



Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

Expte. Nº 21.157/2011

“DERUDDER HERMANOS
SRL Y OTRO c/
RESOLUCION 369/10 -
CNRT (EXP S01:26494/09) s/
ENTES REGULADORES”

Buenos Aires, de diciembre de 2015.-

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I.- Que mediante la Resolución CNRT Nº 686/10 (fs. 1266/1277) la Comisión Nacional de Regulación de Transporte resolvió declarar inadmisibile el recurso de reconsideración que la empresa Derudder Hermanos SRL había interpuesto contra la Resolución CNRT Nº 369/10, la cual había aplicado a dicha firma multas en boletos mínimos por el equivalente a la suma de \$ 13.409.000 (trece millones cuatrocientos nueve mil pesos).

Para así decidir, la autoridad de control sostuvo que el ordenamiento jurídico ha otorgado a ese organismo la función primordial de fiscalizar y controlar el transporte, teniendo como objetivos para ello proteger los derechos de los usuarios, 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, para lo cual le otorga la facultad de aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte automotor y ferroviario, en función de lo establecido en el Decreto Nº 253/95.

Atento a ello, indicó que ha sido en cumplimiento de estas funciones que la Comisión, luego de la denuncia efectuada, inició el procedimiento sumarial, notificó a la imputada, abrió a prueba, produjo aquella que consideró conducente, y aseguró plenamente durante todo el procedimiento el ejercicio del debido proceso adjetivo previsto en el artículo 1º inciso f) de la Ley Nº 19.549, como correlato de la garantía de defensa en juicio reconocida por nuestra Constitución Nacional.

II.- Que contra dicha decisión, a fojas 1317/1404 la firma Derudder Hnos. SRL interpone recurso de apelación en los términos del artículo 8º de la Ley N° 21.844.

En su recurso, manifiesta que la imputación a su firma de llevar a cabo servicios no autorizados carece de sustento fáctico y jurídico, porque los servicios se operan en el marco de las resoluciones que han concedido los permisos. En este sentido, aclara que la conducta de comercializar la combinación, articulación o unión de servicios no autorizados no se encuentra vedada en el ordenamiento jurídico vigente, motivo por el cual entiende que dicha conducta es también practicada por otros operadores bajo la supervisión de la CNRT y propiciada por ésta como una modalidad de optimización para los pasajeros.

Añade que, independientemente de la validez jurídica de la conducta, se han advertido graves e insoslayables vicios en el trámite del expediente en el que se dictaron las Resoluciones CNRT Nros. 369/10 y 686/10, tales como los siguientes: a) no se consideró ninguna de las pruebas acompañadas en el respectivo recurso; b) no se tomó en cuenta el hecho de la falta de fiscalización de la conducta de conformidad con los parámetros que exige el Decreto N° 253/95 y la Ley N° 21.844; c) “no se tomó en cuenta el hecho de que las 1219 infracciones imputadas resultan desacreditadas con el informe del propio Jefe de Fiscalización de la CNRT, que se encuentra en el expediente S01:74266/10, de las cuales surgen constataciones de comercialización combinada sobre 976 servicios sin observación alguna por el área de control de la CNRT”; d) no se tomó en cuenta el precedente “Rutatlántica” de la Secretaría de Transporte de la Nación, que la propia CNRT podía aplicar de oficio en cuanto resolvió declarar la nulidad de una resolución administrativa que decretó la caducidad de un permiso en cuanto se acreditó que el acta en el cual se basó la imputación, no daba cuenta que se hubiese fiscalizado la conducta a través de la actuación personal, indelegable y a través de los sentidos del fiscalizador.

Por otro lado, y en cuanto al acto cuestionado, manifiesta que la autoridad de aplicación ha sancionado ilegalmente a Derudder Hnos. SRL sin prueba de cargo alguna, lo que genera la manifiesta nulidad del acto administrativo, dado que está a cargo de quien imputa el deber de probar lo que es objeto de imputación. En tal orden de ideas,



Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

afirma que hubo violación al proceso sustantivo y adjetivo por falta de consideración del informe pericial contable incorporado al recurso de reconsideración que acreditaba la imposibilidad de cumplir con el requisito del pago previo fijado en el artículo 9º de la Ley Nº 21.844 y violación al derecho a ofrecer y producir prueba, como así también al principio de la búsqueda de la verdad material (art. 1º, inciso f, punto 2 de la Ley Nº 19.549).

