

ACUERDO

En la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a los 5 días del mes de setiembre de 2022 se reúnen los miembros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, jueces María del Carmen Battaini, Carlos Gonzalo Sagastume y Ernesto Adrián Löffler, en acuerdo ordinario para dictar sentencia en los autos caratulados **“Compañía Argentina de Saneamiento Ambiental S.R.L. (COASA S.R.L.) c/ Dirección Provincial de Puertos s/ Contencioso Administrativo”**, expediente N° 3708/2018 de la Secretaría de Demandas Originarias. El juez Javier Darío Muchnik no suscribe el presente por haberse aceptado su excusación.

ANTECEDENTES

I. Con el escrito de fs. 117/142, Compañía Argentina de Saneamiento Ambiental S.R.L. (COASA S.R.L.) se presenta mediante letrado apoderado y promueve demanda contencioso administrativa contra la Dirección Provincial de Puertos. Pretende la revocación judicial de las resoluciones D.P.P. 1147/17, 1375/17 y 1407/17 dictadas en el expediente 260/2014, caratulado: *“Dirección Provincial de Puertos s/ Programa de limpieza y desinfección, Disposición Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización - Ministerio de Salud de la Nación N° 96/2014”*. Conjuntamente, solicita que se ordene a la demandada el dictado de un acto que restablezca la continuidad del programa de desinfección, en los términos de la resolución D.P.P. 172/15, con los alcances de la disposición 96/2014 del Ministerio de Salud de la Nación –modificada por la disposición 74-E/2016– (capítulos 1 y 2).

Menciona el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la demanda (capítulo 3).

En cuanto a los hechos (capítulo 4), expresa que la resolución D.P.P. 172/15 consagró la obligatoriedad de la disposición de la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización dependiente del Ministerio de Salud de la Nación 96/2014, en materia de desinfección, fumigación, desratización de los muelles, depósitos, galpones, instalaciones portuarias y buques de cabotaje e internacional. Ello, de conformidad con los compromisos internacionales asumidos por la Nación con la entrada en vigencia del Reglamento Sanitario Internacional (RSI-2005); las responsabilidades derivadas del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente; y el contenido de la resolución del Concejo Deliberante de Ushuaia C.D. 21/2014, que evidenció la necesidad de articular con las autoridades portuarias locales la realización y certificación de trabajos de inspección y desinfección en los barcos y contenedores que arriban a la ciudad, a fin de que no sean transportadores directos o transmisores de plagas en ésta.

Consigna que la resolución D.P.P. 172/15 aprobó el plan presentado por la firma COASA S.R.L. y la habilitó de manera inmediata y por cuatro años – prorrogables automáticamente por un lapso similar– a realizar en el ámbito del Puerto de Ushuaia *“la tarea de desinfección y desinsectación de contenedores y transporte terrestre de más de catorce (14) plazas conforme las prescripciones de la presente y de la Disposición N° 96/2014...”*.

Así, la empresa comenzó a cumplir las condiciones establecidas en el anexo III; el 27 de marzo de 2015 coordinó con la Dirección de Operaciones de la demandada la localización del galpón necesario para ejecutar el servicio de



fumigación; también inició las gestiones comerciales y quedó a la espera de que las autoridades portuarias definieran y comunicaran la fecha de inicio de actividades sobre los operadores portuarios.

Detalla que el 13 de julio de 2015 remitió carta documento a la demandada (recibida el 15) intimándola a que precisara ese hito temporal; y que el 21 de julio se notificó a la empresa la resolución D.P.P. 611/15, en carácter de respuesta. Explica que este acto suspendió el servicio habilitado porque la disposición 96/2014 de la autoridad sanitaria nacional había sido suspendida por la disposición 10/2015.

Indica que ante las consecuencias disvaliosas de la decisión, la firma inició encuentros con distintos funcionarios del ente a fin de buscar una solución satisfactoria para ambos interesados y que, transcurrido un plazo razonable sin novedades, el 27 de octubre de 2015 remitió otra carta documento exhortando el inicio de las actividades bajo apercibimiento de iniciar acciones legales por los daños y perjuicios ocasionados, sin obtener respuesta.

Señala que COASA S.R.L. promovió la concientización de los organismos públicos acerca de la gravedad que suponía no contar con un servicio de desinfección, desinsectación y desratización en las instalaciones portuarias por razones estratégicas; que el 22 de setiembre de 2016 suscribió con la Secretaría de Asuntos Relativos a la Antártida, Islas Malvinas y del Atlántico Sur y sus Espacios Marítimos Circundantes dependiente del gobierno provincial, un documento conjunto para impulsar la instrumentación de la resolución D.P.P. 172/15; y que este instrumento se puso en conocimiento de la demandada, aunque no obra en el expediente administrativo.

Sostiene que la situación se expuso ante autoridades nacionales –por notas del 19 y 21 de octubre de 2016– y ante la gobernadora provincial –el 11 de noviembre de ese año–.

Recuerda que el 11 de noviembre de 2016 se dictó la disposición 74-E/2016 de la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización del Ministerio de Salud de la Nación, que dejó sin efecto la 10/2015 y determinó los alcances de la 96/2014, *“reorientándolo a establecer el desarrollo obligatorio del Programa de Limpieza y Desinfección para cualquier medio de transporte internacional de pasajeros mayores a 14 plazas que ingresen o egresen del territorio nacional”*.

Razona que, en virtud de ese antecedente y teniendo en cuenta que todas las instalaciones del Puerto de Ushuaia responden a aquella descripción, debió dejarse sin efecto la resolución D.P.P. 611/15 y restablecerse la D.P.P. 172/15.

Relata que el 6 de diciembre de 2016 hizo saber la novedad a la gobernadora provincial y que, posteriormente, la demandada le notificó la resolución D.P.P. 695/17 desestimando por extemporáneo el reclamo que la empresa presentó el 15 de julio de 2015.

