Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 5

49019/2016, INSTITUTO ENTIQUE ARTURO SAMPAY c/ EN-M JUSTICIA Y DDHH s/AMPARO LEY 16.986

Buenos Aires,  de  diciembre de 2020.

Y VISTOS: los autos señalados en el epígrafe, venidos a despacho para dictar sentencia, de cuyas constancias

RESULTA:

I.- Que se presenta la Asociación Civil "Instituto Arturo E. Sampay" e interpone acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra el Gobierno Nacional –Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación- a fin de que se "declare la nulidad absoluta e insanable, por su ilegalidad y arbitrariedad manifiestas, del Decreto Nº 820/2016, retrotrayendo la situación vigente al momento previo al de la entrada en vigencia del decreto repugnado, dictado el día 29 de junio de 2016 y con entrada en vigencia, conforme su Art. 10, al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial (30 de junio de 2016)."

Requiere, a su vez, que se disponga que "todo acto jurídico realizado desde la fecha de entrada en vigencia del Decreto Nº 820/2016, conforme lo expuesto en el inciso precedente y hasta la fecha en que medie sentencia firme, pasada en autoridad de cosa juzgada, es insanablemente nulo y apareja las responsabilidades indemnizatorias por el mal obrar de los integrantes del Poder Ejecutivo Nacional que suscriben el Decreto Nº 820/2016, así como de todos los otorgantes de los actos jurídicos perpetrados en el marco del decreto nulo e inconstitucional."

En primer término, afirman que poseen legitimación activa para interponer la presente acción "en el marco de lo preceptuado por el segundo párrafo del Art. 43 de la C.N. y el precedente "HALABI". Señalan, especialmente, las cláusulas segunda y tercera del estatuto,

#28719832#275449559#20201202114011557

“donde se establece la defensa y promoción de los Pactos Internacionales de la ONU (1966/76), de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

A continuación, realizan una reseña de la ley N° 26.737. Puntualizan que la protección del dominio nacional sobre las tierras rurales tiene dos ejes fundamentales. Uno es el de la limitación, con diversos parámetros, de la cuantía del dominio, posesión o tenencia de tierras con aptitud rural, en cabeza de personas físicas o jurídicas extranjeras. El segundo eje, tan o más importante que el primero, es el dejar establecido que la adquisición u otras formas jurídicas de posesión de tierras rurales, no configura inversión, ya que se trata de un recurso natural no renovable, crecientemente escaso […]”.

Añaden que la tutela pretendida encuentra su sustento en los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sendos arts. 1.2. Advierte que “la titularidad de los recursos y riquezas es de los pueblos, no de los Estados, ni de los Gobiernos; de modo que la obligación que adquieren los Estados, al ratificar el Pacto Internacional, es la de resguardar esa titularidad jurídica.”

Puntualiza que la Ley 26.737, en su art. 11, establece: “A los fines de esta ley y atendiendo a los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) suscriptos por la República Argentina y que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley, no se entenderá como inversión la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor”.

Considera que “[e]ste principio basal de la Ley 26.737 es el que quiebra, en todas sus disposiciones, el Decreto 820/2016, que parte de la premisa que toda forma de adquisición de dominio, posesión o tenencia de tierras rurales configura una inversión.”

Alega que se trata de un “quebrantamiento constitucional que perpetra el decreto repugnado, que se pretende disimular “como si”

#28719832#275449559#20201202114011557

se tratare de un mero perfeccionamiento de las disposiciones del primigenio Decreto reglamentario (274/2012) cuando, en realidad, se está usurpando las incumbencias constitucionales que competen al Poder Legislativo de la Nación y que éste debe ejercer resguardando la supremacía del texto constitucional y de los tratados internacionales de derechos humanos."

Luego se centra en el análisis pormenorizado del Decreto 820/2016, modificatorio de su antecesor N° 274/12, y precisa distintas cuestiones en las que atentaría contra el espíritu de la Ley N° 26.737, constituyendo un exceso reglamentario inconstitucional.

Estima que el Decreto N° 820/2016 modifica la llamada "Ley de Tierras" extendiendo los límites de propiedad y posesión favoreciendo la extranjerización de los recursos naturales.

A modo de ejemplo, sostiene que la Ley de Tierras establece "la obligación de tramitar previamente el certificado de habilitación, antes de la adquisición de tierras por parte de extranjeros, ya sea por compra del inmueble o bien por transferencia de las participaciones accionarias a extranjeros en el caso en que el titular del inmueble sea una persona jurídica y la adquisición de acciones importe la modificación de la "voluntad societaria"". Por su parte, el decreto cuestionando, "contraviniendo palmariamente el espíritu de la Ley (Constitución Nacional Art. 99 inciso 2 in fine) abre la puerta a que se puedan realizar transferencias de acciones y se extranjerice con solo "comunicar al Registro"".

