



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

**Expte. N° 12.660/15** "Metrovías S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Metrovías S.A. (Resol. 103) c/ Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la CABA s/ otros rec. judiciales contra res. pers. públicas no est."

**TRIBUNAL SUPERIOR:**


**I. Objeto**

Llegan las presentes actuaciones a esta Fiscalía General a fin de dictaminar sobre la queja y, en su caso, respecto del recurso de inconstitucionalidad denegado, interpuestos por Metrovías S.A., de conformidad con lo dispuesto a fs. 315, punto 2.

**II. Antecedentes y síntesis de la cuestión debatida**

La presentación directa fue deducida contra el auto denegatorio (cfr. fs. 268/272) del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la resolución de la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario que, con fecha 14 de noviembre de 2014 (cfr. fs. 239/245), resolvió rechazar el recurso interpuesto por Metrovías S.A. y confirmar la Resolución N° 103/EURSPCABA, con costas, por la que el Ente Único Regulador de Servicios Públicos local (en adelante EURSP), con fecha 21 de octubre de 2011 (cfr. fs. 21/29) impuso a Metrovías S.A. la multa de pesos diecisiete mil doscientos ochenta (\$ 17.280) conforme a los Arts. 2, 3, 20 y 22 de la Ley N° 210, 15 y 16 de la Ley N° 757, y 47 de la Ley Nacional N° 24.240.

Al promover el recurso de inconstitucionalidad (cfr. 246/259), Metrovías S.A. adujo que la decisión atacada violenta los derechos reconoci-

  
**Juan G. Corvalán**  
Fiscal General Adjunto  
Contencioso Administrativo y Tributario

dos por los Arts. 10, 12, inc. 3, 4 y 5, y 13 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los Arts. 17, 18 y 19 de la Constitución Nacional, al confirmar una resolución del EURSP nula (de nulidad absoluta y manifiesta), generando un perjuicio patrimonial y afectando las garantías de defensa en juicio, debido proceso y propiedad.

En relación con ello, la parte recurrente desarrolló agravios vinculados con los siguientes temas: a) El derecho a la doble instancia judicial, en función del cual solicitó que se le otorgue a su recurso un alcance amplio, de modo de que el Tribunal lo analice sin restricciones; b) La incompetencia del EURSP para la aplicación de la sanción; y c) La arbitrariedad del fallo atacado en lo relativo al tratamiento de los planteos de cosa juzgada, de prescripción, de desproporción de la multa y de omisión de expedirse respecto de diversos argumentos planteados en el recurso de apelación directo.

Por su parte, la Sala denegó el recurso afirmando que la valoración de aspectos de hecho y prueba y de interpretación de derecho infrakonstitucional aplicable (Leyes N° 757 y 210) resultaba ajena a la vía intentada, así como que la pretendida arbitrariedad del fallo atacado no era tal, en tanto posee fundamentos normativos adecuados.

### **III. Análisis de admisibilidad de la queja**

La impugnación fue interpuesta por escrito, en legal tiempo y forma y ante el TSJ, de conformidad con lo prescripto por los Arts. 33 de la Ley N° 402 y 23 de la Ley N° 2145. No obstante, sólo puede prosperar parcialmente, de acuerdo con cuanto habrá de desarrollarse a continuación.

#### **a. El reclamo relativo al derecho a la doble instancia judicial**



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

Debe decirse inicialmente que, en rigor de verdad, el auto denegatorio contra el que se dirige la presentación directa omitió considerar la reclamada necesidad de otorgamiento de un alcance amplio al recurso de inconstitucionalidad, con fundamento en el derecho a la doble instancia.