Amplía que el 10 de julio de 2017 la actora interpuso recurso administrativo y que en la resolución D.P.P. 1147/17 *“lejos de propiciarse la revisión en los términos expuestos en el remedio recursivo anterior, la administración portuaria decidió revocar todo lo actuado en el expediente y declarar la abstracción de la presentación”*.



Entiende que el organismo equivocó su enfoque al abordar la situación como una contratación estatal, cuando en realidad aquel expediente resolvió la habilitación de empresas de servicio de desinfección, desinsectación y desratización, en el marco de la implementación obligatoria del Programa Nacional. Y a partir de ese error, la accionada invocó el incumplimiento de la previsión presupuestaria y el conocimiento de las irregularidades y vicios por parte de la empresa. Destaca que la asesoría legal del ente tuvo intervenciones previas en el expediente y no reparó en esas deficiencias.

Afirma que la decisión revocatoria no valoró la vigencia de derechos subjetivos generados a partir de la ejecución de la habilitación otorgada.

Observa que el 30 de octubre de 2017 la empresa promovió recurso de reconsideración conalzada en subsidio contra la resolución D.P.P. 1147/17; esa pieza se rechazó en la resolución D.P.P. 1375 notificada el 27 de noviembre de 2017, que le dio tratamiento como denuncia de ilegitimidad.

Agrega que el 30 de noviembre de 2017 COASA S.R.L. formalizó un planteo de nulidad contra el último acto, requirió la inmediata remisión de las actuaciones a la superioridad e hizo saber que ante la negativa o la omisión promovería formal recurso de queja directa ante la gobernadora. El 12 de diciembre de 2017 la accionada le notificó la resolución D.P.P. 1407 que desestimó en todos sus términos aquella presentación y dispuso el archivo de las actuaciones. Explica que se trató el planteo como denuncia de ilegitimidad y se otorgó carácter irrecurrible al pronunciamiento, tanto en sede administrativa como judicial, sin advertir que el recurso de alzada subsidiario era temporáneo, de acuerdo con los artículos 134 y 140 de la ley 141 y a partir de una nefasta interpretación del 131 del mismo plexo.

Por último, añade que la firma interpuso recurso de queja por recurso de alzada denegado y el decreto 199 del 25 de enero de 2018 lo declaró inadmisibile, al considerar que la resolución D.P.P. 1407/17 agotó la vía y que no era revisable ante la administración central por no existir relación jerárquica entre ambos organismos.

A continuación, desarrolla los fundamentos jurídicos de la demanda (capítulos 5 y 6).

Señala que la contraria evadió la responsabilidad de dar respuesta a sus planteos y que por imperio del principio de tutela judicial efectiva se vio obligada a promover la acción judicial.

Indica que la resolución D.P.P. 1147/17 es absurda y contraria a derecho porque yerra al abordar las actuaciones desde las exigencias del régimen de contrataciones.

Descarta los vicios en la causa y el procedimiento que concreta el dictamen jurídico antecedente, toda vez que en el expediente intervino la autoridad nacional sanitaria, se invitó a las empresas habilitadas por la Municipalidad de Ushuaia para prestar servicios de desinfección, desinsectación y desratización -algunas de las cuales presentaron presupuestos en los términos requeridos por la D.P.P.-, y se notificó a los operadores portuarios que resultarían destinatarios de los controles y del consecuente pago de las tasas por el servicio, quienes no formularon objeciones. Además, se cumplieron los actos preparatorios esenciales -



informes técnicos y del área legal- previos al dictado de la resolución D.P.P. 172/15.

Remarca que ni en esa, ni en las posteriores intervenciones, el servicio jurídico advirtió lo que luego reputó como de nulidad insalvable.

En base a lo relatado, afirma que no mediaban razones de ilegitimidad para revocar la resolución D.P.P. 172/15; que ante la existencia de intereses subjetivos claramente conculcados, la administración no podía adoptar tal decisión en su sede, sino que debía promover una acción judicial de lesividad (artículos 113 de la ley 141 y 82 de la ley 133) y que si existían defectos no eran imputables a la actora.

Razona que, frente a la improcedencia de la resolución revocatoria, la demandada debió analizar **“el acaecimiento de la auto-abrogación de la resolución D.P.P. 611/15 por substracción de materia y por tanto la necesidad del dictado de una nueva Resolución para el ordenamiento del expediente para continuar con la aplicación del Plan de Control de Plagas ordenado en la Disposición N° 74-E/2016”**.

Reitera los motivos favorables a tal postura y agrega que el 8 de junio de 2017 por Acta 154 de la Reunión Ordinaria del Concejo Directivo del CONICET se dejó constancia de la posición del organismo con relación a la barrera fitosanitaria y se solicitó a la demandada la efectivización de la resolución D.P.P. 172/15, entre otros puntos.

Considera que la inacción del organismo redunda en un claro beneficio a los operadores portuarios, como los obligados finales de los controles y el pago

de las tasas, ya que se encuentran liberados de las fiscalizaciones exigidas por la disposición nacional 74-E-2016, en desmedro de la comunidad.

Seguidamente, profundiza los defectos de las resoluciones D.P.P. 1375/17 y 1407/17 y la obligatoriedad de elevar las actuaciones a la superioridad, de conformidad con las reglas y principios consagrados en la ley 141.

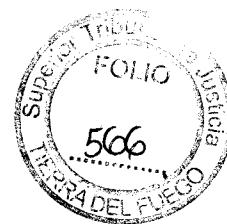
Hace reserva de reclamar daños y perjuicios (capítulo 7); pide que se exhorte a la Administración Central y/o a la Fiscalía de Estado provincial a la instrucción sumarial por colusión en el procedimiento revisorio (capítulo 8); enuncia las normas de derecho que apoyan la demanda (capítulo 9); detalla la prueba (capítulo 10); designa autorizados para intervenir en el expediente (capítulo 11) y formaliza el petitorio para que se admita la acción, con costas (capítulo 12).