#28719832#275449559#20201202114011557

Asimismo, puntualiza que el "Decreto 820/2016 habilita "que se consideren ya en manos de extranjeros no solo los inmuebles inscriptos en los registros de la propiedad inmueble provinciales sino aquellos que aún no inscriptos "tengan títulos suficientes", es decir, habilita que mediante boletos de compraventa, cesiones de derecho, se pueda pretender que son previos a la sanción de la Ley erigiéndose como autoridad registral al Registro Nacional de Tierras Rurales (un organismo nacional) contraviniendo una competencia no delegada a la Nación y una facultad registral expresa de las Provincias por Ley 17.801 por la que los Registros de la Propiedad Inmueble provinciales dan publicidad de los derechos reales y catastral en base a la Ley Nacional de Catastro N° 26.209 sobre identificación del Objeto Territorial."

Agrega que la "Ley 26.737 exige la tramitación previa del certificado de habilitación para cualquier tipo de adquisición, es decir, sin distinguir la causa, sin embargo, el decreto atacado posibilita que las adquisiciones por sucesión hereditaria no pasen por el registro"

En resumen, alega que los mencionados, entre otros puntos, demuestran que el decreto cuestionado resultaría contrario a la Ley de Tierras que pretende reglamentar. Ello violentaría el artículo 99 inciso 2 de la Constitución Nacional en cuanto establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, cuidando de no alterar el espíritu de las leyes con excepciones reglamentarias.

Refiere también al art. 124 de la Constitución Nacional, en cuanto establece el dominio originario de los recursos naturales en las provincias.

Concluye que el decreto cuestionado pretende "hacer tabla rasa de la división de poderes y […], incluso, la subrepticia modificación de la Ley Suprema de la Nación, integrada por el texto constitucional y el de los tratados internacionales de derechos humanos incorporados conforme el mecanismo previsto por el art. 75, inc. 22 de

#28719832#275449559#20201202114011557

la C.N. Lo hace, en el presente caso, afectando los derechos del pueblo de la Nación Argentina, y el dominio originario que ejercen las provincias sobre los recursos y riquezas naturales.”

II.- Que, por su parte, la parte demandada produce el informe del art. 8 de la ley de amparo.

En primer término, alega que “Instituto Enrique Arturo Sampay carece de legitimación para ser parte en los presentes actuados, por cuanto no titulariza un interés concreto y personal que se encuentre afectado por las disposiciones que impugna. Lo sostenido se hace extensivo a las partes accionantes que promovieron acciones de amparo en los mismos términos que el nombrado, difiriendo los planteos realizados en la fundamentación de la legitimación invocada pero arribando al mismo resultado.”

Basa su posición en que “las previsiones contenidas en el decreto impugnado no recaen sobre derechos cuya tutela les hubiese sido confiada a la parte demandante y que justifiquen su aptitud procesal a partir de lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Nacional.” Agrega que “es evidente que la parte actora carece de legitimación procesal activa, al no ser titular de un derecho que resulte afectado por la normativa que ataca, ni concurrir en la especie derechos de incidencia colectiva o intereses legítimos, cuya tutela pueda entenderse que le han sido confiados. Ni el artículo 43 de la Constitución Nacional ni ninguna otra disposición federal habilitan en el sistema federal la acción en defensa de la mera juridicidad.”

Explica que “el afectado directo tiene legitimación, como así también el Defensor del Pueblo en tanto defienda a la comunidad toda y no sólo a una parte. La legitimación procesal de las asociaciones participa de las características de la del Defensor del Pueblo: ella es objetiva y extraordinaria, mas no funcional. Según la Constitución, deben estar debidamente inscriptas en un registro que al efecto se creará. La entidad que representa procesalmente derechos de terceras

#28719832#275449559#20201202114011557

personas, sólo puede representar a las que -obviamente- representa y no alzarse con una representación de toda la sociedad porque ello sería exceder las posibilidades de todo entre jurídico, arrogándose facultades que la República ha delegado en determinados órganos (Fiscales, Defensor del Pueblo, etc.).

Así, "es necesario entonces y la jurisprudencia lo exige y verifica, que el objeto asociativo del ente, que figura en el acto fundacional, se corresponda con los intereses de los sujetos que dice representar en la demanda y no pretenda justificar una representación de toda la comunidad que no tiene."

Asimismo, alega que la presente acción de amparo resulta formalmente improcedente, pues no existiría urgencia ni lesión constitucional alguna. Tampoco se observaría un daño actual, directo o manifiesto, ni ilegalidad manifiesta. Apunta que "la cuestión traída a consideración lleva ínsita tal complejidad que contrasta en forma irreconciliable con la característica expeditiva y sumaria de la acción, resultando indiscutiblemente inadecuada para dirimir la cuestión".

Postula también rechazo del amparo por resultar sustancialmente improcedente. Luego de reseñar los principales aspectos de la Ley de Tierras, señala que el "Decreto 820/16 no quebranta las incumbencias constitucionales del Poder Legislativo de la Nación, pues el Poder Ejecutivo Nacional se encuentra facultado para su dictado, en función de las atribuciones que emergen del artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional."

