

NACION ARGENTINA (MINISTERIO DE ECONOMIA-SECRETARIA DE
INTERESES MARITIMOS) v. ARENERA "EL LIBERTADOR S. R. L." Y OTROS*PEAJE.*

La finalidad del cobro del peaje establecido por Ley Nº 22.424, no es exclusivamente la de sufragar los costos de profundización en el canal.

LEY: Interpretación y aplicación.

La primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador y la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley.

PEAJE.

Del texto de la Resolución Nº 639/83 de la Secretaría de Intereses Marítimos, y de su exposición de motivos, nada permite inferir que la exención allí prevista alcanzaba a la navegación ocurrida durante abril de 1982, lapso en el cual la demandada desarrolló la actividad generadora del importe reclamado.

PEAJE.

No existe un derecho adquirido al uso no oneroso del Canal Mitre pues, si bien dicha vía fue librada gratuitamente al público desde su apertura en diciembre de 1976 hasta la sanción de la ley Nº 22.424, la expectativa de la demandada en el mantenimiento de tal situación, al no fundarse en concretas disposiciones legales o contractuales, tenía un carácter meramente unilateral, lo cual impide tenerla incluida en la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional.

CONSTITUCION NACIONAL: Constitucionalidad e inconstitucionalidad. Leyes Nacionales.

La ley Nº 22.424 no resulta contraria a la libertad de circulación reconocida en la Ley Fundamental, que impide —tanto a la Nación como a las Provincias— interferir en la libre circulación de bienes dentro del territorio nacional y les veda, por ello, restablecer las aduanas interiores que formaban parte de antiguas instituciones argentinas.

PEAJE.

El peaje establecido mediante la Ley Nº 22.424 tiene como finalidad sufragar el dragado, balizamiento, ensanche, profundización y todo otro trabajo destinado a la mejor utilización del canal, como así también la construcción y mantenimiento

de cualquier otra obra accesorio o complementaria tendiente a mejorar las condiciones de navegabilidad, seguridad y apoyo a la navegación y al mantenimiento de los elementos utilizados para dichos fines. Dichos objetivos están comprendidos, en las amplias facultades que el art. 67, inc. 12, de la Constitución Nacional ha otorgado al Congreso de la Nación para reglar el comercio interprovincial.

PEAJE.

No es necesario que la ruta alternativa gratuita ofrezca las mismas ventajas que la onerosa, sino tan solo que esta última no sea la única posible.

PEAJE.

No existe un derecho adquirido al uso no oneroso del Canal Mitre pues, si bien dicha vía fue librada gratuitamente al público desde su apertura en diciembre de 1976 hasta la sanción de la Ley Nº 22.424, la expectativa de la demandada en el mantenimiento de tal situación, al no fundarse en concretas disposiciones legales o contractuales, tenía un carácter meramente unilateral, lo cual impide tenerla incluida en la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional.

CONSTITUCION NACIONAL: Principios generales.

La ley Nº 22.424 —al facultar al Poder Ejecutivo a establecer, modificar y adecuar el monto del peaje— no ha violado el principio constitucional de legalidad.

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

No existe óbice constitucional para que el órgano legislativo confiera al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo cierta autoridad a fin de reglamentar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de la ley.

DELEGACION DE ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

La delegación efectuada por la Ley Nº 22.424 en el Poder Ejecutivo Nacional, facultándolo a establecer, modificar y adecuar el monto del peaje resulta pertinente pues las cambiantes circunstancias que determinan aquél impiden que su fijación quede sometida a las dilaciones propias del trámite parlamentario y autorizan, por ello, a dejar dicha facultad en manos del Poder Ejecutivo.

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Derecho de propiedad.

Si se parte de la existencia de vías alternativas, cabe inferir que el uso del Canal Mitre por la demandada generaba a ésta beneficios superiores al gravamen

originado por dicho empleo. Ello excluye la posibilidad de aceptar el agravio basado en la confiscatoriedad de las alcúotas del peaje.

DICTAMEN DEL PROCURADOR FISCAL DE LA CORTE SUPREMA

Suprema Corte:

— I —

A fs. 20/21 demandó el Estado Nacional —Secretaría de Intereses Marítimos— a los responsables del buque “Fortuna”, por cobro del derecho de peaje establecido en la Ley 22.424, en razón de haber utilizado la nave el Canal Argentino de Vinculación “Ingeniero Emilio Mitre” y haber resultado infructuosa las gestiones de cobro extrajudicial realizadas por la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables.