II. El Tribunal declara la admisibilidad formal de la acción, ordena correr traslado al presidente del organismo demandado y comunicar el inicio del proceso a la Fiscalía de Estado, en los términos de los artículos 33 y 34 del CCA (fs. 153/154).

III. Con la pieza de fs. 162/197 se presenta la accionada mediante letrado apoderado y contesta demanda (capítulos I y II).

Tras la negativa específica de la versión fáctica incluida en el escrito de inicio que no sea objeto de reconocimiento expreso (capítulos III y IV), precisa su versión sobre la realidad de los hechos y antecedentes (capítulo V).





En este orden, describe que el expediente 260/2014 de la Dirección Provincial de Puertos implementó un procedimiento *sui generis* en el que se dictó la resolución D.P.P. 172 del 5 de marzo de 2015 con una única intervención técnica de la Dirección de Seguridad e Higiene y sin dictamen jurídico previo.

Detalla que este acto: 1) dispuso la obligatoriedad de la disposición 96/2014 de la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización del entonces Ministerio de Salud de la Nación en el ámbito de la Dirección General de Puertos conforme la ley provincial 69; 2) aprobó el plan de desinfectación, desratización y desinsectación presentado por la firma Carlos G. Blanco y Diego G. Blanco y el plan de desinfectación y desinsectación presentado por la firma COASA S.R.L.; 3) estableció los tope máximos de tarifas a cobrar por esos servicios en el ámbito del puerto local, sujetos a revisiones, actualizaciones y modificaciones de la Comisión Revisora Tarifaria dispuesta en el anexo II de la resolución D.P.P. 90/2014; 4) habilitó a las empresas mencionadas a prestar los servicios incluidos en los planes aprobados, conforme a las prescripciones de la reglamentación nacional citada; 5) creó y adicionó al cuadro tarifario los rubros “derecho de explotación de desinfección de buques”, “derecho de explotación de desinsectación y desratización de buques”, “derecho de explotación de desinfección de contenedores” y “derecho de explotación de desinfección de transportes terrestres mayores a catorce (14) plazas”; y 6) fijó un plazo de vigencia de cuatro (4) años prorrogable automáticamente por igual plazo; todo ello de acuerdo con los anexos complementarios.

Afirma que esa habilitación exclusiva, sin retribución precisa, sin procedimiento reglado, sin reglamentación previa que asegurara la publicidad

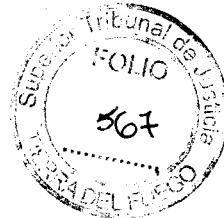
de la convocatoria a proponentes, bases, condiciones y criterios objetivos de contratación e intervención de las áreas técnicas y jurídica del organismo resultó ilegítima; que esas circunstancias eran conocidas por la actora y por ello nunca comenzó a ejecutar los servicios para los que fue autorizada.

Agrega que la disposición 10/2015 de la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización ponderó las solicitudes aclaratorias respecto al programa y precisó que éste se limitaba exclusivamente a regular la limpieza y desinfección de los medios de transporte internacionales, quedando exentos cargas, contenedores, mercancías y paquetes postales, y excluyendo el control de plagas; por lo que la contratación de la actora -que no había comenzado a ejecutar las actividades autorizadas- devenía abstracta.

Explica que luego se dictó la disposición 74-E/2016 de la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización que derogó las reglamentaciones anteriores e implementó un nuevo sistema de limpieza y desinfección de medios de transporte internacionales que no comprende a los contenedores y que puede ser desarrollado por la propia empresa explotadora del medio de transporte.

Coincide con el relato de las cartas documento y de los actos administrativos consecuentes que formula COASA S.R.L. En particular, asevera que la resolución D.P.P. 1147/17 instrumentó acertadamente la revocación de la resolución D.P.P. 172/15 por razones de ilegitimidad y defiende el tratamiento administrativo de las impugnaciones posteriores deducidas por la firma.





Argumenta sobre la inhabilitación de la instancia, pero no la opone como excepción previa (capítulo VI).

Sostiene que el objeto de la demanda devino abstracto (capítulo VII).

Funda tal aserto en el contenido literal de la disposición nacional 74-E/2016 que no alcanza a la desinfección de contenedores y era la actividad para la que había sido contratada la actora.

Amplía que “los contenedores que llegan e ingresan al puerto de Ushuaia es de Cabotaje Nacional, como así también los buques que lo transportan ‘son buques de bandera Argentina y/o Tratamiento de bandera Argentina’ debidamente autorizado por la autoridad competente nacional (Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables). De igual forma, cabe sostener que no existe transporte terrestre internacional de pasajeros que ingresen y operen en el Puerto de Ushuaia, por lo que tampoco caerían en su ámbito de aplicación”.

Profundiza que la demanda también es abstracta porque el Tribunal no puede suplir la voluntad administrativa y poner en vigencia la resolución D.P.P. 172/15, autorizando a la actora para la desinfección de contenedores que no están comprendidos en el ámbito de la nueva disposición nacional.

Vuelve, luego, sobre la ilegitimidad del acto recién mencionado (capítulo VIII).

Argumenta que no respetó el procedimiento de la ley 1015, ni la previsión presupuestaria que exige la ley 495, ni la retribución del contratista sino solo la tarifa que percibiría la D.P.P.

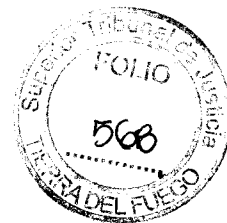
Añade que el carácter contractual fue reconocido por la accionante en la carta documento del 27 de octubre de 2015 y en las notas que dirigió al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y al de Salud de la Nación. Aclara que, no obstante, su parte niega la autenticidad de las misivas aportadas con la demanda.