En ejercicio de dicha facultad constitucional, "y ante la falta de previsión en el Decreto Nº 274/12 de numerosas situaciones que surgían frecuentemente en el comercio y en la práctica de los negocios, frente a la necesidad de aclarar otras que traían dificultades y, a fin de facilitar y posibilitar las inversiones en el país, el Poder Ejecutivo dispuso la modificación del anterior decreto, respetando la finalidad y el espíritu de la Ley 26.737."

#28719832#275449559#20201202114011557

A modo de ejemplo, cita que “no se encontraba definido el modo de computar la superficie de tierras rurales en supuestos especiales, tales como los casos de dominio desmembrado, revocable y fiduciario, usucapión, adquisiciones en el marco de ejecuciones hipotecarias, concursos y quiebras, adjudicaciones por partición de condominio y divorcios, transmisiones de tierras rurales a herederos forzosos, y los casos de personas jurídicas consideradas extranjeras conforme la Ley N° 26.737, titulares de dominio de tierras rurales.”

Al mismo tiempo, “habían surgido reiteradas dudas, con relación a aquellos supuestos en los que no se requiere solicitar el certificado de habilitación previsto por el artículo 14 inc. c) de la Ley N° 26.737, generando nuevos y reiterados trámites que entorpecían y desalentaban gravemente las potenciales inversiones.”

Por ello, “conciliando el espíritu tutelar de la ley, en función de los límites fijados especialmente en sus artículos 8º a 10º, con el necesario fomento de las inversiones mediante la constitución de derechos reales temporales (en particular los derechos reales de superficie y usufructo), se entendió adecuado precisar que en aquellos supuestos de dominio desmembrado, la superficie de tierras rurales se computará íntegramente al nudo propietario.”

Otro ejemplo ponderado es que “estando la Ley N° 26.737 principalmente dirigida a regular la transmisión de tierras rurales en forma directa, tampoco se había indicado en concreto cómo computar tales adquisiciones cuando ellas se producen con motivo de transferencias de paquetes accionarios. Por ello debieron precisarse los efectos y procedimientos a seguir en los casos de modificaciones de capital (por reorganizaciones, compra y venta de participaciones, aumentos y reducciones de capital, entre otros) de personas jurídicas consideradas extranjeras, que sean titulares de dominio de tierras rurales y conexas. Se aclaró así, la definición de persona jurídica extranjera y los casos que deben notificarse al Registro Nacional de

#28719832#275449559#20201202114011557

Tierras Rurales respecto de las modificaciones en las participaciones de una persona jurídica considerada extranjera que sea titular de tierras rurales.”

Concluye que “todos los cuestionamientos efectuados al Decreto Nº 820/16 por la parte actora carecen de todo respaldo fáctico y jurídico.” Señala que “la actora tergiversa los términos del nuevo decreto reglamentario cuando sostiene que: “abre la puerta a que se puedan realizar transferencias de acciones y se extranjerice con solo ‘comunicar al Registro’; incluso dice expresamente, ‘no deberá solicitar certificado de habilitación…si la persona controlante supera los límites del Art. 10 de la ley 26.737…tiene 90 días para readecuarse a la ley…”.

Sin embargo, “la ley prevé sólo la comunicación al Registro, tal como lo hace el Decreto Nº 820/16 en el art. 2º (que sustituyó el art. 3º del Anexo I). Ante la falta de previsión de la ley de cómo proceder una vez efectuada la comunicación de la modificación del paquete accionario de la persona jurídica al Registro, el nuevo decreto en el art. 6º (que sustituyó el art. 14 del Anexo I), no requiere que se solicite un certificado de habilitación -que la ley no establece en ese caso-, disponiendo una solución racional para los casos de una eventual adquisición en forma accidental y/o complementaria de tierra rural, como consecuencia de ser la misma activo de una persona jurídica, en la que se adquirieron participaciones sociales y la persona controlante supera –directa o indirectamente- los límites fijados en el art. 10 de la Ley 26.737. Así, estipula que la persona jurídica “deberá, dentro de los NOVENTA (90) días siguientes a la fecha de instrumentación de la modificación de que se trate, readecuarse a los límites fijados por el art. 10 de la Ley 26.737…”.”

A modo de síntesis, sostiene que “la actora impugna sin fundamento alguno un decreto reglamentario dictado por el Poder Ejecutivo en el marco de sus competencias, que se encuentra debidamente motivado y que tiende a facilitar el cumplimiento de los

#28719832#275449559#20201202114011557

objetivos de la ley y dotarla de mayor efectividad, sin apartarse un ápice de su letra y espíritu, que se encuentra inalterado."

III.- Asimismo, se han acumulado diversas causas a la presente.

En primer lugar, el 14 de octubre de 2016 se dispuso la acumulación de la causa N° 15410/16, caratulada "Horne Silvia Renee c/Poder Ejecutivo Nacional s/amparo ley 16.986", iniciada por la señora Silvia Renee Horne en su calidad de Diputada de la Nación por la Provincia de Río Negro; y la causa N° 33350/16, caratulada "Guerrero Iraola Jerónimo c/Poder Ejecutivo Nacional s/amparo ley 16.986", promovida por el señor Jerónimo Guerrero Iraola en su calidad de ciudadano de la República Argentina.

