si efectivamente –como asegura la agraviada- al momento de disponerse la caducidad <u>no existía vinculo jurídico</u> alguno entre el Poder Concedente y la Concesionaria, en virtud del vencimiento del plazo contractual.

Algunos contratos administrativos tienen un plazo cierto y determinado de duración en los que generalmente las prestaciones son de tracto sucesivo (v. gr. la concesión de servicios públicos). En esa clase de contratos, el vencimiento del término no provoca inmediatamente la cesación automática de los efectos del convenio.

Así en el período posterior al vencimiento del término estipulado en el contrato, durante el cual la empresa continuó prestando los servicios, deben considerarse mantenidos los
términos del convenio originario, por aplicación del principio establecido en el
art. 1622 del Código Civil. Sin bien dicho dispositivo refiere específicamente a la
locación de cosas, el principio que en él subyace es aplicable al caso en que un
concesionario de servicios públicos de transporte colectivo de pasajeros sigue
prestándolo después de vencido el plazo de concesión, como el caso de estudio

En tal contexto, si la recurrente pretendía extinguir el vínculo jurídico que la unía con el Poder Concedente, vencido el plazo del convenio de concesión del servicio público de transporte de pasajeros, debió demandar la recepción de los servicios al Estado, ya que ello hubiera constituido expresa manifestación de su voluntad de poner fin a la relación jurídica existente.

La <u>iurisprudencia de la</u>

<u>Corte Suprema</u> ha establecido la regla que reconoce la continuidad de las cláusulas de convenios originarios una vez vencido el plazo contractual "aun cuan-

do sin plazo de duración, por aplicación del principio contenido en el artículo 1622 del Código Civil" ¹.

Por su parte ha sostenido la doctrina que, para que el objeto del contrato administrativo se considere
cumplido se requiere de un acto expreso y formal que certifique la recepción de
la Administración de la prestación encomendada al concesionario; circunstancia
no configurada en el sub examine. El término de la concesión constituye un derecho del concesionario, por ello siempre debe existir un acto expreso de la
Administración debidamente motivado, que dé por finiquitados los efectos del
contrato - aún vencido el plazo - 2.

Tan es así que, desde el vencimiento del contrato la recurrente al igual que las demás empresas concesionarias, continúan prestando el servicio, obteniendo un rédito económico v aprovechando subvenciones dadas a los concesionarios por el Estado. Sin duda entonces existe un vínculo jurídico entre las partes, que le permite a la recurrente, por ejemplo, percibir el subsidio del Sistema Integrado del Transporte Automotor de Pasajeros (SISTAU).

Este sistema fue implementado por el Poder Ejecutivo Nacional, mediante Decreto Nº 652/02 y Resolución conjunta del Ministerio de Economía y de la Producción 18/2002 y 84/2002, para compensaciones tarifarias del transporte; siendo beneficiarios también los Estados Provinciales, quienes determinarían su aplicación <u>a las líneas de transporte afectadas al servicio público de pasajeros sujetos a Jurisdicción Provincial</u>. Las normas en mención facultan a la Secretaría de Transporte de la Nación a celebrar convenios con autoridades provinciales para implementar el SISTAU (ver fs 856/65).

En este marco, la Provincia por Resolución № 048-MITy MA-04 fijó la distribución de los fondos girados por la Nación (véase fs. 866/7).

De las Resoluciones Nº 078-DTT-04 y 150-DTT-04, se desprende que la Empresa recurrente percibe dichos fondos, y lo hace justamente por ser prestatario del servicio (ver fs868/73). Caso contrario debería retornarlos al Estado por resultar su percepción indudablemente ilegal, ya que este fondo está encaminado a las empresas concesionarias o prestatarias del servicio.

Aún más, debido a su disconformidad con las cifras que le son concedidas, como se advierte en cada una de las planillas por ella suscripta, la recurrente interpuso Acción de Amparo por ante el Noveno Juzgado en lo Civil Autos Nº 72988, caratulados: "Autotransporte Automotores 20 de Junio S.A. s/Amparo", en los cuales invoca su condición de "concesionaria". Acción que fuera desestimada en Primera instancia y por fallo de la Sala Segunda de la Cámara de Apelaciones en lo Civil,

¹ Cfr. re "Compañía Avellaneda de Transportes S.A. c/Gobierno de la Nación, Fallos, 289-461.

² Juan C.Cassagne, El contrato Administrativo. Ed. Abeledo-Perrot, pags. 89 y sig.

Protocolizada a Fº 20/23 del Libro Sentencias Tomo II Año 2004, cuya copia luce a fs 874/77.