Consigna que tampoco existía un contrato perfeccionado porque no se había suscripto tal instrumento, ni se había emitido orden de compra; que las facturas presentadas por la actora no justifican el inicio del cumplimiento del servicio; que los vicios de la resolución D.P.P. 172/15 eran manifiestos y la contraria no podía desconocerlos dado la experiencia que alega; que ésta tuvo activa participación y connivencia en las circunstancias de manifiesta ilegalidad que ahora pretende presentar como ajenas.

Invoca que a la misma conclusión se llega si se analiza la cuestión como un mero permiso porque se habría otorgado sin seguir un procedimiento reglado con bases objetivas y sin dictamen jurídico previo, además de que los permisos son otorgados a título precario y revocables en cualquier momento.

Descarta la violación de la tutela administrativa efectiva, la introducción de argumentos referidos a la Antártida y la atribución de supuesta colusión entre la Dirección Provincial de Puertos y los operadores portuarios.





Refuta la reserva del reclamo de daños y perjuicios por estar firme en sede administrativa la resolución 1147/2017 (capítulo IX); enuncia las normas de derecho en que se funda (capítulo X); acompaña y ofrece prueba (capítulo XI); formula manifestación y oposición respecto a la prueba propuesta por la contraria (capítulo XII); plantea el caso federal (capítulo XIII); otorga autorizaciones de estilo (capítulo XIV) y formaliza el petitorio para el rechazo de la demanda, con costas (capítulo XV).

IV. Sustanciada la abstracción deducida en la contestación de demanda (fs. 198, ID 122450), COASA se opone (fs. 202/208). El Tribunal difiere el tratamiento del planteo para la etapa de la sentencia definitiva (fs. 238/239, ID 126662).

V. En simultáneo, la firma denuncia hecho nuevo (fs. 218/220) y amplía la incidencia (fs. 225/226 vta.).

A este efecto, invoca: 1) la solicitud de cotización 74/2018 emitida por la demandada para contratar el servicio de fumigación, desratización y desinfección de los edificios ubicados en el predio portuario con la emisión de certificados de saneamiento ambiental; 2) la circular aclaratoria (nota 1015/18) en la que se establece que los oferentes deben dar cabal cumplimiento con lo establecido en la disposición 628/11 del Ministerio de Salud de la Nación; y 3) la nota 2018-64694140-APN-DSFTT#MSYDS del 11 de diciembre de 2018, que responde la nota 1616/18 de la Dirección Provincial de Puertos y da cuenta que la disposición 628/11 está vigente y resulta aplicable a la demandada. Todo ello, en el marco de la ley nacional 11.843 y el Reglamento Sanitario Internacional RSI 2005 de la Organización Mundial de la Salud.

Apunta que esos antecedentes coinciden con lo denunciado por su parte y evidencian que la demandada sostiene una actividad extraprocesal distinta de la adoptada en la causa al invocar la abstracción.

En sendas presentaciones se agrega documental y se ofrece prueba.

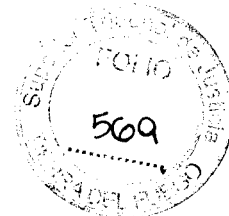
Corrido traslado del hecho nuevo y de su ampliación (fs. 222, ID 123528 y 227, ID 124954), el ente accionado responde (fs. 228/236).

Manifiesta que la actora no alegó, ni probó la conexión o vinculación que tienen los sucesos denunciados con el objeto de la demanda. Señala que la consulta al Ministerio de Salud es una conducta habitual de los organismos públicos. Abunda que la actividad que involucra a COASA S.R.L. es la desinfección y desinsectación de contenedores y transporte terrestre de más de catorce (14) plazas (expediente 260/14), mientras que las actuaciones traídas como hecho nuevo se relacionan con el servicio de fumigación, desratización y desinfección para las áreas administrativas del Puerto (expediente 330/18). En su caso, afirma que estos actuados consisten en actos preparatorios que no reflejan la expresión de la voluntad administrativa.

El Tribunal difiere el tratamiento de la incidencia para este momento procesal (fs. 238/239, ID 126662).

VI. Cumplida la apertura (fs. 244/245, ID 126950) y clausura de la etapa probatoria (fs. 543/vta., ID 144069), solo alega la demandada (fs. 546/553, ID 202971) y se da por decaído ese derecho a la actora (fs. 554, ID 145836).





VII. El señor fiscal ante el Superior Tribunal opina que corresponde declarar la abstracción de la pretensión de la accionante y del proceso –fs. 555/559 vta., ID 25114–.

VIII. Llamados los autos para el dictado de la sentencia –fs. 560, ID 147616– y practicado el sorteo del orden de estudio y votación –fs. 561, ID 147833–, se resolvió considerar y votar las siguientes

CUESTIONES:

Primera: *¿Se ha tomado abstracto el objeto de la demanda?*

Segunda: *¿Es procedente la demanda?*

Tercera: *¿Qué decisión debe dictarse?*

A la primera cuestión la señora juez María del Carmen Battaini dijo:

1. Según conocida jurisprudencia del Alto Tribunal, las sentencias deben atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión *“aunque ellas sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario, y si en el transcurso del proceso han sido dictadas nuevas normas sobre la materia objeto de la litis, la decisión de la Corte deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos en tanto configuren circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir (conf. Fallos: 306:1160; 318:2438; 325:28 y 2275; 327:2476; 331:2628; 333:1474; 335:905; causa CSJ 118/2013 (49- V)/CS1 “V., C.G. c/ I.A.P.O.S. y otros sobre amparo”, sentencia del 27 de mayo de 2014)”* (Fallos 341:124).

Las modificaciones fácticas, normativas o de la conducta de las partes pueden tornar inoficioso el pronunciamiento judicial por desaparición de uno de los requisitos que condicionan la jurisdicción del tribunal. Ello acontece cuando no subsiste un interés económico o jurídico actual que justifique la decisión sobre la cuestión planteada en el proceso.