A su vez, el 14 de noviembre de 2016 se resolvió la acumulación de la causa N° 15406/16, caratulada "Mansilla, Mariano y otro c/Gobierno Nacional – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación s/amparo ley 16.986", iniciada por los señores Mariano Mansilla y Juan Grabois, en su carácter de ciudadano de la Provincia de Neuquén y Diputado Provincial, y de ciudadano de la Provincia de Neuquén, respectivamente.

Luego, el 14 de diciembre de 2017 se dispuso la acumulación a la presente de la causa N° 15348/16, caratulada "Marks, Ana Inés y otros c/Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/amparo ley 16.986", promovida por la señora Ana Inés Mars, los señores Antonio Ramon Chiocconi y Daniel Rubén Natapof y la señora Julieta Wallace, por su propio derecho y como Concejales de la Ciudad de San Carlos de Bariloche; la señora Rosa Monsalve y el señor Mario Scandizzo, por su propio derecho y en el carácter de Concejales de la ciudad de El Bolsón; el señor Elvin Gerardo Williams, en su carácter de legislador de la Provincia de Río Negro; y el señor Martín Doñate, en su carácter de Diputado Nacional.

#28719832#275449559#20201202114011557

A continuación, el 27 de diciembre de 2017 se resolvió la acumulación a la presente de la causa N° 27724/16, caratulada "Asociación Campesina de Cuyo c/ PEN- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/amparo ley 16.986", iniciada por la Asociación de Campesinos de Cuyo en defensa de los derechos e intereses de los campesinos y/o puesteros que habitan en la provincia de Mendoza.

Finalmente, el 23/05/19 se dispuso la acumulación de la causa N° 27725/16, caratulada "AAMJUS c/Gobierno Nacional – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación s/amparo ley 16.986", promovida por la Asociación Civil Abogados y Abogadas de Mendoza por la Justicia Social (AAMJUS).

Tanto el objeto como el contenido de los escritos de inicio presentados en cada una de dichas causas resultan sustancialmente semejantes a lo reseñado en el consid. I, al cual cabe remitir a fin de evitar repeticiones innecesarias.

Por su parte, en el contexto de las causas acumuladas mencionadas, el Estado Nacional produjo el informe del art. 8 de la Ley N° 16.986, en términos similares a los reseñados en el Consid. II, a los cuales debe remitirse por razones de economía procesal.

IV.- Que a fs. 150/153 dictamina el Sr. Fiscal Federal, quien considera que corresponde rechazar la presente acción de amparo por los argumentos y precedentes que cita en su dictamen.

V.- A fs. 154 se llaman AUTOS PARA SENTENCIA; y

CONSIDERANDO:

I.- Que, en primer término, cabe precisar que el art. 43 de la Constitución Nacional establece que: "Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley…".

#28719832#275449559#20201202114011557

Que, a su vez, debe destacarse que, conforme a reiterada doctrina de la materia, el progreso de la vía excepcional utilizada requiere de modo necesario, que el acto de autoridad pública impugnado esté viciado de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta (artículo primero de la ley 16.986), individualizándose con precisión el o los derechos lesionados, resulte verosímil su existencia y pueda evidenciarse con nitidez en el curso de un breve debate cuando no existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección o garantía constitucional de que se trata (artículo segundo de la citada ley; conf. CNACAF., Sala V, in re: “Wolf, Clara, c/ Ministerio de Cultura y Educación -Resol. 403/97 s/ Amparo ley 16.986", sentencia del 12-11-97).

Que, además, cabe estarse pues a constante e inveterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que señala que constituye un presupuesto inexcusable para la viabilidad de esta acción excepcional, la inexistencia de otras vías legales idóneas para la protección del derecho que se asegura conculcado o que la remisión a ellas produzca un agravamiento serio e irreparable al interesado; recaudo que, en su momento acogió la ley 16.986 (Fallos 268:104; 270:176; 205:35 y 132 y sus citas).

Sobre la base de ello se señaló que una cosa son los derechos y garantías constitucionales y otra los procedimientos judiciales establecidos para su salvaguardia por las leyes que reglamentan su ejercicio, de conformidad con las distintas situaciones (conf. CNACAF., Sala II, in re: “Huemul S.A.C.A. e I”, del 15 de mayo de 1979; “Alfardo Mariñas de Rodríguez, Silvia”, sentencia del 6 de noviembre de 1979; “Cía. Colectiva Costera Criolla SA”, “S.K.S. S.A.C.C.I.I.F.A. y M” y “Unión Trabajadores de Entidades Civiles c/ I.N.O.S.”, del 18 de marzo y 21 de junio de 1981, entre muchos otros), ya que no corresponde alterar las instituciones vigentes ni extender la jurisdicción legal y constitucional de los jueces (Fallos 267:165,

