



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 5 de diciembre de 2024

Vistos los autos: “AAETA c/ EN - CNRT s/ proceso de conocimiento”.

Considerando:

1°) Que la Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor (AAETA) promovió demanda contra la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) con el objeto de obtener la declaración de nulidad de las resoluciones 655/2012 y 16/2013 dictadas por esa comisión, mediante las cuales se había adoptado el precio mínimo de la tarifa sin SUBE como el valor unitario por cada boleto para el cálculo de las sanciones de multa y de la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte creada por la ley 17.233, y se habían fijado para el año 2013 los montos correspondientes a la aludida tasa.

Señaló que era una entidad sin fines de lucro que nucleaba a numerosas empresas dedicadas al transporte público de pasajeros por automotor en sus distintas modalidades -servicio público de corta, media y larga distancia, ejecutivo y turismo- tanto de carácter jurisdiccional como internacional y que se hallaban sometidas a la jurisdicción nacional. Destacó que se encontraba legitimada para accionar judicialmente en defensa de los derechos de sus asociados en razón de lo dispuesto en los arts. 2°, inc. c, y 10, inc. a, de su estatuto. Afirmó que contribuía a acreditar la legitimación de la asociación para intervenir en estos autos *“la existencia de actos emanados de la CNRT cuyos efectos provocan severa lesión a los derechos de las empresas afiliadas a la entidad que represento...”* (fs. 2/2 vta.).

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte, al contestar la demanda, opuso la excepción de falta de legitimación activa, por considerar que la actora no era la titular de la relación jurídica entablada. Afirmó que el planteo efectuado refería a derechos patrimoniales puramente individuales, cuyo ejercicio y solicitud de tutela correspondía en forma exclusiva a cada uno de los

potenciales afectados. En ese sentido, manifestó que la pretensión deducida no se refería a la defensa de intereses comunes del sector sino de eventuales perjuicios económicos que podían recaer sobre las empresas en los casos en que alguna de ellas registrara multas impagas, impuestas en concepto de infracciones que se verificaran a partir del 1° de diciembre de 2012 (fs. 165/166).

2°) Que el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 4 desestimó la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la demandada. También rechazó la demanda. Con relación a la defensa opuesta, luego de transcribir los arts. 2°, inc. c., y 10, inc. a, del estatuto de la AAETA, sostuvo que la asociación se encontraba legitimada para accionar por cuanto con su pretensión intentaba la protección de los derechos de sus asociados al solicitar la declaración de nulidad de dos resoluciones dictadas por la CNRT que regulaban la actividad de las empresas que ella nucleaba. Añadió que, en consecuencia, en la presente acción se verificaba el presupuesto necesario para instar el ejercicio de la jurisdicción atribuida al Poder Judicial de la Nación en los términos de los arts. 108 y 116 de la Constitución Nacional, como era la existencia de una causa de carácter contencioso (art. 2° de la ley 27), puesto que se pretendía la determinación del derecho debatido entre partes adversas (doctrina de Fallos: 156:318) fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada a los sujetos tutelados por la litigante.

Respecto de la pretensión principal, manifestó que la tarifa diferenciada implementada por el Ministerio del Interior y Transporte, mediante la resolución 66/2012, no era más que un beneficio para tutelar sectores de la población en mayor vulnerabilidad social y no para las empresas de transporte que cometieran infracciones, razón por la cual no era irrazonable ni configuraba un exceso reglamentario que el órgano de control hubiera utilizado el valor del



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

boleto mínimo, sin SUBE, en los términos de la resolución 655/2012, para el cálculo de las sanciones en cuestión.

3°) Que la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, ante el recurso de apelación deducido por la actora, confirmó la sentencia.

Para decidir de esa manera, manifestó que ese tribunal ya se había expedido en un caso análogo (CAF 66066/2015/CA1 “Traslados 24 de Agosto SRL c/ CNRT s/ Secretaría de Transporte – ley 21.844”, sentencia del 5 de septiembre de 2017), con idénticos argumentos que los utilizados por el juez de primera instancia en la sentencia apelada.