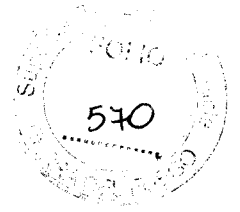
2. En autos se pretende la nulidad de la resolución D.P.P. 1147/17 que revocó por razones de ilegitimidad la resolución D.P.P. 172/15 y que se ordene a la demandada el restablecimiento del programa previsto en esta última.

El organismo autárquico provincial postula la abstracción y, a tal fin, argumenta que la disposición 96/2014 de la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización del entonces Ministerio de Salud de la Nación, a cuyo amparo se emitió la resolución D.P.P. 172/15, ha sido derogada por la disposición 74-E/2016.

En primer lugar, advierto que la reglamentación nacional derogatoria estaba vigente antes de emitirse el acto revocatorio controvertido; también constato que, en su presentación previa al acto de revocación, COASA S.R.L. la citó en su favor. No obstante, la disposición 74-E/2016 no se invocó como antecedente de la decisión administrativa extintiva, ni de las posteriores que dictó la demandada rechazando todos y cada uno de los planteos de la actora, con apoyo en argumentos puramente formales.

En segundo orden, aunque el vínculo jurídico trabado entre las partes a tenor de la resolución D.P.P. 172/15 se dejó sin efecto por la propia administración alegando vicios en su origen y no circunstancias sobrevinientes; si no median modificaciones fácticas, normativas o de la conducta de las partes





respecto a las que concurrían cuando se expidió la resolución D.P.P. 1147/17 (el 25 de setiembre de 2017), no cabe considerar que las pretensiones procesales han quedado materialmente satisfechas o que resultan de cumplimiento imposible.

La actora mantiene interés actual en el efectivo control judicial de la resolución D.P.P. 1147/17, el resguardo de la vigencia del principio de legalidad en la actuación administrativa que puso fin a la actividad habilitada en su favor y el restablecimiento de la continuidad del programa de limpieza local, de conformidad con los alcances que atribuye a la disposición 74-E/2016, y cuya procedencia se analizará más adelante.

Por ello, no estimo acertado concluir que el trámite quedó vacío de objeto y, en consecuencia, a la primera cuestión, **voto por la negativa.**

Los jueces Carlos Gonzalo Sagastume y Ernesto Adrián Löffler coinciden con el tratamiento efectuado por la doctora Battaini, lo hacen propio y votan en el mismo sentido.

A la segunda cuestión la señora juez María del Carmen Battaini dijo:

1. Ingresando en la argumentación jurídica de las pretensiones ya delimitadas y como aproximación inicial, cabe consignar que el Tribunal no está obligado a seguir todos los fundamentos aportados por las partes sino solo aquéllos que estima conducentes para la adecuada solución de la controversia suscitada entre ellas.

En este orden, como bien señala el Sr. Fiscal ante el Estrado “... *existen una serie de planteos y discusiones mantenidas entre los contendientes que no adquieren efectiva entidad para la resolución del entuerto...*” (ver fs. 555 vta., penúltimo párrafo); tales, los que involucran a los presupuestos especiales de habilitación de la instancia contencioso administrativa.

2. Sentado lo anterior, procede encarar el examen de la cuestión a partir de las constancias del expediente administrativo iniciado el 13 de noviembre de 2014, identificado como letra DPP, número 260, año 2014, extracto “*Programa de limpieza y desinfección, disposición subsecretaría de políticas, regulación y fiscalización-ministerio de salud de la nación N° 96/2014*” (al que refiero seguidamente, salvo otra indicación expresa).

2.1. Impuesto del contenido de la resolución del Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia C.D. N° 21 del 26 de febrero de 2014 (fs. 2), de la vigencia de la aludida regulación nacional fechada el 22 de octubre de 2014 (fs. 3/6 y 13/16) y de la nota aclaratoria sobre sus alcances (fs. 7/8), el vicepresidente de la Dirección Provincial de Puertos invitó a las empresas inscriptas y habilitadas por la municipalidad local en el rubro de desinfección y desratización (fs. 9/12) y a las registradas ante el ente para la misma actividad (fs. 17), a presentar un programa de limpieza y desinfección de equipajes, cargas, contenedores, medios de transporte, mercancías y paquetes postales en los términos de la disposición nacional, con detalle de materiales a utilizar, costos de los servicios a brindar, beneficios para la entidad portuaria y demás datos de interés (fs. 18/23).





En simultáneo, hizo saber el procedimiento de compulsión a los operadores portuarios (fs. 24/34).

Luego de la recepción de los proyectos y presupuestos (fs. 35/329), el 14 de enero de 2015, el director de Higiene y Seguridad de la D.P.P. confeccionó un informe analizando esos antecedentes. Opinó que los presentados por COASA S.R.L. y por la sociedad de hecho Carlos G. Blanco y Diego G. Blanco se ajustaban al plan sanitario dispuesto en la normativa vigente. Y recomendó dictar los instrumentos que contemplen creación e incorporación al Cuadro Tarifario de las tarifas correspondientes a los distintos servicios; inscripción de empresas de servicios portuarios especializados en esas actividades y protocolos de trabajos para conocimiento del prestador y del receptor de cada servicio (fs. 331/vta.).

2.2. El 5 de marzo de 2015 se dictó la **resolución D.P.P. 172/15** (fs. 337/355), con el detalle transcrito en la contestación de demanda, que se asienta en los antecedentes. La accionante se notificó el 16 de marzo de 2015 (fs. 358).

En mi óptica, dicha actuación no reviste naturaleza jurídica contractual, ni provee la instrumentación de un contrato.

Comparto, en este punto, el dictamen fiscal en cuanto señala que la tramitación y la decisión descriptas *“ingresan en las modalidades que la doctrina administrativista contempla dentro del marco de la actividad interventora de la Administración (ver por todos J.C. Cassagne, Derecho Administrativo, T. II, 9ª ed., Abeledo Perrot, Bs. As., pág. Título sexto, cap. II) y que en muchos supuestos operan como técnicas autorizatorias de diversa*

índole que difieren en sí de las típicas técnicas concesionales capaces de originar relaciones contractuales o bilaterales (ver en ese orden lo normado por el art. 14° de la Ley P. n° 69). En ese orden de ideas, no habría mediado contrato administrativo por parte de la DPP en cuanto a la ejecución de la labor de desinfección, sino que tuvo lugar una autorización para desarrollar esa actividad por COASA a elección de las empresas transportistas (art. 14° de la Ley P. n° 69)” (fs. 557 de autos).