Por último, ofrece prueba y solicita se declare la nulidad de la resolución dictada por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, con costas.

III.- Que a fojas 1801 el Fiscal General consideró que el recurso interpuesto por Derudder Hnos. SRL es formalmente admisible. A fojas 1802 se ordenó correr traslado a la CNRT, quien lo contestó con el escrito de fojas 1821/1854.

En su defensa, la demandada manifiesta que del expediente administrativo se desprende con meridiana claridad, que fue instruido respetando fielmente las garantías constitucionales del derecho de defensa en juicio y el debido proceso, conforme lo requiere una debida tutela administrativa efectiva. Asimismo, considera que la cantidad de prueba ofrecida por la parte actora en estos actuados resulta excesiva, parcial e improcedente en función de lo expedito y rápido que supone la especial tramitación de este tipo de proceso.

Por último, ofrece prueba y solicita que se rechace el planteo de inconstitucionalidad del artículo 9º de la Ley Nº 21.844 y se lo considere abstracto.

IV.- Que a fojas 1904/1906 se ordenó abrir la causa a prueba, proveyéndose las pruebas documental, pericial, testimonial y confesional ofrecidas por la actora y la prueba documental ofrecida por la demandada.

Producidas las pruebas, a fojas 2193 se pusieron los autos para alegar, presentado la actora su alegato a fojas 2196/2210 y la demandada a fojas 2211/2219. Cumplido ello, a fojas 2220 se llamaron autos a sentencia.

V.- Que corresponde ingresar al análisis de los agravios expresados por Derudder Hnos. SRL contra la Resolución CNRT N° 686/10, confirmatoria de su similar N° 369/10, que impuso a dicha firma una multa con sustento en la realización de servicios no autorizados.

Cabe recordar que el Decreto N° 656/94 establece el marco normativo para el otorgamiento de permisos de explotación y en su artículo 7° dispone que la autoridad de aplicación dictará la normativa necesaria para la implementación y ejecución de los servicios, especialmente en los aspectos vinculados con el otorgamiento de los permisos de explotación, la determinación de los recorridos, frecuencias, horarios, parque móvil y su fiscalización y control. Asimismo determinará las pautas tarifarias a aplicar, que permitan obtener al conjunto de los permisionarios una rentabilidad promedio razonable.

Como consecuencia de dicha reglamentación, especialmente la tendiente a la regulación y autorización de servicios a prestar por las diferentes empresas de transporte, el artículo 80 del Decreto N° 1395/1998 dispone que “[e]l establecimiento de servicios no autorizados de transporte por automotor de pasajeros será reprimido con multa de DIEZ MIL (10.000) a TREINTA MIL (30.000) boletos mínimos”.

A partir de dicha normativa, la autoridad de aplicación constató -mediante las Actas de Comprobación Nros. 167240 y 167241 (fs. 138/141)- la prestación de servicios no autorizados por parte de la empresa imputada entre Salta - Mar del Plata: 113 servicios; entre Salta - Puente La Noria: 212 servicios; entre Salta - Rosario: 222 servicios; entre Salta - Paraná: 219 servicios; entre Salta - Puerto Iguazú: 228 servicios y entre Salta - Neuquén: 214 servicios. Dicha constatación de servicios no autorizados se realizó en base a un informe brindado por la Terminal de Salta, donde se dejaron asentados los anuncios de los distintos destinos efectuados por la empresa aquí imputada.

Atento a ello, la CNRT consideró acreditada la infracción y, mediante el dictado de la Resolución CNRT N° 369/10, sancionó a la empresa por el monto de \$ 13.409.000, lo que fue confirmado mediante la Resolución CNRT N° 686/10, al rechazar el recurso de reconsideración que oportunamente había impuesto la sancionada.