4°) Que, contra esa sentencia, la Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor dedujo el recurso extraordinario federal (fs. 320/330), que, contestado por la demandada (fs. 332/337), fue concedido, parcialmente, por configurarse una cuestión federal y denegado por la causal de arbitrariedad invocada por la recurrente, sin que se interpusiera recurso de queja respecto de este último aspecto de la decisión.

Sostiene que la cámara interpretó de manera incorrecta el concepto “tarifa mínima” definido por las leyes 21.844 y 17.233. En tal sentido, indica que con la implementación de la tarjeta SUBE los valores que la autoridad de aplicación debió adoptar para la determinación del monto de las multas y de la tasa nacional de fiscalización del transporte eran los correspondientes a la tarifa con SUBE, por ser este el boleto mínimo al que refería el texto de la norma.

Explica que la tarifa diferenciada no tenía por fin favorecer a los usuarios sino que se trató de un mecanismo destinado a obtener un incremento en la utilización de la mencionada tarjeta, al imponerles una tarifa de mayor valor a los usuarios renuentes a su uso.

5°) Que, previo a ingresar al análisis de la cuestión traída a conocimiento del Tribunal, corresponde determinar si la Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor está legitimada para promover la presente acción, pues tal extremo constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: [322:528](#); [326:3007](#); [340:1084](#), entre muchos otros).

En efecto, en nuestro sistema constitucional la existencia de un caso judicial es una precondition para la intervención de los tribunales nacionales y constituye un requisito *sine qua non* de su accionar (art. 116, Constitución Nacional; art. 2°, ley 27).

La existencia de este requisito, ineludible para habilitar la intervención del Poder Judicial de la Nación, es comprobable de oficio y en cualquier estado del proceso, pues su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento en la sentencia (Fallos: [308:1489](#); [325:2982](#); [330:5111](#); [331:2257](#); [340:1084](#); [343:1259](#); [345:1312](#); entre otros).

6°) Que, en palabras de esta Corte, la existencia de "caso" presupone la de "parte", esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. Es decir, para que exista un caso es imprescindible que quien reclama tenga un interés suficientemente directo, concreto y personal, -diferenciado del que tienen el resto de los ciudadanos- en el resultado del pleito que propone, de manera que los agravios que se invocan lo afecten de forma "suficientemente directa" o "substancial" (Fallos: [306:1125](#); [308:2147](#); [310:606](#); [326:3007](#) y [333:1023](#), entre muchos otros). En ese mismo orden de ideas, el Tribunal ha señalado que la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no ha modificado la necesidad de que los tribunales de justicia comprueben la



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

existencia de un “caso”, pues no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición. Ello sin perjuicio de resaltar que la configuración de ese “caso” puede variar según la categoría de derecho que se pretenda hacer valer en la demanda (Fallos: [332:111](#)).

Si esta Corte -o cualquier otro tribunal nacional- interviniese en asuntos donde el peticionario carece de legitimación transgrediría el severo límite al Poder Judicial que surge del art. 116 de la Constitución y que es propio del esquema de división de poderes que ella organiza (conf. Fallos: [5:316](#); [30:281](#); [156:318](#), entre muchos otros).