En la queja se desarrollan agravios vinculados con tal circunstancia y se vuelve a incluir argumentos relativos a la extensión que corresponde otorgar a dicha garantía (con sustento en la cual se pretende la apertura del recurso de inconstitucionalidad), para lo que se recurre a las citas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes de *Fallos* 329: 3034, 330:1457; 330:2836 y 330:4920, y a la opinión consultiva n° 17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A dicho respecto, en primer lugar debe decirse que los precedentes de la Corte Suprema citados por la recurrente se vinculan con causas en que se investigaba la comisión de delitos<sup>1</sup>, por lo que su invocación carece de eficacia para justificar la aplicación de la garantía de la doble instancia a procesos no penales.

Por lo demás, ni siquiera las referencias que en tales fallos se realizan en cuanto a la inclusión de la doble instancia dentro de las garantías judiciales previstas en los Arts. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, autorizan sin más a extenderla a procesos como el presente, vinculados con el llamado derecho administrativo sancionador, en tanto de los tratados mencionados surge de modo evidente que la garantía en cuestión resulta operativa respecto de toda persona "inculpada de delito" o "acusada de un delito", extremo que por supuesto no

---

<sup>1</sup> Cfr. C.S.J.N. *Fallos* 329: 3034, caso "Fratlicelli" seguido en orden al delito de homicidio; 330:1457, caso "Alonso" seguido por el delito previsto en el art. 302, inc. 3, del Código Penal; 330:2836, caso "Oyarse", seguido por el delito de robo con armas; y 330:4920, caso "Bellegia", seguido por los delitos de homicidio simple en concurso real con homicidio calificado.

concorre en el caso de autos.

Y en lo que se refiere a la Opinión Consultiva 17/2002 del 28/8/02 “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño” solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debe decirse que tampoco alcanza a justificar la aplicación de la garantía de doble instancia en un proceso de la naturaleza del presente ni la solicitada consideración amplia de todas las cuestiones introducidas por la recurrente, lo que se pone de manifiesto si se tiene en debida cuenta la diversidad de las circunstancias de dicho caso, en el que se analizaron los derechos y garantías reconocidos en los artículos 8 y 25 por la CADH respecto de los menores de edad en cuanto sujetos y actores en jurisdicción penal, civil y administrativa, situación que carece de conexión con el objeto de este proceso, extremo que ya fuera puesto de manifiesto para descartar un planteo similar en un precedente de ese Tribunal<sup>2</sup>.

#### **b. El planteo de incompetencia del EURSP**

En la presentación directa, Metrovías S.A. dedicó variadas consideraciones atinentes al tema del acápite, para hacer frente con éxito a la afirmación incluida en el auto denegatorio en cuanto a que los planteos introducidos sólo involucran cuestiones de hecho y prueba o de interpretación de derecho infraconstitucional.

Tales argumentaciones de la recurrente cuentan con el aval de la jurisprudencia del Tribunal, en tanto ha resuelto que la competencia del

---

<sup>2</sup> Cfr. voto de la Dra. Ruiz en Expte. n° 7176/10 “Lapenta, Susana Edith s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Lapenta, Susana Edith c/ GCBA s/ revisión cesantías o exoneraciones de emp. públ.’”, sentencia del 13 de octubre de 2010, ocasión en que la mencionada Magistrada, luego de argumentar diversas razones para sostener que “*La garantía de la doble instancia prevista en el inciso 3 del art. 13 CCBA rige en el ámbito penal (y contravencional), pero es ajena al derecho administrativo*”, afirmó que “*La decisión recurrida en el caso no vulnera el art. 8.2 de la CADH, ni entra en colisión con la Opinión Consultiva 17/2002 de la CIDH del 28 de agosto de 2002 dado que allí se trata la situación particular del niño y su derecho al recurso, situación ajena al objeto de estas actuaciones*”.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"


EURSP para imponer multas a Metrovías S.A. en ejercicio de facultades de control y fiscalización derivadas del poder de policía, remite a analizar la inteligencia asignada a diversas cláusulas de la CCBA (arts. 46, 138 y 139), así como al reparto de atribuciones que, dentro del régimen federal, corresponden al Estado Nacional y a los Estados Locales (conf. expte. n° 8346/11 "Metrovías SA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Metrovías SA c/ GCBA y otros s/ otros rec. judiciales c/ res. pers. públicas no est.").