V.1.- En primer lugar debe recordarse que el artículo 6° de la Ley N° 21.844 establece que “[e]l agente que compruebe una infracción



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

labrará de inmediato un acta que contendrá los elementos necesarios para determinar claramente: a) El lugar, la fecha y la hora de la comisión del hecho punible; b) La naturaleza y las circunstancias del mismo; c) El nombre y domicilio del imputado, si fuere conocido o en su caso la identificación del vehículo infractor; d) La norma presuntamente infringida; e) El nombre y cargo del agente interviniente. Asimismo, el artículo 7º de dicho texto legal, dispone que las actas labradas por los agentes competentes en las condiciones enumeradas en el artículo precedente, harán plena prueba de la responsabilidad del infractor, mientras no sean enervadas por otras pruebas.

V.2.- En virtud de dichas disposiciones normativas, la actora plantea como agravio que las actas labradas a partir del informe de la Terminal de Salta (las ya mencionadas Actas de Comprobación Nros. 167240 y 167241) son nulas, ya que “el inspector actuante se limitó a transcribir en dicha acta la información que ya existía en el expediente, es decir, las planillas de ingresos y salidas suministradas por la Terminal de Salta SA, lo cual no implica la comprobación de una infracción...”. Además “en el acta de comprobación no se individualizó un servicio concreto sino que se mencionaron distintos servicios que involucraban diversas trazas” y, por último, “el lugar del labrado del acta (Terminal de Retiro) no correspondía al destino de ninguno de los servicios denunciados” (fs. 1342).

Ahora bien, atento a ello corresponde señalar que las actuaciones sumariales objeto de autos se iniciaron a partir de una denuncia realizada por la empresa La Veloz del Norte SA contra la firma aquí imputada por la realización de servicios no autorizados (fs. 1). A partir de ello, se labraron las actas en cuestión, de cuyo análisis se advierte que éstas fueron emitidas por los funcionarios de la CNRT en la Terminal de Retiro, basándose en los informes remitidos desde la Terminal de Salta, suscriptos por la contadora de la firma a cargo de dicha terminal de servicio (fs. 23/137). Además, surge que las actas son de fecha 22 de octubre de 2009 y el periodo inspeccionado del 1º de junio al 22 de septiembre de ese mismo año.

En virtud de ello, en primer lugar corresponde señalar que, según el contrato constitutivo de la Sociedad Anónima Terminal de Salta, su presidente era el Sr. Marcos Jacobo LEVIN (v. fs. 8 y 17 del Exp-

S01:0161669/2010, agregado a fs. 152), quien a su vez, conforme surge de la escritura agregada a fojas 211 del Exp-S01:0074266/2010, era también el presidente de la empresa La Veloz del Norte SA. Es decir que, como primera cuestión de análisis, se advierte que el presidente de la empresa denunciante en el *sub lite* era al mismo tiempo Presidente de la terminal de servicio que emitió los informes en base a los cuales el organismo de control sancionó a Derudder Hnos. SRL.

Además, cabe agregar que el testigo Sr. Alejandro Javier RUSCONI, por entonces Jefe de Fiscalización de la CNRT, sostuvo que las actas en cuestión se confeccionaron a pedido del interventor del organismo y que “[s]egún su experiencia no se labraban actas de infracciones por información brindada por la Terminal de Salta SA, y sí por la Terminal de Retiro, confeccionados por TEBA, debido a que es concesionada por el Estado Nacional y la CNRT tiene control y fiscalización sobre la misma, mediante un área que controla la concesión de la terminal” (fs. 2068 vta.). El testigo manifestó también que en una oportunidad posterior efectivamente realizaron una fiscalización in situ en dicha Terminal de Salta y se le impusieron sólo 5 multas a Derudder Hnos. SRL, en contraposición a las 1.219 multas que se le impusieron en la Resolución CNRT N° 369/2010 aquí impugnada, en base a los informes de la Terminal de Salta (fs. 2068), lo cual arrojó un resultado excesiva y llamativamente mayor.