En definitiva, la recurrente ambiciona ser tenida por "concesionaria" cuando tal condición le causa algún provecho, v.gr. subsidios; pero, cuando tal posición no le es benéfica, y el Poder Concedente pretende sancionarla por incumplimiento de sus obligaciones intenta desconocer esa condición. Si subsisten los derechos previstos en la normativa aplicable, los cuales son ejercidos por la prestataria del servicio, sin duda, también perduran las obligaciones a su cargo y el régimen de sanciones previsto para las infracciones.

La pretensión de la recurrente de mantener incólume solamente los derechos derivados de la concesión, resulta irrito al principio de la buena fe contractual y particularmente a la exigencia de observar dentro del tráfico jurídico un comportamiento coherente.

El principio cardinal de la buena fe ha adquirido una presencia insoslayable en el foro, estando llamado a acrecentar su importancia, como premisa de análisis de las relaciones jurídicas. La doctrina de los "actos propios" o "venire contra factum proprio, non valet", derivación de aquél, ha sido utilizada en forma intensiva en nuestro medio, cumpliendo una destacable labor de moralización.

Fallos judiciales de los más destacados tribunales de nuestro país, han resuelto que "Nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos anteriores, a través del ejercicio de una conducta incompatible con una anterior deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz"³. Constituye ésta una limitación al ejercicio de los derechos que se basa en el rechazo de la sorpresa y la emboscada; el Derecho exige una conducta consonante con la confianza suscitada, requiriendo la coherencia del comportamiento con virtualidad respecto de terceros.

Dicha doctrina es aplicable ante: A. una situación jurídica existente (v.gr. contrato de concesión); B. una conducta del sujeto, jurídicamente relevante y plenamente eficaz, que suscite en la otra parte una expectativa seria de comportamiento futuro (continuidad de la prestación del servicio aun vencido el convenio, sin requerir al Estado su recepción, admisión de subvenciones, etc.); y C. una pretensión contradictoria con esa conducta atribuible al mismo sujeto (invocación del carácter de concesionario para ejercer derechos, negativa de vínculo jurídico alguno con el concedente al momento de ser sancionado).

La Suprema Corte de Mendoza resolvió con un brillante voto de la Dra. Kemelmajer de Carlucci que "Aunque con ciertas limitaciones, la doctrina de los actos propios también es aplicable a la Administración Pública, rigiendo tanto a materias del derecho privado, como en aquellas sometidas al derecho administrativo⁴.

Gam. Nac. Fed. Civ. y Com., Sala II, Junio 25-982, in re "Cabrera, Toberto c/Gobierno Nacional, en E.D. 102-446
 SC Mendoza, Sala I, Mayo 2/990, "Arrigori, Raúl c/ Direcc.Gral. de Escuelas; en L.L. 199I-B-38

A más de la legislación aplicable ya referenciada, y ahondando aún más en la temática, por la Ley Nº 7035 del 24-07-00 y sus prórrogas, se declaró el Estado de Emergencia de todo el Servicio de Transporte Público de Pasajeros en el territorio Provincial hasta enero de 2005.

Por el mencionado plexo legal se pone en ejercicio el Poder de Policía del Estado, e impone a los concesionarios o prestatarios del servicio el cumplimiento de todas las exigencias constitucionales, legales y contractuales que correspondan, concillando la supremacía del interés público con la situación fáctica de los sectores involucrados.

Por último el art. 2º ibid faculta al Poder Ejecutivo a realizar la revisión, reestructuración, reglamentación y ordenamiento del servicio indicado en todas sus modalidades, pudiendo al efecto, entre otras, rescindir, revocar, declarar caducas concesiones, licencias, permisos, habilitaciones o autorizaciones para la prestación del servicio correspondiente. Por Decreto Nº 0022-01 se dispuso que las facultades conferidas al Poder Ejecutivo, fueran ejercidas por el Director de Transito y Transporte.

Como corolario de lo indicado, indudablemente el Poder Concedente se encuentra en condiciones legales de aplicar sanciones a las concesionarias, en caso inobservancia de las normas vigentes.

En cuanto al segundo agravio, en el intento de acreditar que se encuentra autorizado por el Concedente para las supresiones y modificaciones de los recorridos a su cargo, la recurrente acompaña como prueba documental fotocopia simple de una presunta autorización dada por aquél, la que luce de fs. 695/704 del cuerpo cuatro.

Estas copias de modo alguno pueden ser tenidas como prueba de una autorización dada por el Estado en tal sentido; ya que toda actuación administrativa, sea impulsada de oficio o instada por el interesado, tramita por expediente y es resuelta necesariamente mediante dictado del acto administrativo pertinente, conforme dispone la Ley de Procedimiento Administrativo y su decreto reglamentario. No consta en aquéllas número de expediente alguno, ni tampoco acto administrativo que lo haya resuelto.