Por ello, la cuestión de que se trata configura una cuestión constitucional que habilita la intervención de ese Tribunal Superior por vía del recurso de inconstitucionalidad, por lo que corresponde admitir la queja a ese respecto e ingresar en el análisis del agravio, según fuera introducido en su oportunidad.

**c. La invocada arbitrariedad**

Contrariamente a lo indicado en el punto precedente, las restantes argumentaciones introducidas en la presentación directa para atacar el auto denegatorio, vinculadas con la arbitrariedad atribuida a la Cámara de Apelaciones respecto de diversas cuestiones analizadas u omitidas, no logran cuestionar con eficacia las razones en las que se sustentó el rechazo de la vía extraordinaria local.

En efecto, en esa dirección y en cuanto al agravio vinculado con la invocada prescripción de la acción para la imposición de la multa -de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 50 de la Ley Nacional N° 24.240-, no puede dejar de señalarse que, en ocasión de la articulación del recurso directo de apelación, el tema fue introducido de manera insuficiente, bajo un título que alude a la penalización "extemporánea" y con la mera referencia de que habrían "caducado las acciones".

  
Juan G. Corvalán  
Fiscal General Adjunto  
Contencioso Administrativo y Tributario

A ello debe adicionarse que la parte recurrente omitió todo desarrollo argumental vinculado con las consecuencias que corresponde otorgar a la apertura del sumario que concluyó con la imposición de la sanción, extremo que se repitió en ocasión de deducirse el recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, aquel hito había sido objeto de expresa mención en ocasión del decisorio de la Cámara de Apelaciones, atribuyéndosele eficacia interruptiva del curso de la prescripción. Idéntica omisión se observa en la presentación directa, lo cual determina su inadmisibilidad al respecto.

De otra parte, en cuanto a la pretensa existencia de cosa juzgada, el planteo descansaría en la afirmación dogmática de que la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (en adelante CNRT) habría juzgado que no correspondía penalizar a Metrovías S.A. por determinadas cuestiones y en relación con determinado período, aseveración que, más allá de no hallarse acompañada de un razonamiento que la justifique, importa la omisión de distinguir el diverso orden de facultades que se encuentran en cabeza del mencionado ente y del EURSP.

Los extremos señalados impiden admitir la queja respectiva, sin perjuicio de lo cual, habré de volver sobre el tema del doble orden de facultades al abordar el análisis del planteo de incompetencia del EURSP.

También Metrovías S.A. formuló consideraciones para sostener la tacha de arbitrariedad relativa al modo en que se abordó el tratamiento de la invocada desproporción de la sanción; sin embargo, tales argumentaciones sólo importan una crítica de los parámetros utilizados como antecedentes de la determinación de la multa, pero sin demostrar la desproporción de la penalización.

Finalmente, en lo relativo a la omisión que la recurrente le atribuye a la Cámara en cuanto a expedirse sobre importantes argumentos inclui-




**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

dos en el recurso de apelación directo resulta procedente recordar la doctrina de la Corte Suprema establecida en los precedentes de *Fallos* 272:225, 274:486, 276:132 y 287:230, en cuanto a que los jueces no se encuentran obligados a pronunciarse sobre todos los argumentos esgrimidos por las partes, ni a hacer referencia a la totalidad de las pruebas producidas, bastando que valoren aquellos que sean conducentes para la correcta decisión del litigio.