La demandada, armadora propietaria del buque motor arenero, contestó la pretensión a fs. 174/178, oponiéndose a su progreso. Explicó que el “Fortuna” es un buque fluvial, de bandera argentina, cuyo calado máximo no supera los 3, 30 m y que desarrolla su tráfico habitual entre el puerto de Buenos Aires (donde descarga su bodega y se aprovisiona) y el km. 275 del Río Paraná Guazú, lugar en que succiona arena del lecho del río, extrayendo el producto que luego es comercializado. Es decir, que la extracción se efectúa en jurisdicción de la Provincia de Entre Ríos, se navega por ríos interprovinciales y se accede luego a Puerto Nacional, desde donde se expende el producto.

Indicó que la vía normal y gratuita para ese tráfico es el “canal costanero” de acceso al puerto de Buenos Aires, pero su escaso calado provoca el uso del Canal Mitre, por los riesgos de varadura o las dificultades de su navegación, circunstancias que habrían sido reconocidas por la Secretaría de Intereses Marítimos en su resolución 55/83. En esta norma, se eximió a las barcazas de empuje del pago de tarifa, así como a los areneros en sus viajes aguas arriba, “en lastre” y, con posterioridad, el órgano eximió totalmente el tráfico de arena y canto rodado.

Con estas prescripciones, estimó la accionada que no se hizo otra cosa que dar cabal cumplimiento a la ley 22.424, pues la contribución por peaje cesa cuando la profundidad en el Canal Mitre no alcanza a los 8,50 m., por lo que todo buque que no requiera ese calado no es beneficiario del canal y no debe contribuir a su mantenimiento. Por otra parte, la ley se adscribe a un criterio restrictivo en cuanto a la procedencia de la imposición, sujetando su legitimidad a la existencia de una vía alternativa. De allí que no se pueda gravar el tráfico cuando no existe otro pasaje franco.

Asimismo, la accionada planteó la inconstitucionalidad de la ley 22.424 porque, a su juicio, efectuó una delegación írrita del Poder Legislativo en el Ejecutivo, a quien facultó para imponer el tributo. Además, por no existir la vía alternativa de paso gratuito y, entonces, vulnerar los arts. 10, 11 y 12 de la Ley Fundamental. También consideró afectada la garantía de la propiedad, ya que el Canal Mitre, después de construido, fue librado al uso público en forma gratuita y la imposición se verificó en fecha posterior. Finalmente, adujo que se violaba la igualdad, proporcionalidad y razonabilidad de las cargas públicas, al fijarse la tarifa en moneda extranjera y poner en paridad de situación al buque fluvial que realiza viaje de ida y vuelta por el canal en 24 horas, con el navío de ultramar que ingresa al puerto 2 ó 3 veces por año.

En subsidio, requirió la demandada que se disminuyera el monto reclamado, por entender que el sistema de determinación del peaje, aunado a los recargos e indexación, colisionaba con los principios de los arts. 1071 y 953 del Código Civil.

— II —

El fallo de primera instancia (fs. 471/482) acogió parcialmente la pretensión. Desechó la alegada inconstitucionalidad de la ley 22.424, porque existe una vía navegable de opción que es el canal Martín García. Entendió que si la demandada utiliza, para su buque, el canal Mitre, lo hace en vista del ahorro en combustible y otros gastos, que esta última vía le proporciona.

El cobro de la tasa no depende según el sentenciante, del calado de los buques que utilizan el Canal Mitre, sino de la profundidad que registre la vía y, por otra parte, la tarifa tomó en cuenta los distintos tipos de naves que la surcan.

En lo que hace al monto del peaje, sostuvo que al fijarse se hizo mérito del beneficio económico que para las naves implica el uso del Canal Mitre, comparándolo con los gastos que se derivarían de navegar por el Martín García. Desechó también —el juzgador— el agravio a la garantía de la propiedad y destacó que el Estado Nacional no destina los fondos a rentas generales, sino que los emplea en el mantenimiento del canal, que sin tareas de dragado no podría permanecer navegable para barcos de menos de 8,50 m. de calado.

Finalmente se expide acerca del monto adeudado, desestimando el planteo de la demandada respecto de la acumulación de repotenciaciones; a la par que estableció el modo correcto de liquidar la deuda y redujo sensiblemente el porcentual de la multa reclamada, por resultar contraria a lo normado en el art. 656 del Código Civil.