Además, si bien existe la posibilidad que los concesionarios pueden solicitar modificaciones del recorrido, nunca supresiones, se requiere para ello, la previa autorización en legal forma de la autoridad; caso contrario y por aplicación del inc. g) del art. 18º de la Ley Nº 3879, procede la sanción de caducidad.

Por el contrario, surge de autos que, el Poder Concedente intimó fehacientemente a la concesionaria y en fechas posteriores a la supuesta autorización dada por la Administración el 30-01-03, a la inmediata regularización del servicio; requiriéndosele que los recorridos, frecuencias, y número de unidades se correspondiesen estrictamente a

lo especificado en el pliego de licitación vigente y las obligaciones contractuales de la Concesión.

Ello bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento, de aplicar sanción de caducidad de la concesión, como se evidencia en notas del 07-01-04, 05-02-04, 23-02-04, y 01-03-04 remitidas por la Dirección de Tránsito y Transporte (fs. 500/04/05/07 del 3º cuerpo), todas debidamente notificadas a la recurrente, las que no han sido rechazadas por ésta como hubiera correspondido si entendía que eran indebidas.

A más de lo reseñado, y con relación a las irregularidades endilgadas a la Concesionaria, obran en las actuaciones cuantiosas actas contravencionales labradas por la autoridad por violación a la normativa aplicable, a las que remitimos brevitatis causae (actas/2003 -fs. 47 a 250-; actas/2004, -fs. 512 a 597, por incumplimiento de horarios y frecuencias, no prestación del servicio, etc.).

Además, debemos preponderar que sobre la zona resto la recurrente nada dice, seguramente porque esta acreditado en forma fehaciente que directamente procedió a suprimir las líneas que unían Jachal - Niquivil, Jachal - Huaco, Jachal - Villa Mercedes, Jachal - Pampa Vieja, de acuerdo a las constancias ya apuntadas.

Cabe resaltar que el Servicio Público de Transporte debe ser prestado con continuidad, regularidad, generalidad y obligatoriedad, conforme surge de la legislación aplicable en la materia y del propio contrato de concesión.

De ello se deriva el debido respeto a las pautas sobre recorridos; el fiel cumplimiento de las frecuencias horarias, en especial en los servicios nocturnos; y la observancia de las obligaciones que surgen del buen trato a los usuarios, quienes tienen "derecho" a la calidad y eficiencia de los servicios públicos, derecho expresamente consagrado en el art. 42º de la Constitución Nacional. Nos referimos al deber que tiene el concesionario de sujetarse en sus prestaciones a los parámetros del permiso contenidos en la ley regulatoria del transporte, las que por otra parte, engloban diversas cuestiones que hacen a la buena y debida prestación del servicio.

En el caso de estudio, <u>se patentiza con mavor fuerza la necesidad de la autorización previa y en legal forma del Poder Concedente</u>, por cuanto en materia de transporte se encuentra comprometido el <u>interés público</u>. En este contexto, de modo alguno el Estado podría dejar al arbitrio de las empresas concesionarias, según su conveniencia particular, cuándo y cómo prestará el servicio en desmedro del principal afectado: *el usuario*.

Precisamente la concesión de servicios públicos representa la habilitación por parte de la Administración para que un particular desarrolle una actividad previamente calificada como "servicio público", pudiendo dotar a la relación de un cúmulo de obligaciones y prohibiciones que debe cumplir el prestador del servicio.

Examinando el tercer agravio,

consta en autos que la recurrente no ha dado cabal cumplimiento con la obligación de asegurar, por cuanto nunca acreditó estar debidamente cubierto con seguro de responsabilidad civil reglamentario (ver fs. 439/99 3º cuerpo, actuaciones año 2002).

Ante sus reiteradas inobservancias, la recurrente fue exhortada una vez más por la autoridad para que presentara la documentación pertinente, es decir, certificados de cobertura de las Pólizas de Seguro de la totalidad del parque móvil, años 2001 al 2003, por nota del 14-01-04 de fs. 502/03.

En respuesta, aquélla exhibe recibos de pago de dos Pólizas identificadas bajo los Nºs 000109548 y 000111671, con vigencia la primera del 01-06-02 al 01-06-03, y la segunda del 01-06-03 al 01-06-04 (fs. 847/8). Tales comprobantes, no sólo no consuman dicho emplazamiento, sino que además, no poseen entidad para enervar lo resuelto por el acto atacado respecto a esta infracción.

En cuanto al cuarto agravio, la Empresa también fue intimada a presentar los comprobantes de pago de impuestos al automotor, por la nota del 14-01-04 (fs. 502/03), infracción que es expresamente reconocida por aquélla (véase fs. 613, punto D).