En función de lo expuesto, los agravios en base a los cuales la recurrente pretendió atribuirle arbitrariedad a la Sala de Cámara interviniente carecen de verdadero sustento; simultáneamente, se pone en evidencia que la supuesta afectación de garantías constitucionales invocada no es tal, todo lo cual torna pertinente recordar la reiterada jurisprudencia del Tribunal en cuanto a que la referencia ritual a derechos constitucionales, si no se acredita precisa y fundadamente su cercenamiento, es insuficiente, ya que si bastara la simple invocación de un derecho o garantía de raigambre constitucional el Tribunal Superior se vería convertido, de ordinario, en tercera instancia obligada de todos los pronunciamientos dictados por el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (cfr. TSJ expte. n° 131/99 "Carrefour Argentina S.A. s/ recurso de queja", sentencia del 23/2/2000, párrafo 7° del apartado "Fundamentos").

Fuera de lo precedentemente considerado, la queja reitera los agravios que le causara a Metrovías S.A. el pronunciamiento de la Cámara de Apelaciones por el que se dispuso rechazar el recurso de apelación directo contra la decisión del EURSP por lo que, en rigor de verdad, no cumple en debida forma con la exigencia de rebatir todos y cada uno de los argumentos en los que se basó el rechazo del remedio procesal que la queja vino a defender y sólo alcanza a configurar una mera expresión de disconformidad con lo decidido, extremo que, conforme reiterada jurisprudencia

  
**Juan G. Corvalán**  
Fiscal General Adjunto  
Contencioso Administrativo y Tributario

dencia de ese Tribunal Superior, no habilita la instancia por la vía extraordinaria (cfr. TSJ Expte. n° 327/00 "Taborda, Marcelo W. s/ recurso de inconstitucionalidad s/ recurso de queja", sentencia del 28 de abril de 2000, entre otros).

#### **IV. Análisis del recurso de inconstitucionalidad**

No obstante la concurrencia de un caso constitucional respecto del cuestionamiento relativo a la competencia del EURSP para la aplicación de la multa impuesta, el planteo no puede prosperar.

Ello así porque, contra la postura de la recurrente, el Tribunal Superior ya ha reconocido que el control y fiscalización del servicio público de transporte subterráneo en esta ciudad constituye una competencia concurrente entre la Nación y la Ciudad, que encuentra su fundamento normativo en el contrato de concesión -en el caso de la Nación- y en las disposiciones constitucionales y legislativas referidas al poder de policía local -en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, habiéndose distinguido las diversas finalidades y potestades que comprometen, por un lado las facultades sancionatorias derivadas del contrato y, por otro, las que el EURSP ejerce con apoyo en las previsiones de la ley 24.240 (cfr. TSJ Expte. n° 8346/11 citado más arriba, en particular ver votos de los Dres. Conde y Lozano).

Metrovías S.A. insiste en que la incompetencia del EURSP para el ejercicio de las facultades de control sobre el servicio de subterráneos, es consecuencia de no haberse producido la transferencia del derecho/deber de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de concesión al ámbito de la CABA, argumento que sólo podría eventualmente prosperar en tanto se aceptara la afirmación efectuada por





**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"


Metrovías S.A. en cuanto a que el ente penalizó por incumplimiento de obligaciones establecidas en el contrato.

Sin embargo, tanto en sede administrativa como en sede judicial se invocaron las facultades sancionatorias provenientes de la Ley Nacional N° 24.240 y las Leyes N° 210 y 757, haciéndose también mención de las disposiciones de los Arts. 42 de la CN, y 46 y 138 CCABA, vinculadas al ejercicio del poder de policía en el control de la correcta prestación del servicio de subterráneos en resguardo de los derechos de los usuarios, con posibilidad de imponer sanciones frente al quebrantamiento de las normas de defensa del consumidor.

Precisamente en razón de ello, la cuestión planteada por Metrovías S.A. relativa a la inexistencia de la "transferencia", sea que se refiera a la operación del servicio, o bien al control del cumplimiento de las obligaciones contractuales y la consecuente aplicación de las penalidades establecidas en el contrato, carece de relevancia en orden a la adecuada solución del caso.