#28719832#275449559#20201202114011557

268:169 y los allí citados), cuando, por lo demás, es bien sabido la improcedencia del amparo ante la posibilidad de utilizar vías legales ordinarias inherentes a esos procedimientos (Fallos 252:253; 249:565).-

Que, al mismo tiempo, se ha señalado que: "...no obstante la reforma introducida por el art. 43 de la Constitución Nacional la acción de amparo se presenta como un mecanismo extraordinario que no altera las instituciones vigentes, ni faculta a los jueces a sustituir los trámites y requisitos previamente instituidos, ni es idónea asimismo para habilitar a los tribunales de justicia a interferir en asuntos ajenos a la jurisdicción que por ley tiene conferida..." (conf. CNACAF., Sala V, in re: "Agropecuaria San Juan SA c/ Ministerio de Justicia- Inspección General de Justicia- Decreto 67/96 s/ Amparo Ley 16.986", sentencia del 13-7-98).

II.- Asimismo, cabe recordar que la acción de amparo es un proceso excepcional, utilizable en delicadas y extremas situaciones que exige para su apertura circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad e ilegalidad manifiestas y la demostración de que el daño concreto y grave ocasionado sólo puede eventualmente ser reparado acudiendo a la vía urgente y rápida del amparo (Fallos: 310:576 y 2740; 311:612, 1974 y 2319; 314:1686; 317:1128; 323:1825 y 2097, entre muchos otros).

En este mismo orden de ideas, se ha sostenido que el intento de "amparizar" el acceso a la justicia con la atendible inquietud de obtener una respuesta rápida a sus reclamos eludiendo las vías procesales normales a seguirse, desvirtúa la honrosa misión de su creación pretoriana en su primera etapa hasta alcanzar la consagración legislativa y constitucional en la actualidad, incurriendo en un grave error quien interpreta que, a raíz de la reforma constitucional, el amparo se ha constituido en un remedio ordinario, pues continúa siendo un remedio extraordinario y excepcional (conf. CNACAF, Sala V, in re: "Aumann", del 13-11-95).

#28719832#275449559#20201202114011557

En efecto, la acción de amparo no puede comportar una solución a todos los problemas que puedan suscitarse y hay que reconocer su inherente limitación, ya que ésta acción no se admite en cuestiones opinables, ni faculta a los jueces a sustituir los trámites ordinarios y requisitos previamente instituidos (Fallos: 306:68; 301:1061, entre otros).

III.- Que, en primer término, debo destacar que la parte demandada cuestiona la legitimación activa de la parte actora en la presente causa y las acumuladas.

Al respecto, se ha dicho que “es deber del juez comprobar la presencia de los presupuestos procesales -pues de lo contrario no existirá relación procesal válida y no podrá pronunciarse sobre el planteo de parte-, resultando primordial la apreciación de su propia aptitud para conocer en la cuestión que le ha sido propuesta (conf. Alsina, H. "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial", T.II, Ed. Ediar S.A., Bs. As. 1957, pág. 426 Nº 6), la cual deriva entre otros aspectos, de la existencia de un conflicto de intereses que involucre la aplicación y actuación de una norma preexistente (conf. Díaz, Clemente A. "Instituciones de Derecho Procesal" T.II - Jurisdicción y Competencia" Vol. A "Teoría de la Jurisdicción", Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As. 1972, pág. 21)” (conf. CNACAF, Sala II, Causa Nº 17.152/04, "Marby S.A. c/EN - Mº Economía y P-Resol 159/04 y 24/04 s/proceso de conocimiento", del 1/03/12).

De esta forma, “ante la petición de parte, el juez no sólo debe analizar de modo liminar el contenido extrínseco el acto constitutivo que pone en marcha la jurisdicción, sino llevar a cabo un contralor de la concurrencia de los presupuestos procesales, esto es, de su propia aptitud para conocer, así como de los requisitos de procedencia de la pretensión (admisibilidad extrínseca), pues ello concierne precisamente a la regularidad y validez de su aptitud

#28719832#275449559#20201202114011557

jurisdiccional para conocer" (conf. CNACAF, Sala II, Causa "Marby" cit.).

IV.- En línea con ello, corresponde señalar que la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista un caso, causa o controversia que deba ser resuelto por el Poder Judicial (Fallos: 322:528). Ello pues, "no se da una causa o caso contencioso que permita el ejercicio del Poder Judicial conferido a los tribunales nacionales cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de otros poderes"; ni, por ende, existe facultad alguna que autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (Fallos: 307:2384; 326:3007, entre otros).

En efecto, los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional encomiendan a los tribunales de la República el conocimiento y decisión de todas las "causas" y "casos" o "asuntos" que versen -entre otras cuestiones- sobre puntos regidos por la Constitución y, por otra parte, el art. 2° de la ley 27, establece que la justicia nacional "... sólo ejerce su jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte."