En conclusión, atento a los elementos descriptos y conforme a las constancias de la causa, se advierte que las actas: 1) se labraron en base a un informe expedido por la contadora de la firma Terminal de Salta SA, es decir, por una persona que no es funcionaria pública ni está autorizada para actuar como agente delegada de fiscalización; 2) que el presidente de la terminal que emitió el informe es el presidente de la firma denunciante contra la empresa sancionada; 3) que -a pesar de dichas circunstancias- los funcionarios actuantes no realizaron la comprobación física de los servicios que se enunciaban en el informe y -en consecuencia- no se comprobó *in situ* la comisión de las infracciones; 4) que surge de la declaración testimonial del Jefe de Fiscalización que el procedimiento aquí utilizado no era el procedimiento normal llevado a cabo en la generalidad de los casos (fs. 2068 vta.); 5) no cumplen con el requisito de inmediatez temporal exigido por la norma, ya



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

que fueron emitidas casi un mes después del periodo constatado (las actas son de fecha 22 de octubre de 2009 y el período inspeccionado del 1º de junio al 22 de septiembre de 2009, v. fs. 138/141 e informe de fojas 23/137).

Tales falencias, referidas al incumplimiento de lo establecido en el artículo 6º de la Ley Nº 21.844 -y que establece el procedimiento que debe llevar a cabo el funcionario para el labrado de actas- implican un vicio en uno de los elementos esenciales del acto administrativo, el procedimiento (arts. 7, inc. d) y 14, inc. b) de la Ley de Procedimiento Administrativo). A tal efecto, cabe recordar que la declaración de voluntad que se expresa en el acto administrativo se forma a través de un procedimiento, el que aparece como un conjunto de formalidades arbitradas en garantía del particular, cuya finalidad es la de conseguir el acierto en las decisiones administrativas. El vicio del acto depende de la magnitud del incumplimiento del orden jurídico que signifique el requisito concretamente violado. O sea, la importancia que concretamente tenga en el caso el vicio de que se trata (Hutchinson, Tomás, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Tomo I, Buenos Aires, Astrea, 1987, págs. 158, 294, 303). Para extraer una conclusión válida al respecto, es necesario ponderar los intereses que se ventilan, las circunstancias y las consecuencias producidas a la parte interesada por el desacierto, la falta de defensa que haya realmente originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo origen del recurso o acción, en caso de observarse fielmente el trámite. Existen irregularidades intrascendentes para la perfección del acto insuficientes para motivar por sí la nulidad de la resolución que en él recaiga, en virtud del principio de conservación de los valores jurídicos y porque no toda irregularidad de un acto administrativo produce igual impacto o efecto, resultando injustificado asignar iguales consecuencias a todos los casos (conf. Marienhoff, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992/1995, págs. 491/492, 486 y 498/499).

En el caso, se advierte que las irregularidades enunciadas respecto al procedimiento reglado para el labrado de las actas de constatación implicaron un perjuicio al sancionado, ya que no se advierte que se encuentre fehacientemente acreditada la materialidad de la infracción imputada a la firma en cuestión.

V.3.- Cabe aclarar que la situación aquí analizada resulta diferente de la considerada por esta Sala en el precedente “Expreso Alberino SA c/ Comisión Nacional de Regulación de Transporte – Dto. 1395 s/ Varios” del 28/10/2008. Ello así, toda vez que si bien en dicho caso se analizó un planteo relativo a la validez de las actas de inspección que habían sido labradas sin la comprobación física de las infracciones, lo cierto es que en aquél las actas no habían sido emitidas en base a lo informado por la Terminal de Salta, sino en base al informe de la Terminal de Retiro.

En esa oportunidad, si bien el Tribunal sostuvo -por mayoría- que la normativa aplicable al caso de autos no exigía como requisito inexcusable la realización de inspecciones oculares para la validez del procedimiento que se inicia con las actas, se llegó a tal conclusión con fundamento en que la información había sido suministrada por la Terminal de Retiro, que actúa indirectamente en la función de fiscalizar el sistema de transporte automotor de pasajeros. A tal efecto, se aclaró que, según surge del Pliego de Concesión de la Terminal de Ómnibus de Retiro (aprobado por la Resolución MEyOSP N° 1494/92), se establecen como funciones de la concesionaria planificar, controlar, ordenar y registrar el sistema de transporte por automotor de pasajeros y, asimismo, el deber de brindar a la Secretaría de Transporte la información sobre las operaciones del sistema de transporte (cfr. in re “Expreso Alberino SA” cit.).

Por lo tanto, no se puede asimilar la situación analizada en dicho precedente a la descrita en autos, ya que la concesión de la Terminal de Salta corresponde a la autoridad municipal, es decir, no es concesionada por el Estado Nacional, como sí lo es la Terminal de Retiro, bajo la instrucción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En atención a ello, no puede atribuirse la misma validez a un acta de comprobación basada en un informe de la Terminal de Retiro, que a un acta basada en un mero informe de la Terminal de Salta, el cual no emanó de un funcionario público.