En lo que se refiere a la doctrina del fallo de la CSJN en el caso "Asociación Vecinal" (*Fallos* 328:2716), que se reclama de aplicación y en función de lo cual se atribuye arbitrariedad al decisorio atacado, no puede pasarse por alto que en dicho precedente las circunstancias resultaban ser sustancialmente diferentes al supuesto de autos.

En efecto, en el caso de mención se trataba de un amparo promovido por una asociación vecinal contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Metrovías S.A., por la emisión de ruidos considerados susceptibles de producir daños auditivos a los pasajeros, y la cuestión sometida a decisión jurisdiccional fue la determinación del Tribunal competente para su tramitación.

  
Juan G. Corvalán  
Fiscal General Adjunto  
Contencioso Administrativo y Tributario

Contrariamente, en estos autos se cuestiona un acto administrativo de una autoridad local, dictado en el ejercicio efectivo de las facultades de fiscalización y control del servicio de transporte, en función de la normativa referente a los derechos de los usuarios, que reconoce su origen en disposiciones constitucionales y legales de carácter local vinculadas al ejercicio del poder de policía local que se hallan en plena vigencia.

No obstante dichas circunstancias, ninguna consideración incluyó Metrovías S.A. para justificar porqué, según su criterio, las razones que condujeron en el caso "Asociación Vecinal" a establecer la competencia de la Justicia Nacional para entender en un amparo, sin más determinan la incompetencia del EURSP para el ejercicio de sus facultades legales, habiéndose limitado la recurrente a incluir afirmaciones dogmáticas en cuanto a haberse contrariado la doctrina del fallo del Máximo Tribunal.

Por lo demás, la impugnante omitió en sus presentaciones un desarrollo argumental suficiente para justificar, desde un punto de vista constitucional, cuál sería el fundamento normativo para desplazar la hipótesis de facultades concurrentes propia del régimen federal en materia de poder de policía (lo que implica la pretensión de desconocer la doctrina establecida respecto del tema por ese Tribunal Superior en el ya citado Expte. n° 8346/11), a la vez que no demostró que el ejercicio por parte del EURSP de las atribuciones resistidas haya podido interferir con algún interés federal.

Las precedentes consideraciones determinan el fracaso del planteo vinculado a la postulada incompetencia del EURSP para aplicar a Metrovías S.A. la sanción cuestionada.

Por todo lo expuesto, de conformidad con lo resuelto por V.E. en los diversos precedentes anteriormente mencionados, corresponde: 1)



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
**Fiscalía General**

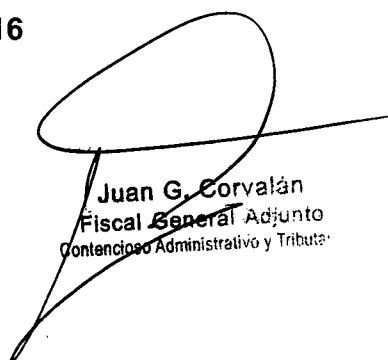
2016 "Año del Bicentenario de la Declaración de Independencia de la República Argentina"

declarar parcialmente inadmisibile el recurso de queja promovido por Metrovías S.A.; y 2) rechazar el recurso de inconstitucionalidad planteado.

Se suscribe el presente de conformidad con la delegación establecida en el art. 6° de la Resolución FG N° 214/2015.

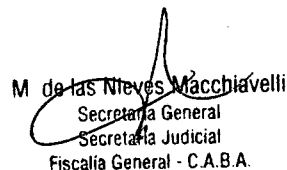
Fiscalía General, 15 de abril de 2016.

**DICTAMEN FG N° 278 -CAyT/16**



Juan G. Corvalán  
Fiscal General Adjunto  
Contencioso Administrativo y Tributario

Seguidamente se remiten estas actuaciones al TSJ. Conste.



M. de las Nieves Macchiavelli  
Secretaría General  
Secretaría Judicial  
Fiscalía General - C.A.B.A.