7°) Que, tal como surge del precedente “Halabi”, en materia de legitimación procesal existen tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. La Corte precisó que, como regla, los derechos sobre bienes jurídicos individuales son ejercidos por su titular aun cuando existan numerosas personas involucradas mediante obligaciones con pluralidad de sujetos activos o pasivos (considerandos 9° y 10). Naturalmente, el titular de ese derecho individual puede otorgar mandato para que un tercero lo represente en un juicio o bien esa representación puede surgir de la ley (conf. arts. 46 y 47 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En cambio, cuando se trata de derechos de incidencia colectiva sobre intereses individuales homogéneos, el ordenamiento jurídico reconoce legitimados anómalos o extraordinarios pues permite que, en ciertas circunstancias, personas diferentes al afectado puedan accionar en defensa de esos derechos de incidencia colectiva, tal como sucede con las asociaciones que propendan a la defensa de esos derechos (art. 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional). Pero para ello es menester cumplir con determinados

recaudos: la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y, como regla, la constatación de que el ejercicio individual de la acción no aparece plenamente justificado (“Halabi”, considerando 13).

8º) Que en esta instancia no hay discusión de que la actora interpuso una acción en representación de los derechos puramente individuales de diversas empresas a ella afiliadas. Es decir, la asociación actora no pretende representar intereses individuales homogéneos en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y descarta expresamente que se trate de un supuesto de derechos de incidencia colectiva sobre intereses individuales.

En este sentido, la AAETA manifiesta que las previsiones contenidas en los arts. 2º, inc. c y 10, inc. a, de su estatuto social le otorgan la legitimación necesaria para accionar judicialmente en defensa de los derechos de sus asociadas, debido a que le han conferido *“las facultades necesarias para que (...) actúe en representación plenamente legitimada, en los términos de los artículos 1869, 1880 y concordantes del Código Civil”*. Señala que no se trata de una acción de clase con afectados indefinidos sino de una acción contenciosa ordinaria ejercitada por una entidad que inviste y reivindica la representación suficiente para estar en juicio en defensa de los derechos e intereses de todas y cada una de las asociadas que le han otorgado mandato a esos efectos. Añade que no constituye óbice el hecho de que la actuación sea en defensa de intereses patrimoniales individuales. Menciona también que las resoluciones impugnadas han ocasionado severos gravámenes a las empresas representadas al imponerles -en el ámbito del régimen sancionatorio influido por la ya citada resolución 655/2012-, multas de valor doble al instituido por la ley 21.844 (confr. fs. 2 vta. y 195/196).



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

9º) Que, por consiguiente, corresponde examinar si la legitimación procesal invocada por la actora para litigar en defensa de los derechos de los asociados identificados en la demanda puede fundarse exclusivamente en su estatuto social.

El estatuto social de la AAETA tiene entre sus objetivos fundamentales: *“Velar por los intereses de los transportadores, asesorándolos técnica y legalmente, apoyando y/o asumiendo su defensa en aquellos asuntos que se relacionen con los fines generales de los asociados, para los cuales éstos confieren a la Asociación por el mismo acto de su incorporación como socios, las facultades necesarias para representarlos en sede administrativa y judicial”* (art. 2, inc. c). A su vez, contempla el derecho de los socios a *“obtener de la Asociación la protección y defensa de sus derechos, conforme a los fines de la misma. A tales efectos, la condición de socio importará de pleno derecho el conferimiento -por parte del socio a favor de la Asociación- de las facultades necesarias para que ésta actúe en su representación plenamente legitimada, en los términos de los artículos 1869, 1880 y concordantes del Código Civil”* (art. 10, inc. a).

10) Que las cuestiones aquí planteadas resultan sustancialmente análogas a las examinadas por esta corte en la causa “Cámara Unión Argentina de Empresarios del Entretenimiento” (Fallos: [345:1531](#)).

Allí se sostuvo que el estatuto social no es un acto de apoderamiento por parte de sus asociados, en virtud del cual la asociación pueda ejercer la defensa en juicio de sus intereses individuales.

Las personas jurídicas son sujetos de derecho diferentes de las personas que las integran y se constituyen para satisfacer determinados intereses comunes de los socios o asociados plasmados en su estatuto. La consecución de

tales intereses -y no otros- conforma el objeto social de la persona jurídica definido en su estatuto social, el cual debe ser “preciso y determinado” (conf. arts. 156 y 195 del Código Civil y Comercial de la Nación, art. 11, inciso 3, de la ley 19.550).