Apelado el fallo, se pronunció a fs. 518/522 la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, que resolvió confirmar la sentencia del juez de grado. El Tribunal consideró que las normas administrativas que eximieron de pago a los buques areneros tuvieron efecto inmediato, pero carecieron de virtualidad para proyectarse a episodios anteriores, como los ventilados en el *sub lite*; no configurándose así, por otra parte, un agravio a la garantía de la igualdad. Con remisión a un fallo de la Sala II de la Cámara, se explicitaron las razones por las cuales se dispuso no cobrar peaje a nadie si el Canal Mitre bajaba de 8,50 m., concluyendo que a todos los buques se los considero beneficiarios del canal, no contemplando la ley 22.424 exclusión alguna por razón del calado de la nave, ya que se vincula el pago a servicios útiles para cualquier embarcación usuaria del canal.

Desestimó la Cámara los agravios en torno a la inexistencia de vía alternativa, aceptando que el Canal Martín García sí lo es. Igual solución merecieron las críticas relacionadas con la confiscatoriedad del peaje, porque el *a quo* consideró que no se había demostrado que la tarifa supere el 30 % del ahorro de costos que supone la utilización del Canal Mitre.

La sentencia que reseño no hizo lugar a la inconstitucionalidad de la ley 22.424. Para ello, tuvo en cuenta que no se transfirieron al Poder Ejecutivo potestades impositivas, sino que se le autorizó a determinar una cierta alícuota dentro de límites virtuales y con las restricciones que se encuentran en la base misma de ese poder impositivo; que existe

una vía de navegación alternativa; que no controvirtió la apelante, en forma suficiente, los argumentos de la anterior instancia en contra de la adquisición de un derecho de uso gratuito; y se remitió, en fin, a las razones del juez de grado acerca de la equidad de la forma en que se fijó la tarifa.

— III —

Contra la decisión de la Cámara, la demandada planteó recurso extraordinario a fs. 525/536, que fue otorgado por el *a quo* a fs. 542.

Los agravios de la recurrente se dirijen, en primer lugar, a replantear las razones que llevaron a imponer el peaje y demostrar la importancia que, como elemento interpretativo del alcance de la ley 22.424, tiene el texto de la resolución 639/83. A partir de esta inteligencia, se pretende demostrar el espíritu y la *ratio* de la ley, que eximiría del pago del peaje al buque de la apelante.

Vuelve ésta a replantear la inexistencia de canal de alternativa, por las dificultades que ofrece el Canal Costanero y por reputar no probada la viabilidad del Martín García.

Aduce la inconstitucionalidad de la ley que impuso el peaje, porque a su juicio no puede establecerse una contribución especial si no existe un beneficio económico concreto que obre como contraprestación, en los casos en que el particular gozaba de la vía, ahora gravada, desde hacía cinco años, en forma gratuita. También funda la ilegitimidad de la norma en la confiscatoriedad de la renta que significa el monto del peaje, el que absorbe el 40,95 % del rubro flete.

Se queja la apelante que las lesiones de naturaleza constitucional aducidas por su parte no fueron evaluadas por el Tribunal, examinando no sólo el texto de la ley 22.424, sino también la resolución 53/82 que, al integrar la ley, determina el vicio de esta última. Por último, refuta los argumentos del tribunal que se refieren al consentimiento del fallo de primera instancia, en lo que hace al sometimiento voluntario de su parte al régimen tarifario; así como a la falta de suficiente crítica respecto de la argumentación relacionada con la adquisición de un derecho de tránsito gratuito por el canal Mitre.

— IV —

Desde un punto de vista formal, considero que el recurso extraordinario en examen resulta procedente, toda vez que está en tela de juicio la validez constitucional de la ley 22.424.

Además, se discute la inteligencia de esta norma federal y de disposiciones administrativas que han establecido las bases de liquidación del crédito reclamado en autos, así como los responsables o los exentos de su pago, actos todos de naturaleza federal; resultando la resolución recaída contraria a las pretensiones de la recurrente (art. 14, incs. 1 y 3, ley 48).

En cuanto al fondo del asunto, toda vez que el Estado Nacional es parte, actúa por intermedio de apoderado especial y se discute un tema de neto contenido patrimonial me excuso de emitir opinión. Buenos Aires, 25 de octubre de 1988. *María Graciela Reiriz*.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires 29 de junio de 1989.

Vistos los autos: "Estado Nacional —Ministerio de Economía— Secretaría de Intereses Marítimos c/ Arenera 'El Libertador S. R. L.' y/u otro bq. 'Fortuna' s/ cobro de pesos".