V.4.- Cabe agregar que la recurrente ha acompañado copia de la Resolución N° 277/2009 de la Secretaría de Transporte donde se resolvió una cuestión similar a la presente (v. fs. 2172/2180). En dicho caso (donde la empresa imputada era RUTATLÁNTICA SA) también se



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

encontraba en discusión la validez de un acto instrumentado a través de un acta emitida con posterioridad al período inspeccionado y estaba basado exclusivamente, al igual que aquí, en las planillas de ingreso y egreso de una terminal de ómnibus.

En dicho precedente el acta de comprobación, emitida con fecha 26 de marzo de 1999 (y labrada en la Terminal de Retiro), se refería al incumplimiento de servicios de transporte en la Municipalidad de Metán en el período del 4 de febrero de 1999 al 12 de marzo de 1999. En esa oportunidad la Administración entendió que “del acta en cuestión, se puede comprobar que la misma no cumple con el requisito de inmediatez establecido por el artículo 6º de la Ley Nº 21.844 y sus normas reglamentarias, ya que a tenor de la misma no existe una relación de continuidad entre: a) el hecho acaecido, b) su comprobación por el agente y c) el labrado de un acta por parte del agente; limitándose el inspector interviniente a dar cuenta de una ‘supuesta desatención de servicios’ en base al análisis de una planilla de ingresos y salidas de servicios de una terminal de ómnibus, la cual fue elaborada por persona incompetente y carece de entidad a los efectos de la iniciación de un sumario conforme al artículo 26 del Decreto Nº 253/1995, modificado por el Decreto Nº 1395/1998” (fs. 2177). En tal contexto, en dicho acto el Secretario de Transporte agregó que “en virtud de los importantes efectos jurídicos que posee el acta de comprobación, esto es, la plena prueba de la responsabilidad del infractor, el cumplimiento estricto por parte de la autoridad administrativa de los requisitos establecidos por el artículo 6º de la Ley Nº 21.844 a los fines de su labrado, resulta una garantía inviolable en favor del administrado que hace a la protección de su derecho a un debido proceso adjetivo según lo prescripto por el artículo 1º inciso f) de la Ley Nº 19.549” (fs. 2177).

El criterio seguido por la Administración en ese precedente resulta plausible, ya que se ajusta a las normas allí citadas, que también se aplican a la situación de autos. Por ello, atento a que en el *sub lite* las actas se labraron en base a un informe emitido por una terminal de servicio que no es la Terminal de Retiro, que quien lo suscribe no es funcionario público ni está autorizado para actuar como agente delegado de fiscalización, que -a pesar de ello- no se comprobó *in situ* la comisión de las infracciones y que no se respetó el requisito de

inmediatez temporal exigido por la norma en cuestión, corresponde -con base en el antes transcrito artículo 6º de la Ley Nº 21.844- declarar la nulidad de las actas de comprobación que han dado origen a las sanciones cuestionadas.

V.5.- Si bien lo expuesto resulta suficiente para revocar el acto administrativo impugnado por vicios graves en el procedimiento, a mayor abundamiento, cabe recordar que el artículo 7º de la Ley Nº 21.844, dispone que las actas labradas por los agentes competentes en las condiciones enumeradas en su artículo precedente, harán plena prueba de la responsabilidad del infractor, mientras no sean enervadas por otras pruebas. Ahora bien, atento a los vicios que presentan dichas actas de comprobación, ellas no pueden hacer plena fe de la infracción que se imputa a la actora.

A mayor abundamiento debe observarse que, según el artículo 7º, inciso d) de la Ley Nº 19.549 el acto deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable. Hutchinson expresa que en este aspecto la ley ha seguido a Marienhoff, considerando este elemento desde un punto de vista objetivo, es decir el “motivo” del acto, “los antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho” que han determinado su dictado, como en el caso de una sanción disciplinaria, lo sería la comisión efectiva de la falta (Hutchinson Tomás, op. cit., Tomo I, Buenos Aires, Astrea, 1987, pág. 154).