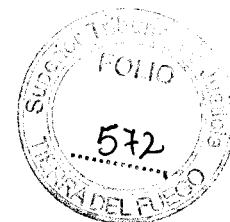
También aprecio que resulta elocuente el texto de la resolución D.P.P. 172/15, en cuanto refiere a la aprobación de planes (artículos 2° y 3°), a la habilitación de las empresas (artículos 5° y 6°) y al funcionamiento del régimen de las tarifas a percibir por las empresas habilitadas y de los derechos que éstas debían abonar a la D.P.P. (artículos 4°, 7° y sus anexos).

Y abundan, en esa línea, las expresiones de la propia demandada que, en varios párrafos de la pieza de fs. 162/197, refiere a “*la autorización*”, “*habilitación otorgada*” y “*a la actividad autorizada a la empresa*” (ver números 117, 120, 147, entre otros).

La habilitación otorgada a la actora se relaciona con el poder de policía estatal y se ubica en el ámbito de la actividad unilateral de la Administración.

En ese sentido, el Tribunal ha expuesto –con otra composición– que “*Si bien la autorización administrativa -tomada esta figura en su acepción genérica- constituye un acto de ampliación de la esfera jurídica del particular que la obtiene, la idea común en que reposan las figuras autorizativas -autorización, permiso, licencia, etc.- es la de un acto administrativo que levanta una condición puesta al ejercicio de una actividad privada. Tal acto autorizativo*





confiere al administrado la facultad de ejercer un poder o derecho, que preexiste a la autorización -en forma genérica- en estado potencial.” (voto del juez Hutchinson en “Sanatorio San Jorge S.R.L. c/Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur s/ contencioso administrativo”, expediente STJ-SDO 059/95, sentencia del 3 de octubre de 1996, registrada en T° V, F° 122/132).

De conformidad con lo expuesto, cabe descartar el encuadre contractual del vínculo administrativo generado con la resolución examinada en este punto.

2.3. Está probado en autos que, en el marco de esa actuación, el 27 de marzo de 2015 el representante legal de la empresa se presentó ante la Dirección de Estudios y Proyectos y ante la Dirección de Operaciones de la Dirección Provincial de Puertos (ver actas de fs. 65/66, testimonios de fs. 463/vta., 490/vta. e informe de pericia caligráfica de fs. 523/532).

2.4. El 13 de julio de 2015 la actora solicitó por carta documento que la demandada puntualizara la fecha de inicio de las actividades a desarrollar con motivo de la notificación de la resolución D.P.P. 172/15 (fs. 359).

Paralelamente, el 17 de julio de 2015, la **resolución D.P.P. 611** suspendió parcialmente la vigencia de la resolución D.P.P. 172/15 (fs. 364), no los artículos, sino los anexos relacionados con COASA S.R.L. en cuanto a las tarifas a cobrar (1.3 y 1.4) y pagar (4.3 y 4.4), el programa de limpieza y desinfección de medios de transporte (2) y el procedimiento aplicable a los contenedores (3). No se paralizaron los efectos de la resolución D.P.P. 172/15 respecto a Carlos G. Blanco y Diego G. Blanco S.H.

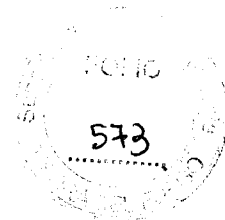
La medida se fundó en el dictado de la disposición 10/2015 de la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización del Ministerio de Salud de la Nación –aclaratoria de la 96/2014– y en su cuarto considerando expresó *“Que en forma alguna la normativa aclaratoria enuncia las condiciones técnicas y/o sanitario ambientales que justifican la limitación de los alcances de la que se dictara primigeniamente, entendiéndose desde la autoridad portuaria que la prevención contra la propagación de enfermedades, vectores y/o agentes infecciosos en todas sus formas resultan ser prioritarios en todos los puntos de acceso al Territorio Nacional, máxime en la provincia de Tierra del Fuego, A. e I.A.S. atento a su condición insular”*.

No obra constancia de cédula de notificación a la interesada, pero ésta controvirtió la indeterminación temporal de la suspensión en la carta documento recibida por el organismo el 29 de octubre de 2015 (fs. 365), que no obtuvo respuesta.

2.5. Recién el 26 de mayo de 2017 se emitió la **resolución D.P.P. 695** que calificó la petición del 13 de julio de 2015 –referida al inicio del considerando anterior– como reclamo administrativo extemporáneo (fs. 368). El acto se notificó el 2 de junio de 2017 (fs. 369).

La subsunción procedimental no fue ajustada a derecho porque en la pieza no se impugnó la resolución D.P.P. 172/15, de modo que cupiera computar el plazo desde el anoticiamiento de dicho acto. En rigor, se requirió al organismo la puesta en ejecución de aquélla, una manifestación, poner fin a la omisión prolongada y subsistente. Ello encuadraba en los términos del artículo





148 inciso a) de la ley 141 y, en el caso, no mediaba un *dies a quo* previo del plazo de reclamación previsto por el artículo 149 de la misma ley.

En efecto, entre las conductas impugnables por la vía del reclamo se hallan las omisiones, definidas como “... *ausencia de una conducta debida por la Administración. Puede ser tanto respecto de omisiones formales (por ejemplo omisión de decidir, en ese caso el pronto despacho es una especie de reclamo) o materiales (v. gr. reclamo por incumplimiento de alguna prestación).*” (Hutchinson, Tomás, *Procedimiento administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*, Emprendimientos Fueguinos, 1997, páginas 341/342).