Considerando:

1º) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal (Sala I) confirmó la sentencia de la instancia anterior que hizo lugar parcialmente a la demanda incoada por el Estado Nacional contra Arenera El Libertador S. R. L. y otro, y condenó a la demandada a pagar en el plazo de diez días hábiles, la cantidad de australes necesarios para adquirir 870,10 dólares estadounidenses al tipo de cambio establecido en el fallo, con más el 20 % anual en concepto de multa. Contra dicho fallo el representante de la demandada interpuso recurso extraordinario, que fue concedido a fs. 542.

2º) Que, a fs. 20, el Ministerio de Economía (Secretaría de Intereses Marítimos) inició demanda contra la firma "Arenera El Libertador" por el cobro del derecho de peaje, previsto en la ley 22.424 y la resolución S. I. M. 55/83, al haber utilizado el buque "Fortuna" —propiedad de la demandada— el Canal Argentino de Vinculación "Ingeniero Emilio Mitre".

3º) Que, en el recurso extraordinario, la demandada formuló los siguientes planteos: a) el peaje impuesto por la ley 22.424, resulta inconstitucional pues la navegación por el canal Mitre no suministraría ventaja económica comparativa a los buques areneros, como es el del caso. Además, la ausencia de otra vía alternativa constituiría, según el apelante, otra causal de invalidez constitucional; b) sostiene, asimismo, que la finalidad de la ley 22.424 (B. O. del 16/3/81), que impuso el pago de un peaje por la utilización, hasta ese momento gratuita, del canal Mitre, fue la de sufragar los costos originados por la profundización de aquél hasta los 8,50 metros, para así permitir su empleo por los buques tanqueros y graneleros de gran porte. Tal circunstancia indicaría, a juicio del recurrente, que su representada no debía abonar peaje alguno toda vez que, al ser de 3,30 metros el calado máximo del buque "Fortuna", la profundización del canal y su posterior dragado en nada beneficiaban a esa clase de embarcaciones. Para la demandada, el correcto alcance de la ley 22.424 quedaría claramente evidenciado con el dictado de la resolución S. I. M. 639 (B. O. 2/9/83) que eximió del pago del peaje en el canal Mitre a los buques areneros y a los afectados al tráfico de canto rodado; c) alega, también, que la delegación otorgada por la ley 22.424 al Poder Ejecutivo Nacional para la fijación del monto del peaje, constituye una violación al artículo 67, inc. 2º, de la Constitución Nacional; d) por otra parte considera que, dado que el canal Mitre estuvo librado al uso público gratuito desde diciembre de 1976 hasta la sanción de la ley 22.424, la demandada era titular de un derecho adquirido al uso gratuito de la mencionada vía navegable que la citada ley no podía alterar sin violar el art. 17 de la Constitución Nacional; e) sostiene, por último, que el monto del peaje resulta confiscatorio.

4º) Que el recurso interpuesto es formalmente procedente pues el apelante ha cuestionado el alcance de cláusulas constitucionales y de otras normas federales y la decisión ha sido adversa a la validez del derecho fundado en ellas.

5º) Que, en primer lugar, cabe señalar que, contrariamente a lo alegado por el apelante, la ley 22.424 no resulta contraria a la libertad de circulación reconocida en la Ley Fundamental, que impide —tanto a la Nación como a las Provincias— interferir en la libre circulación de bienes dentro del territorio nacional y les veda, por ello, restablecer las aduanas interiores que formaban parte de las antiguas instituciones argentinas (conf. Fallos: 51:349; 125:333 y 149:137).

El peaje impugnado no se encuentra alcanzado por la mencionada prohibición constitucional pues su finalidad no consiste en gravar la circulación interjurisdiccional de bienes sino que está dirigido a sufragar el dragado, balizamiento, ensanche, profundización y todo otro trabajo destinado a la mejor utilización del canal, como así también la construcción y mantenimiento de cualquier otra obra accesoria o complementaria tendiente a mejorar las condiciones de navegabilidad, seguridad y apoyo a la navegación, y al mantenimiento de los elementos utilizados para dichos fines (art. 3 ley 22.424). Dichos objetivos están comprendidos, sin duda, en las amplias facultades que el artículo 67, inc. 12, de la Constitución ha otorgado al Congreso de la Nación para reglar el comercio interprovincial.

Tampoco resulta aceptable la afirmación del apelante en el sentido de que el canal costanero, debido a su falta de dragado, y el Martín García, en razón de ser peligroso y antieconómico, no constituirían vías alternativas al canal Mitre y harían obligatorio el uso de este último. Ello es así pues, como bien lo señaló el *a quo*, no es necesario que la ruta alternativa gratuita ofrezca las mismas ventajas que la onerosa, sino tan solo que esta última no sea la única vía posible, situación que el *a quo* dio por acreditada en autos.