En el caso de autos, si bien la autoridad de aplicación imputó a la sancionada la realización de servicios no autorizados, esta última afirma, en su recurso de apelación, que no llevó adelante los servicios no autorizados, sino que comercializaba de forma “combinada” o “articulada” dichos servicios, que en todos los casos contaban con la debida autorización de la CNRT. Ello, del siguiente modo: partía el servicio con origen Salta, llegaba a Tucumán y de allí partía a los destinos Mar del Plata, Neuquén, Puente La Noria, Paraná y Puerto Iguazú. Es decir: uno de los trayectos no autorizados y por el cual había sido sancionada la empresa era Salta - Mar del Plata, pero la recurrente afirma que no prestaba ese servicio, sino que el servicio prestado era Salta - Tucumán y luego Tucumán - Mar del Plata, ambos efectivamente autorizados por el organismo de control.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

Aclara entonces que la modalidad de comercializar de forma articulada los permisos cuyas cabeceras coinciden está habilitada por el régimen jurídico vigente. En tal sentido detalla que: Salta - Tucumán es operado en virtud de la Resolución ST N° 163/00; Tucumán - Mar del Plata operado en virtud de la Resolución ST N° 136/00; Tucumán - Puenete La Noria operado en virtud de la Resolución ST N° 308/99; Tucumán - Paraná operado en virtud de la Resolución ST N° 136/00; Tucumán - Posadas operado en virtud de la Resolución ST N° 136/00; Tucumán - Neuquén operado en virtud de la Resolución ST N° 335/06; y Salta - Capital (con descenso en Rosario) operado en virtud de la Resolución ST N° 11/05.

En este punto es significativo recordar la circunstancia expuesta por el entonces Jefe de Fiscalización de la CNRT, Sr. RUSCONI, en cuanto sostuvo que en una oportunidad posterior a los hechos de autos, efectivamente realizaron una fiscalización *in situ* en dicha Terminal de Salta y se le impusieron sólo 5 multas a Derudder Hnos. SRL, en contraposición con las 1.219 multas que se impusieron en la Resolución CNRT N° 369/2010 en base a los informes de la Terminal de Salta (fs. 2068). Al explicar las razones de esta diferencia, el testigo expresamente indicó que “[l]o que fue constatado en Salta respecto de las infracciones es menor al acta que tiene a la vista [en referencia a una de las actas aquí cuestionadas] porque por ejemplo, en el informe de la Terminal de Salta dice el destino: Salta - Mar del Plata, y la empresa, en ese momento no era permisionaria del servicio Salta - Mar del Plata y al hacer la inspección en el lugar ahí si lo que vieron fue la combinación de doble pasaje, combinaba los servicios Salta -Tucumán y Tucumán - Mar del Plata, con doble pasaje” (fs. 2068/2069). En consecuencia, es posible inferir que lo que se sancionó como realización de servicios no autorizados (por el trayecto Salta - Mar del Plata) se había basado en un error de información, pues en rigor se trataba de una combinación de servicios (trayectos Salta - Tucumán y Tucumán - Mar del Plata) que la empresa sí estaba autorizada a prestar. En tal sentido, se encuentra agregada en estas actuaciones el informe pericial, donde el experto manifiesta que le fueron exhibidos tickets de transportes de pasajeros emitidos por la actora en el año 2009, específicamente correspondientes al periodo junio a septiembre de 2009, y fueron identificados los trayectos

Salta - Tucumán, Tucumán - Neuquén, Tucumán - Mar del Plata, Tucumán - Avellaneda (Pte de la Noria) y Tucumán – Posadas (fs. 2123/2124).

Además, debe advertirse que de los testimonios prestados en la causa por los propios funcionarios de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte y de los términos de la propia demandada -en su contestación del recurso-, surge que a criterio de la autoridad de control la “combinación de servicios” no constituye una violación al régimen legal vigente, siempre y cuando se respeten los parámetros operativos que dicha autoridad establezca al efecto. Por otra parte, de los fundamentos del acto administrativo en cuestión la autoridad de aplicación alega tener como objetivo la protección de los derechos de los usuarios, y de las constancias de la causa, específicamente de la declaración testimonial del por entonces Subgerente de Transporte Interurbano e Internacional de Pasajeros, Roberto Luis María OLIVIERI, surge que no han existido quejas por parte de los usuarios ante la venta de pasajes por cada uno de los tramos que involucran lo que denominan el “servicio combinado”. Además, en esta línea, dicho testigo ha declarado que “nunca leyó, ni vio, ni tuvo conocimiento de queja por ‘servicios combinados’” (fs. 1991 vta.), lo cual permite advertir, con dichas consideraciones, que no ha existido perjuicio a los derechos de los usuarios por la prestación del servicio en esas condiciones (art. 42 de la Constitución Nacional).