Es decir, las "causas" que habilitan la actuación judicial, son aquellas "en las que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas" (C.S., Fallos 310:2342; 311:2580; 313:588; 313:594; 317:335; 324:2381), por lo que debe tenerse por configurado un interés concreto, inmediato y sustancial que permita considerar al pleito como una "causa", "caso" o controversia" -en los términos de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional-, único supuesto en que la mentada función puede ser ejercida (C.S., Fallos: 317:1224; 317:335; 323:1432; 324:2388, entre otros).

Al respecto, resulta menester puntualizar que el fin y las consecuencias del control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa, requieren que el requisito de la

#28719832#275449559#20201202114011557

existencia de un “caso” o “controversia judicial” sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de los poderes (Fallos: 310:2342; 317:335; 317:1224; 320:1556; 322:678; 325:474; 326:2931).

En resumen, el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia de la afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial (conf. CNACAF, Sala III, “Carrió Elisa y otros c/ EN -Ley 26.080- Consejo de la Magistratura- Jurado de Enjuiciamiento s/ amparo ley 16.986” del 27/3/07; “Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora c/ EN –Ley 23.696 – DTO. 1055 1212 y 1589/89 s/ amparo ley 16.986”, del 13/9/07; Sala II, Nº38098/2013, “Asociación del Personal de Organismos de Control c/ EN-PEN s/amparo ley 16.986”, del 04/02/16; entre muchos otros).

V.- Que, en base a lo expuesto, debo recordar que, en el presente caso, nos encontramos ante actores que se presentan en caracteres diversos y basan su legitimación con distinto alcance. Así, observamos que algunos de ellos se presentan en su carácter de ciudadanos (v. gr., Jerónimo Guerrero Iraola; Juan Grabois), otros como legisladores (v. gr., Silvia Renee Horne, Mariano Mansilla, Ana Inés Marks, Antonio Ramon Chiocconi, Daniel Rubén Natapof, Julieta Wallace, Rosa Monsalve, Mario Scandizzo, Elvin Gerardo Williams, y Martín Doñate); y, por último, ciertas asociaciones en prosecución de sus fines sociales (Asociación Civil Instituto Arturo E. Sampay, Asociación Campesina de Cuyo y la Asociación Civil Abogados y Abogadas de Mendoza por la Justicia Social).

VI.- Comenzado por los primeros, es decir, por aquellos que invocan su carácter de ciudadanos, se ha dicho que “la inexistencia del derecho subjetivo a la legalidad, determina que -salvo hipótesis excepcionales- la reacción impugnatoria no pueda ser promovida por quien no se encuentra personal y directamente perjudicado. Este factor

#28719832#275449559#20201202114011557

opera como límite negativo. No basta cualquier interés; concretamente, no alcanza el interés en la legalidad, sino que se torna indispensable un interés calificado (conf. CNACAF, Sala III, “Carrió Elisa” cit., “Mihura Estrada, Ricardo José c/ EN s/ amparo ley 16.986”, del 13/11/14, entre Otros).

Al respecto, la Corte Suprema sostuvo que la existencia del daño es abstracto cuando el demandante no puede expresar un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumpla la Constitución y las leyes (Fallos 321:1352; 323:1261; 327:2512; 331:2287, etc.).

Así, la condición de ciudadano no es apta -en el orden federal- para autorizar la intervención de los jueces a fin de ejercer su jurisdicción, pues dicho carácter es de una generalidad tal que impide tener por configurado el interés concreto, inmediato y sustancial que permita considerar al pleito como una “causa”, caso” o controversia”, en los términos de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, único supuesto en que la mentada función puede ser ejercida (C.S., Fallos: 317:1224; 317:335; 322:528; 323:1432; 324:2388, entre otros).

En suma, la condición de ciudadano y el simple interés de éste por el respeto de la legalidad en forma genérica, no confiere legitimación suficiente para ocurrir a la jurisdicción; como ocurre en la especie respecto de los co-actores Grabois y Guerrero Iraola.

VII.- Que, a continuación, cabe examinar la legitimación de aquellos que invocan su calidad de legisladores, ya sea a nivel provincial o nacional, específicamente, las señoras Silvia Renee Horne, Ana Inés Marks, Julieta Wallace, Rosa Monsalve; y los señores Mariano Mansilla, Antonio Ramon Chiocconi, Daniel Rubén Natapof, Mario Scandizzo, Elvin Gerardo Williams y Martín Doñate.

Sobre el punto, la Corte Suprema de Justicia ha señalado en reiteradas ocasiones que el carácter de legisladores no otorga

#28719832#275449559#20201202114011557

legitimación suficiente para actuar en un proceso (Fallos 313:863; 317:335; 321:1252; 323:1432, entre otros).