6º) Que, en cuanto al agravio referente a la inteligencia de la ley 22.424, corresponde asimismo su rechazo pues, tal como surge del reseñado artículo 3 de la ley, la finalidad del cobro del peaje no era exclusivamente la de sufragar los costos de profundización en el canal. Por tal razón, no es correcto sostener, como lo hace el apelante, que las obras no tenían vinculación alguna con las actividades efectuadas por el buque de su representada. Además, la circunstancia de que, a partir de setiembre de 1983, los buques areneros quedaron eximidos del peaje, no constituye un elemento relevante para concluir que el objetivo de la ley 22.424 era, desde un principio, eximir del pago correspondiente a la demandada. Si se parte del principio según el cual la primera fuente interpretativa de la ley es su letra (Fallos: 308:1745, considerando 5º y

sus citas), parece claro que nada permite inferir, del texto de la resolución 639/83 y de su exposición de motivos, que la exención allí prevista alcanzaba a la navegación ocurrida durante abril de 1982, lapso en el cual la demandada desarrolló la actividad generadora del importe reclamado. Por otra parte, también debe rechazarse el argumento del recurrente en el sentido de que su representada sería titular de un derecho adquirido al uso no oneroso del canal Mitre, pues, si bien dicha vía fue librada gratuitamente al público desde su apertura en diciembre de 1976 hasta la sanción de la ley 22.424, la expectativa de la demandada en el mantenimiento de tal situación, al no fundarse en concretas disposiciones legales o contractuales, tenía un carácter meramente unilateral, lo cual impide tenerla incluida en la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional.

7º) Que tampoco se advierte que la ley 22.424 —al facultar al Poder Ejecutivo a establecer, modificar y adecuar el monto del peaje— haya violado el principio constitucional de legalidad.

En tal sentido, cabe recordar que no existe óbice constitucional para que el órgano legislativo confiera al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo cierta autoridad a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de la ley (Fallos 270:42, cons. 8º y sus citas; entre otros).

Tal doctrina resulta pertinente en el caso del peaje pues las cambiantes circunstancias que determinan el monto de aquél impiden que su fijación quede sometida a las dilaciones propias del trámite parlamentario y autoriza, por ello, a dejar dicha facultad en manos del Poder Ejecutivo (ver, en sentido coincidente, fallo de la Corte Suprema estadounidense *in re*: "Sands v. Manistee River Improvement Company", 123 U. S. 288, especialmente páginas 294/295 y doctrina de Fallos: 270:42, considerando 9º).

8º) Que corresponde rechazar, por último, el agravio referente a la confiscatoriedad de las alícuotas del peaje.

En efecto, si se parte de la existencia de vías alternativas (conf. considerando 5º de la presente), cabe inferir que el uso del canal Mitre por la demandada generaba a ésta beneficios superiores al gravamen originado por dicho empleo. Ello excluye la posibilidad de aceptar el agravio basado en el irrazonable detrimento patrimonial sufrido.

Por ello, y lo dictaminado por la Sra. Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso interpuesto y se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en razón de la índole de las cuestiones planteadas.

AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO — CARLOS S.
FAYT — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI —
JORGE ANTONIO BACQUÉ.

PROVINCIA DE MISIONES v NACION ARGENTINA (MINISTERIO DE
ECONOMIA-SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA)

ALLANAMIENTO A LA DEMANDA.

Habida cuenta del allanamiento formulado por la demandada corresponde dictar sentencia y hacer lugar a la demanda, si no se advierten en la causa ni tampoco se han invocado razones de orden público que justifiquen una solución distinta.

COSTAS: Desarrollo del juicio. Allanamiento.

No corresponde hacer lugar al pedido de exención de costas efectuado por la demandada, cuando no existe mérito para apartarse del principio general que las impone a la vencida, habida cuenta de que se cumplen, en el caso, las excepciones establecidas en el inciso 1º del art. 70 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

COSTAS: Principios generales.

Con relación al pedido de exención de costas formulado por el Estado Nacional, la Corte Suprema no puede ignorar las enormes y notorias dificultades económicas que afectan a aquél, las cuales no pueden considerarse temporarias ni pasajeras (Disidencia del Dr. Carlos S. Fayt).

COSTAS: Principios generales.

El principio general del art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación incluye una salvedad: en el segundo párrafo se reconoce al juez la facultad de eximir total o parcialmente de costas cuando encuentre mérito para ello (Disidencia del Dr. Carlos S. Fayt).