V.6.- Por ello, con los elementos descriptos, se advierte que la falta de comprobación de las infracciones por parte de un funcionario público en el lugar de los hechos impide asignar a las actas aquí cuestionadas valor probatorio en los términos del artículo 7º de la Ley N° 21.844, y, en consecuencia, no puede tenerse por acreditada la materialidad de la infracción.

Resulta oportuno recordar que por el principio de verdad material que rige el procedimiento administrativo (art. 1º inciso f), ap. 2º de la Ley N° 19.549) la Administración tiene el deber de superar, incluso con su actuación oficiosa, las restricciones cognoscitivas que puedan derivar de la verdad jurídica meramente formal presentada por las partes, deliberadamente o no (Cassagne, Juan Carlos, op. cit, Tomo II, pág. 321; Hutchinson Tomás, op. cit., Tomo I, Astrea, Bs As, 1985, pág. 30). En



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

otras palabras, no debe soslayarse que uno de los principios básicos del procedimiento administrativo, que se integra en materia probatoria con la garantía del debido proceso adjetivo, es el principio de la verdad material, que implica que el órgano debe resolver ajustándose a los hechos acaecidos, máxime cuando -en casos como el del *sub lite*- las actas de comprobación sirvieron de sustento para que la autoridad de aplicación tuviera por configurada la infracción de prestación de servicios no autorizados y aplicara multas a Derudder Hnos. SRL por un monto equivalente a \$ 13.409.000.

Por tales motivos, la gravedad de los vicios detectados, que afectaron a las formas esenciales, al procedimiento y a la causa de los actos administrativos dictados, determina su nulidad absoluta e insanable y torna procedente su revocación en esta sede conforme lo establecido en el artículo 14 inciso b), en concordancia con los artículos 7º incisos b) y d), 8º y 17 de la Ley Nº 19.549. Ello, en tanto las actas que dieron nacimiento a los actos administrativos que se impugnan en estas actuaciones son nulas, en la medida que tienen como acaecidos ante los funcionarios de la autoridad de control hechos y actos que no han pasado por ante ellos y que han sido obtenidos respecto de registros no emitidos por funcionarios públicos, y cuyo contenido ha sido -por otra parte- desvirtuado con los elementos probatorios acompañados y producidos en el desarrollo de la causa.

Por tales razones, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la firma Derudder Hnos. SRL y revocar la Resolución CNRT Nº 686/10, en cuanto confirmó la Resolución CNRT Nº 369/10, por tratarse de actos viciados, lo que determina su nulidad absoluta e insanable (arts. 7º inc. b), d), 14 inc. b) y 17 de la Ley Nº 19.549).

VI.- Que por último, corresponde declarar abstracto el agravio de la actora referido al requisito del pago previo fijado en el artículo 9º de la Ley Nº 21.844, ya que al ser elevada la causa a esta Cámara, mediante Sala de FERIA, se dictó una medida cautelar que dispuso la suspensión de los actos aquí cuestionados hasta la finalización de la última instancia judicial que corresponda al trámite recursivo de las resoluciones (fs. 1702/1705).

En consecuencia, en virtud de las consideraciones precedentes, el Tribunal **RESUELVE:** Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por Derudder Hnos. SRL y, en consecuencia, revocar las resoluciones CNRT Nros. 686/10 y 369/10. Las costas se imponen a la demandada vencida en virtud del principio general de la derrota (art. 68 del CPCCN).

Se deja constancia de que el Dr. Jorge Federico Alemany no suscribe la presente por hallarse en uso de licencia (art. 109 RJN).

Regístrese, notifíquese y devuélvanse.

Guillermo F. TREACY

Pablo GALLEGOS FEDRIANI