2.6. Luego del pedido, otorgamiento y acceso a la vista del expediente administrativo (fs. 373/375), el 10 de julio de 2017, COASA S.R.L. interpuso recurso de reconsideración conalzada en subsidio contra la resolución D.P.P. 695/17 y reclamo para que se restableciera la continuidad del programa de desinfección contemplado en la resolución D.P.P. 172/15 (fs. 377/438).

Dado el previo encuadre deficiente que efectuó la demandada, no se trató ni se denegó en forma sustancial la solicitud de la actora, ni se hizo saber adecuadamente el agotamiento de la vía y el plazo para la promoción de la acción judicial (artículo 54 de la ley 141). No obstante, los planteos se dedujeron el décimo día hábil posterior a la notificación de la resolución D.P.P. 695/17, pues corresponde tener presente la suspensión operada desde el pedido de vista del 8 de junio de 2017 y hasta la efectivización de ese acceso el 29 del mismo mes (artículo 50 de la ley 141).

2.7. El 25 de setiembre de 2017 se dictó la **resolución D.P.P. 1147** (fs. 446/447) que contiene dos decisiones: –por un lado– la revocación por razones de ilegitimidad de la resolución D.P.P. 172/15 (artículo 1°); y –por el otro– la declaración de abstracción de los planteos formulados por COASA S.R.L. el 10 de julio de 2017 (artículo 2°).

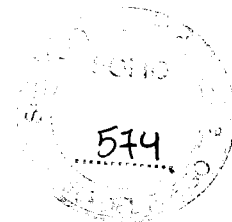
Con relación a ambas, el acto es absolutamente nulo por vicio en la causa como antecedente de derecho ya que, al conferir errada naturaleza contractual al vínculo entre las partes, examina la actuación revocada, bajo un régimen jurídico que no le es aplicable (artículos 99 inciso b) y 110 inciso d) de la ley 141).

Se ha dicho que *“la causa, desde el punto de vista lógico jurídico, se manifiesta como antecedentes que pueden ser hechos, conductas o disposiciones normativas, de los cuales se deducirá a su vez un consecuente jurídico...”* (Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995, páginas 293 y siguientes).

La legislación de contrataciones administrativas adoptada por la demandada para revisar su propio acto previo, no se corresponde con la realidad fáctica y jurídica generada por él; resulta ajena a la concreta vinculación trabada entre las partes y no puede, entonces, ser tenida como idóneo antecedente para la revocación decidida por el organismo.

En este caso, el defecto en la causa también se proyecta en el objeto de la resolución D.P.P. 1147/17 (artículos 99 inciso c) y 110 inciso b) de la ley 141).





En torno a ese elemento del acto se señala que *“es aquello en que él consiste; es, concretamente, la decisión, certificación u opinión contenidas en la declaración que el acto implica”* (Comadira, Julio R., *Procedimientos administrativos, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada: del procedimiento administrativo en general, acto administrativo y recurso de revisión: artículos nº 1 a 34*, con colaboración de Laura Monti, 1ª edición, 2ª reimpresión, Buenos Aires, La Ley, 2007, página 198).

Específicamente, las medidas que aquélla dispone, contiene o manda respecto de la resolución D.P.P. 172/15 y de la presentación que realizó COASA S.R.L. el 10 de julio de 2017 no resultan jurídicamente idóneas, ni congruentes.

La extinción instrumentada carece de sustrato jurídicamente posible, porque procura operar sobre un contrato que no es tal y, a consecuencia de ello, la abstracción declarada deja sin resolver todas las cuestiones propuestas por la administrada.

Por último, se estima útil consignar que la tesis que la demandada sostuvo en su sede y reiteró en autos, luce irrazonable por no mediar adecuación entre las deficiencias endilgadas al acto revocado y el alcance subjetivo del acto revocatorio.

Así, el dictamen D.A.J. 222/17 –que se comparte en la resolución D.P.P.1147/17–, expresa que la resolución D.P.P. 172/15 se dictó sin cumplir pasos previos esenciales como los relativos a la reserva del gasto y el dictamen jurídico; ese presunto defecto –a todo evento– era predicable respecto de toda la tramitación del expediente, pero la revocación por

ilegitimidad solo se notificó a COASA S.R.L. y no a la otra empresa habilitada en el mismo acto.

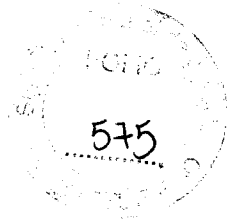
Luego, si no se incluyó a esta última porque la disposición 74-E/2016 de la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización del Ministerio de Salud de la Nación –aludida al tratar la primera cuestión– no afectaba a la actividad habilitada en su favor, sino solo a la autorizada a COASA S.R.L., tal proceder evidenciaría que la revocación no obedeció a razones de ilegitimidad, sino a evaluaciones de oportunidad, mérito o conveniencia que no fueron debidamente consignadas y que habrían dado otro contenido al acto.

Por todo lo expuesto, solo procede concluir en la nulidad absoluta de la resolución D.P.P. 1147/17 y las posteriores dictadas en su consecuencia.

2.8. En cuanto a la restante pretensión deducida, conviene recordar que el artículo 25 del CCA permite al actor acumular en su demanda las pretensiones que no sean incompatibles entre sí y se deduzcan en relación con un mismo acto, o con varios cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros.

En el caso y como consecuencia de la nulidad de la resolución D.P.P. 1147/17, se pide el enderezamiento del procedimiento en los términos propuestos por la firma actora dentro del expediente administrativo DPP, número 260, año 2014, que se ordene a la demandada la continuidad del programa de desinfección previsto en la resolución D.P.P. 172/15 y que se exhorte al organismo al inicio de las actividades contempladas en el anexo III de ésta.





En otros términos, constatada la ilegitimidad del acto, en forma accesorio o concatenada, se procura el restablecimiento de la situación jurídica perturbada.