Como única réplica y justificativo de la anomalía que le es atribuida, trivialmente incrimina a las otras empresas concesionarias como deudoras de Rentas y de la AFIP. Sobre esta imputación no corresponde pronunciamiento alguno, en primer lugar, porque en nada contribuye a eliminar su obligación, y en segundo lugar, porque no se trata de un asunto sometido a consideración ni resolución por estos actuados, amen que la Provincia nada tiene que ver con la recaudación de la AFIP.

De las constancias de autos se desprende que la recurrente al 04 de marzo del 2004, mantiene con la Dirección General de Rentas una deuda de \$ 2.894.663,41, en concepto de Impuesto al Automotor impagos desde el año 1996 en adelante (ver fs. 253 a 400 2º cuerpo, 401 a 438 3º cuerpo); evidencia que exime de mayor elucidación.

A más de ello, a fs. 251/2 obra copia del listado del parque móvil presentado por la recurrente en expediente Nº 512-0368-04, de los vehículos afectados al servicio de líneas urbanas, larga y media distancia.

Cotejada esa constancia con el informe de la Dirección General de Rentas indicado, se desprende que existen vehículos que prestan el servicio y no se encuentran registrados en ese organismo, ni en los Registros del Automotor correspondientes, lo que constituiría una irregularidad en materia del transporte y una presunta evasión fiscal.

De lo exhibido podemos aseverar que la decisión adoptada por la Administración, en cuanto a este punto,

jamás podría interpretarse como trato parcial, discriminatorio y arbitrario hacia la recurrente.

Por último se tratará el quinto agravio sustentado por la recurrente, previo reconocer sus *posibles incumplimientos*, en el derecho que le asiste al concesionario del servicio público al mantenimiento de la ecuación económica - financiera del contrato. Afirma que el servicio irregular de remis le ha ocasionado un deterioro en sus ingresos, por el número excesivo de unidades que prestan ese servicio.

Si positivamente se hubiese configurado la hipótesis esbozada, por aplicación de la normativa general en materia de contratos, el recurrente poseía el derecho de solicitar la rescisión del acuerdo por culpa del concedente invocando la ruptura de la ecuación económica - financiera.

Ahora bien, amen de la inacción de la recurrente en este sentido, para invocar tal derecho debe existir un desequilibrio de las prestaciones que se traduzca en un empobrecimiento del concesionario. En el caso de análisis, de la prueba arrimada a autos se desprende que la Empresa insistente y reiteradamente ha obviado ejecutar las obligaciones a su cargo, por ejemplo el pago de impuestos al Estado, por lo que difícilmente puede haberse configurado tal extremo.

Ha entendido la doctrina al respecto que la ecuación implica, el equilibrio de las cargas y obligaciones que debe afrontar el concesionario, las que pueden consistir en la realización de inversiones, la prestación de servicios universales básicos, el pago de impuestos, etc. en su vertebración con las recíprocas obligaciones y garantías públicas⁵.

Sin duda, conociendo la agraviada que la parte que pretenda recurrir a la rescisión tiene que haber cumplido con su compromiso, es que jamás procuró este remedio. Al mismo tiempo e incurriendo en una contradicción invoca derechos adquiridos sobre la nueva licitación para la concesión del servicio; si económicamente no le es provechosa la explotación del servicio de transporte, entonces porqué insiste en mantener su relación comercial con el Estado.

Por último, en cuanto al transporte de pasajeros bajo la modalidad remis, debemos establecer que el mismo no es ilegal ya que está prevista por las normas del transporte y están debidamente autorizados por la Autoridad competente; y con relación a su cantidad le corresponde a ésta su determinación en uso de atribuciones que le son propias.

Como derivación de lo señalado estimamos que el acto impugnado contiene todos los requisitos esenciales de los actos administrativos, previstos en el art. 7º de la ley Nº 3784, no resultando nulo de nulidad absoluta como alega la recurrente. Por tanto, y en razón

⁵ Armando Canosa, Régimen Administrativo del Transporte Terrestre. Editorial Ábaco, pag. 541 y sig.

de encontrarse debidamente acreditadas las infracciones atribuidas a la recurrente, las que constituyen causales suficientes de caducidad de la concesión, la sanción aplicada deviene ajustada a derecho.

CONCLUSION. Por to-

do lo expuesto, normativa, jurisprudencia y doctrina citada, esta Asesoría Letrada de Gobierno entiende que no corresponde hacer lugar al recurso jerárquico deducido por la Empresa Transporte Automotores 20 de Junio S.A. contra la Resolución Nº 108-DTT-04.

Se acompaña proyecto de decreto elaborado por este organismo asesor conforme a las consideraciones vertidas en el presente dictamen, el que se sugiere sea dictado por el Poder Ejecutivo, previa suscripción del Ministro de Infraestructura, Tecnología y Medio Am-

ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO, .19 JUL 2004

Maria Josefina Nacif ASESORA LETRADA ADJUNTA ANA MARIA ALCOBAS