Por lo tanto, cuando una persona jurídica actúa siguiendo las pautas fijadas en el estatuto en beneficio del interés social, está ejerciendo un derecho propio. En cambio, los intereses puramente individuales de los socios son diferentes al interés social definido estatutariamente. Su titularidad corresponde a cada uno de ellos y no a la asociación que integran. De allí, pues, que el interés de la asociación no equivale a la sumatoria de los intereses individuales de cada uno de sus integrantes.

11) Que, lo expuesto precedentemente resulta determinante para la decisión de la contienda pues, tal como lo admitió la actora a fs. 195/196, es indudable que la acción ha sido interpuesta en defensa de los derechos puramente individuales de sus asociados, que fueron alcanzados por las normas cuya declaración de nulidad se pretende. Tales derechos son diferentes a los que ostenta la asociación puesto que las resoluciones 655/2012 y 16/2013 en cuestión afectan en forma individual el patrimonio de las empresas del sector.

Por lo tanto, parece claro que no está en juego el interés común de los asociados que pueda ser litigado por la persona jurídica sociedad con fundamento exclusivo en el estatuto social.

12) Que, en tal sentido, corresponde destacar que tampoco existe una previsión normativa que habilite a la asociación actora a defender derechos puramente individuales de algunos de sus integrantes.

En efecto, existen disposiciones que legitiman a ciertos sujetos a accionar en defensa de derechos cuya titularidad recae en otras personas: a) art.





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

43 de la Constitución Nacional, que autoriza a ciertas asociaciones y al Defensor del Pueblo a defender los derechos de incidencia colectiva (sobre bienes colectivos o sobre intereses individuales homogéneos); b) art. 31 de la ley 23.551, que habilita a las asociaciones sindicales a defender derechos de los trabajadores; y c) art. 52 de la ley 24.240, que regula específicamente las acciones colectivas en materia de defensa del consumidor.

Sin embargo, ninguna de esas disposiciones es aplicable al caso. Resulta evidente que la AAETA no es una asociación sindical o de consumidores. Y, de acuerdo con lo afirmado por la propia actora, tampoco estamos en presencia de un derecho colectivo de la tercera categoría según la definición realizada por esta Corte en el precedente “[Halabi](#)”.

13) Que, por otra parte, corresponde mencionar que, aun en el contexto de una acción enmarcada en el segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional, la sola circunstancia de que el estatuto de una cámara empresaria contenga una previsión que la habilite para accionar en defensa de derechos cuya titularidad corresponde a otras personas no basta para reconocerle esa legitimación. Para ello también es necesario cumplir con los restantes recaudos propios de las acciones colectivas (conf. Fallos: [343:1259](#), “Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas”, considerando 10 y sus citas). En el supuesto de intereses individuales de carácter patrimonial, el actor también debe acreditar, entre otros elementos, que se encuentra comprometido el acceso a la justicia de los interesados por no estar plenamente justificado el ejercicio individual de la acción (conf. “[Halabi](#)”, considerando 13, último párrafo).

14) Que, consecuentemente, debe concluirse que la AAETA no tiene legitimación procesal para promover la presente demanda.

La actora no actúa para proteger intereses comunes de sus asociados y tampoco ha demostrado el perjuicio personal que le acarrearían las normas impugnadas. Antes bien, procura, la defensa de los intereses individuales de algunos de sus asociados quienes, en definitiva, se verían directamente afectados por las normas impugnadas en autos. A tales efectos, resulta insuficiente la invocación de las cláusulas del estatuto para reconocer legitimación a la asociación como representante de sus socios (Fallos: [330:3836](#), pto. IV del dictamen de la señora Procuradora Fiscal al que remitió este Tribunal; Fallos: [343:1259](#), considerando 9°).