Recuerdo que mediante esta postulación procesal “... se pretende el restablecimiento, la superación o reconstrucción de un estado anterior al creado por un comportamiento administrativo ilegítimo que el actor no está obligado a soportar” (Perrino, Pablo Esteban, *Las pretensiones procesales en el nuevo Código Contencioso Administrativo bonaerense*, E.D. 180-885).

Ahora bien, entiendo que esa decisión incumbe al ámbito de discrecionalidad legítima de la administración que define la ley 69 y que, en el marco del proceso, el Estrado tiene jurisdicción a fin de emplazar al organismo demandado para que trate **sustancialmente** el planteo que COASA S.R.L. formalizó el 10 de julio de 2017 y se pronuncie en forma precisa y expresa sobre la continuidad o no de la habilitación otorgada.

Ello, teniendo en mira las motivaciones expresadas y la competencia ejercida al aprobar el plan presentado por la actora y al suspender los anexos regulatorios, como también las modificaciones fácticas y normativas posteriores, respecto a las cuales ambas partes han argumentado en esta sede.

Por las consideraciones vertidas y, con el alcance dado, a la segunda cuestión, **voto por la afirmativa.**

Los jueces Carlos Gonzalo Sagastume y Ernesto Adrián Löffler comparten los fundamentos vertidos en el voto preopinante, adhieren a ellos y se expiden también **por la afirmativa**.

A la tercera cuestión la señora juez María del Carmen Battaini dijo:

1. En virtud de la respuesta dada al tratar los interrogantes anteriores, propicio admitir parcialmente la demanda, declarar la nulidad absoluta de la resolución D.P.P. 1147/17 y de los actos dictados en consecuencia, y emplazar a la Dirección Provincial de Puertos para que en el plazo de treinta (30) días se pronuncie sustancialmente, en forma expresa y precisa, sobre el planteo que COASA S.R.L. formalizó el 10 de julio de 2017, bajo el apercibimiento previsto por el artículo 71 del CCA. Costas a cargo de la accionada vencida (conf. artículo 58 del CCA).

2. Los honorarios de los letrados intervinientes deben regularse al amparo de la ley 1384 publicada en el Boletín Oficial 4975 del 25 de octubre de 2021.

En atención a la labor desplegada, al carácter de la actuación de los profesionales y a las etapas del proceso ordinario efectivamente cumplidas (artículos 31, 49, 51 inciso a) y concordantes de la ley 1384), se fijan:

Los emolumentos del doctor Guillermo H. Aramburu –apoderado y patrocinante de la sociedad actora– y del doctor Roberto Carlos Romero –por la representación y dirección letrada del organismo demandado– en veintiún (21) IUS y dieciocho (18) IUS, respectivamente.





3. El arancel de la perito calígrafa, licenciada Jorgelina Gandini Carlomagno se fija en cinco (5) IUS, teniendo en cuenta la calidad, eficacia y extensión de su labor y la necesaria proporcionalidad con los honorarios regulados a los letrados de las partes (artículos 28 y siguientes de la ley nacional 20.243).

Así voto.

Los jueces Carlos Gonzalo Sagastume y Ernesto Adrián Löffler, atento a compartir la solución propiciada por la colega ponente, votan la tercera cuestión en los mismos términos.

Con lo que terminó el Acuerdo dictándose la siguiente

SENTENCIA


Ushuaia, 5 de setiembre de 2022.

Vistas: las consideraciones efectuadas en el Acuerdo que antecede

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

RESUELVE:

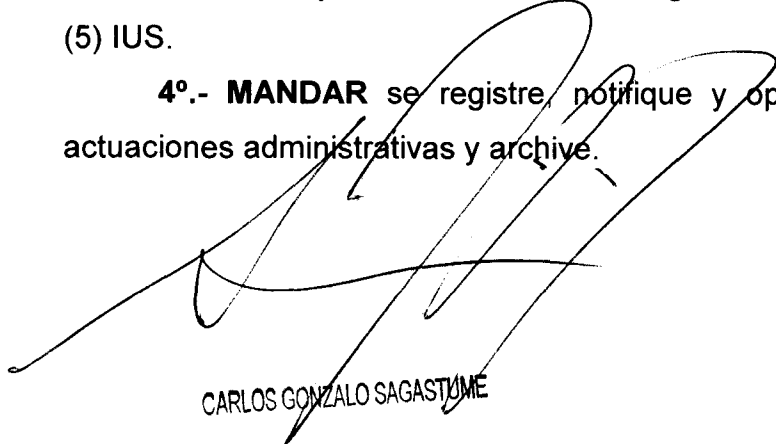
1°.- HACER LUGAR parcialmente a la demanda deducida por COASA S.R.L., declarar la nulidad absoluta de la resolución D.P.P. 1147/17 y de los actos dictados en consecuencia y emplazar al organismo para que en el plazo de treinta (30) días se pronuncie sustancialmente, en forma expresa y precisa, sobre el planteo que COASA S.R.L. formalizó el 10 de julio de 2017, bajo el apercibimiento previsto por el artículo 71 del CCA.


ROXANA CECILIA VALLEJOS
Secretaría de Demandas Originarias
Superior Tribunal de Justicia

2°.- IMPONER las costas a la demandada.


3°.- REGULAR los honorarios profesionales de los abogados Guillermo H. Aramburu y Roberto Carlos Romero en veintiún (21) y dieciocho (18) IUS, respectivamente; y los de la licenciada Jorgelina Gandini Carlomagno, en cinco (5) IUS.

4°.- MANDAR se registre, notifique y oportunamente, devuelvan las actuaciones administrativas y archive.


CARLOS GONZALO SAGASTUME


ERNESTO ADRIÁN LÖFFLER


MARIA DEL CARMEN BATTAINI


ROXANA CECILIA VALLEJOS
Secretaría de Demandas Originarias
Superior Tribunal de Justicia