El Alto Tribunal ha sostenido que la invocada "representación del pueblo" con base en la calidad de diputado nacional que inviste el actor no le confiere legitimación a los efectos de iniciar una acción de amparo. Esto es así, pues "...el ejercicio de la mencionada representación encuentra quicio constitucional en el ámbito del Poder Legislativo, para cuya integración en una de sus Cámaras fue electo, y en el terreno de las atribuciones dadas a ese Poder y a sus componentes por Constitución Nacional y los reglamentos del Congreso. Tampoco la mencionada calidad parlamentaria lo legitima para actuar en resguardo de la división de poderes ante un eventual conflicto entre normas dictadas por el Poder Ejecutivo y leyes sancionadas por el Congreso toda vez que, con prescindencia de que éste último cuerpo posea o no aquel atributo procesal, es indudable que el demandante no lo representa en juicio..." (in re "Dromi, José Roberto (Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación) s/ avocación en autos "Fontenla, Moisés Eduardo c/ Estado Nacional", del 6-9-90, Fallos: 313:863; en igual sentido, CNACAF, Sala III, "Rodríguez Marcela y otros c/ EN-PLN- Cámara de Diputados y otros s/ amparo ley 16.986", del 28/12/07; "Solanas Fernando Ezequiel y otros c/ EN- M° Economía-Dto 1953/09 s/ amparo ley 16.986", del 8/3/10 ).

Asimismo, resulta pertinente destacar que en el precedente "Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo", del 15/6/10 (Fallos: 333:1023), la Corte Suprema señaló que "...un legislador no tendría legitimación activa cuando lo que trae a consideración de un tribunal de justicia es la reedición de un debate que ha perdido en el seno del Poder Legislativo por el juego de las mayorías y minorías respectivas. Por el contrario, dicha legitimación podría eventualmente resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto."

#28719832#275449559#20201202114011557

En el presente caso, no se advierte configurada la afectación de un interés personal, de modo que -en los términos del precedente citado- queda descartada la presencia de toda cuestión contenciosa que exija definir los alcances de los derechos, inmunidades y prerrogativas que les asisten a los actores como legisladores.

En consecuencia, tampoco aparecen verificados los recaudos indicados a los fines de habilitar la jurisdicción con respecto a los actores Silvia Renee Horne, Ana Inés Marks, Julieta Wallace, Rosa Monsalve, Mariano Mansilla, Antonio Ramon Chiocconi, Daniel Rubén Natapof, Mario Scandizzo, Elvin Gerardo Williams y Martín Doñate, quienes pretenden encontrarse legitimados para promover la presente acción de amparo en su condición de legisladores -a nivel nacional y provincial-.

VIII.- Que, asimismo, corresponde el estudio de la legitimación de las asociaciones accionantes, es decir, de la Asociación Civil Instituto Arturo E. Sampay, la Asociación Campesina de Cuyo y la Asociación Civil Abogados y Abogadas de Mendoza por la Justicia Social.

Al respecto, es preciso señalar que en nuestro derecho se reconoce a las asociaciones un rol de índole representativa, que las habilita a intervenir judicialmente en pos de la tutela de los derechos colectivos de sus integrantes, lo cual implica, según la jurisprudencia aplicable, la verificación de tres factores fundamentales: a) que los miembros estén razonable y suficientemente “afectados” al punto de quedar habilitados a demandar en nombre propio, b) que el interés a tutelar guarde relación o nexo lógico con el objeto social perseguido por la entidad, y c) que el reclamo o pretensión no tornen imprescindible, por su naturaleza, la intervención procesal de interesados individuales. En línea con lo expresado, se ha predicado la existencia de algún grado de interrelación o nexo lógico entre la legitimación asociacional y la propia de los individuos nucleados en el ente colectivo, a raíz de lo cual

#28719832#275449559#20201202114011557

cuándo ésta última no se verifique, ello derriba a la legitimación procesal de la asociación (conf. Caputi, M. Claudia: “Legitimación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios”, en: AA.VV., “Tratado de Derecho Procesal Administrativo”, ed. La Ley, Buenos Aires, 2007, págs. 329 y ssgtes., en esp. pág. 354).

Asimismo, es importante recordar que la reforma constitucional no ha ampliado el universo de sujetos legitimados para la defensa de cualquier derecho, sino como medio para evitar discriminaciones y tutelar los derechos mencionados en el segundo párrafo del artículo 43 del texto constitucional, es decir, los que "protegen al ambiente, a la competencia, al usuario, al consumidor, así como los derechos de incidencia colectiva en general" (Fallos: 326:3007 y sus citas).

Por lo demás, la Corte Suprema, en la causa "Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c/ Loma Negra Cía. Industrial Argentina S.A. y otros", del 10/02/2015, señaló que “habiendo ya transcurrido más de cinco años desde el dictado del precedente "Halabi" (Fallos: 332:111), resulta razonable demandar a quienes pretenden iniciar procesos colectivos, una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase, lo cual exige caracterizar suficientemente a sus integrantes de forma tal que resulte posible a los tribunales corroborar, en la etapa inicial del proceso, tanto la existencia de un colectivo relevante como determinar quiénes son sus miembros”.

Por iguales motivos, también cabe exigir que se expongan en forma circunstanciada, y con suficiente respaldo probatorio, los motivos que llevan a sostener que tutela judicial efectiva del colectivo representado se vería comprometida si no se admitiera la procedencia de la acción, cuya falta de cumplimiento determina precisamente la inexistencia de legitimación.