15) Que, por lo demás, aun si por hipótesis se admitiera que el estatuto de la actora puede ser un acto de apoderamiento otorgado por los socios para la defensa de sus derechos puramente individuales (como parece desprenderse de las afirmaciones efectuadas a fs. 2 vta. y 195 y de la cita de los arts. 1869, 1880 y concordantes del Código Civil), en el caso resulta manifiesto que no se han satisfecho las disposiciones que regulan la representación en juicio ante los tribunales federales. En tal sentido, el art. 1° de la ley 10.996 delimita con precisión quiénes pueden ejercer esa representación: abogados, procuradores, escribanos que no ejerzan como tal y quienes ejerzan una representación legal. Las únicas excepciones que admite el ordenamiento se refieren a la representación ejercida por un familiar del titular del derecho o por un mandatario con facultad de administrar respecto de los actos de administración (art. 15). En el caso, los letrados intervinientes ejercen la representación procesal en virtud del poder conferido por la actora (ver fs. 29/35), no por sus socios, quienes obviamente son los titulares de la relación jurídica sustancial y quienes podían otorgar ese poder.



CAF 5632/2014/CA1-CS1

AAETA c/ EN - CNRT s/ proceso de  
conocimiento.

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, por los fundamentos expuestos, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda (art. 16, segunda parte, de la ley 48). Con costas. Notifíquese y devuélvase.

## VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

Que las cuestiones debatidas resultan análogas a las examinadas en la causa “Cámara Unión Argentina de Empresarios del Entretenimiento”, Fallos: [345:1531](#), voto del juez Rosatti, a cuyos términos corresponde remitir.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda (art. 16, segunda parte, de la ley 48). Con costas. Notifíquese y devuélvase.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

### VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

Que el infrascripto concuerda con los considerandos 1° a 4° del voto que encabeza este pronunciamiento, que se dan íntegramente reproducidos por razones de brevedad.

5°) Que corresponde determinar si la Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor (AAETA) está legitimada para promover la presente acción, pues tal extremo constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por este Tribunal (Fallos: [322:528](#); [326:3007](#); [340:1084](#), entre muchos otros).

Al respecto, resultan de aplicación a la presente causa las consideraciones expresadas en el precedente “Cámara Unión Argentina de Empresarios del Entretenimiento” (Fallos: [345:1531](#)). En efecto, el estatuto social que cita AAETA con el fin de justificar su legitimación para defender los derechos individuales de sus asociados no constituye un acto de apoderamiento por parte de estos, en virtud del cual dicha asociación pueda ejercer la defensa en juicio de sus intereses individuales, dado que -como se dijo en el citado precedente- las personas jurídicas son sujetos de derecho diferentes de las personas que las integran y se constituyen para satisfacer determinado interés común de los socios o asociados, el que no está en juego en el *sub lite*. Por lo demás, no existe una previsión normativa que habilite a la actora a defender derechos puramente individuales de sus integrantes, ni se cumplen los requisitos desarrollados en la causa “Halabi” (Fallos: [332:111](#)) para promover una acción de la tercera categoría, por cuanto para que esta acción resulte admisible la asociación debió acreditar, entre otros elementos, que se encontraba

comprometido el acceso a la justicia de los interesados por no estar plenamente justificada la promoción del litigio individual (considerando 13, último párrafo).

Por todo lo expuesto, se concluye que AAETA no tiene legitimación procesal para promover la presente demanda.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, por los fundamentos expuestos, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda (art. 16, segunda parte, de la ley 48). Con costas. Notifíquese y devuélvase.



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Recurso extraordinario interpuesto por la **Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor (AAETA)**, parte actora, representada por el **Dr. Marcelo R. Castañeda Lynch**.

Traslado contestado por la **Comisión Nacional de Regulación del Transporte**, parte demandada, representada por el **Dr. Christian Marcelo Dominique**, con el patrocinio letrado del **Dr. Luis Matías Vilar**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal n° 4**.