En el caso de marras, la representación invocada por las asociaciones actoras y los cuestionamientos enderezados a poner en tela

#28719832#275449559#20201202114011557

de juicio la constitucionalidad del Decreto N° 820/2016 no permiten tener por cumplidos los requisitos expuestos anteriormente.

La Asociación Civil Instituto Arturo E. Sampay funda su legitimación en las cláusulas segunda y tercera de su estatuto donde se "establece la defensa y promoción de los Pactos Internacionales de la ONU (1966/76), de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales." Afirma que "en el caso adquieren particular relevancia las disposiciones de las cláusulas primeras de dichos Pactos Internacionales, que establecen el derecho de auto determinación y la titularidad de los pueblos sobre sus recursos y riquezas naturales". En términos idénticos, referidos a su propio estatuto, base su supuesta legitimación AAMJUS.

La Asociación Campesina de Cuyo, por su parte, considera que "se encuentra legitimada para accionar colectivamente en defensa de los derechos e intereses de los campesinos y/o puesteros que habitan la provincia de Mendoza, ya que, entre otros objetivos, se enumera fomentar el mejoramiento de la vida digna en el campo".

Así las cosas, cabe recordar -una vez más- que la Corte Suprema resolvió que la existencia del daño es abstracto cuando el demandante no puede expresar un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumpla la Constitución y las leyes (Fallos 321:1352; 323:1261; 327:2512; 331:2287, etc.).

En este sentido, la referencia a un exceso reglamentario de Poder Ejecutivo, que afectaría "los derechos del pueblo de la Nación Argentina, y el dominio originario que ejercen las provincias sobre los recursos y riquezas naturales", no permite justificar la legitimación de las partes. Ello pues, las asociaciones en cuestión mal pueden pretender accionar en nombre "de los pueblos" -como si se tratara de una acción

#28719832#275449559#20201202114011557

popular- o de los derechos de las provincias sobre sus recursos -cuya representación corresponde a sus gobiernos-.

A su vez, la pretendida defensa de ciertos preceptos constitucionales y convencionales es por completo insuficiente para justificar la habilitación de las entidades para demandar, en tanto, no permite tener por reunidos los extremos legales que posibilitan el ejercicio de la jurisdicción. Es que, de los planteos efectuados en autos no aparece demostrado que las asociaciones actoras detenten más que un mero interés en la legalidad y no han logrado acreditar la existencia de un interés calificado que habilite la jurisdicción judicial.

Finalmente, en el caso puntual de la Asociación Campesina de Cuyo, quien a su vez alega accionar en interés de los campesinos cuyanos, no se ha demostrado la afectación concreta y actual de derechos que exige la configuración de una causa judicial, ya que -en esencia- no es posible extraer de la pretensión, la existencia de un interés suficientemente concreto y directo del colectivo cuya protección se intenta.

IX.- Que, lo antedicho, no implica emitir juicio alguno sobre el planteo de fondo, puesto que ello no resulta posible si, como en la presente causa, no existe un “caso”, “causa” o “controversia” según los exige el art. 116 de la Constitución Nacional. Es que, en mérito a la trascendente preservación del principio de división de poderes, el art. 116 no ha reconocido al Poder Judicial la facultad de expedirse en forma general y abstracta sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos del gobierno.

En esta línea, y como se recordó en el precedente de Fallos: 322:528 con cita de Fallos: 156:318, 227, 688; 245 :552, tal ha sido la interpretación acordada al punto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante una invariable jurisprudencia, según la cual "si para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales de la Nación no existiese la limitación derivada de la

#28719832#275449559#20201202114011557

necesidad de un juicio, de una contienda entre partes, entendida ésta como un pleito o demanda en derecho instituida con arreglo a ´un curso regular de procedimiento', según el concepto de Marshall, la Suprema Corte dispondría de una autoridad sin contralor sobre el gobierno de la República, y podría llegar el caso de que los demás poderes del Estado le quedaran supeditados con mengua de la letra y del espíritu de la Carta Fundamental" (Fallos: 326:3007) (conf. CNACAF, Sala II, Nº38098/2013 “Asociación del Personal de Organismos de Control c/ EN-PEN s/amparo ley 16.986”, del 04/02/16).

Por todo lo hasta aquí expuesto y oído al Sr. Fiscal Federal,

FALLO:

Rechazando la presente acción de amparo y sus acumuladas, con costas por su orden en atención a las particularidades de la cuestión (art. 68, 2do párr. CPCCN; y art. 17, Ley N° 16.986).

Regístrese, notifíquese a las partes, y al Sr. Fiscal Federal en su correo oficial (fiscccc8-nac@mpf.gov.ar), agréguese copia de la presente en las causas acumuladas -N° 15410/16, N° 15406/16, N° 33350/16, 15348/16, N° 27724/16 y 27725/16- y, oportunamente, archívese.

Signature Not Verified
Digitally signed by MARIA ALEJANDRA BIGHTI
Date: 2020.12.04 11:32:14 ART

#28719832#275449559#20201202114011557