



Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

47958/2018, DOÑATE, MARTIN Y OTRO c/ EN-M HACIENDA DE LA NACION s/ AMPARO LEY 16.986

48764/2018, VALLEJOS, MARIA FERNANDA c/ EN s/ AMPARO LEY 16.986

Buenos Aires, de de 2019.-

Y VISTOS:

Estos autos caratulados en la forma que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este JUZGADO NACIONAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL N° 7, SECRETARÍA N° 14, que se encuentran en condiciones de dictar sentencia definitiva y de los que,

RESULTA:

I.- Que, del expediente N° 47958/18 surge que a fs. 19/34 se presenta el señor Martín Doñate en su calidad de Diputado Nacional por la Provincia de Rio Negro, y el señor Rodolfo Tailhade, en su calidad de Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires, e inician la presente acción de amparo en los términos de los artículos 1, 43, 75, inciso 4, 76 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, contra el Estado Nacional - Ministerio de Hacienda de la Nación, con el objeto de que de manera cautelar se ordene al Poder Ejecutivo Nacional que se abstenga de concluir cualquier acuerdo de financiamiento con el Fondo Monetario Internacional sin antes dar intervención al Honorable Congreso de la Nación, conforme lo establece el artículo 75, inciso 4, de la Carta Magna.

Asimismo, pretenden que se declare la inconstitucionalidad de la delegación contenida en el artículo 32, de la Ley 27.431, así como también corra la misma suerte el uso que ha hecho el Poder Ejecutivo Nacional de las facultades delegadas, por considerar que exceden las mismas.



Por su parte, peticionan que en caso de que se siga adelante con el acuerdo entre el Estado Nacional y el Fondo Monetario Internacional, se ordene el inmediato cumplimiento del procedimiento establecido en la Ley 26.122; que se declare la inconstitucionalidad del último párrafo, del artículo 60, de la Ley 24.156; se ordene al Poder Ejecutivo Nacional la remisión al Congreso Nacional de toda la información concerniente al acuerdo pendiente de aprobación por el Directorio del Fondo Monetario Internacional; y que se informe de manera cautelar a las autoridades de este último, que cualquier acuerdo celebrado entre el Poder Ejecutivo y dicha institución sin la participación del Congreso Nacional resulta contraria al ordenamiento jurídico nacional (v. fs. 19/20).

Para fundamentar sus peticiones, efectúan un relato de los antecedentes de hecho que consideran relevantes (v. fs. 20 y vta.), para luego hacer referencia a la legitimación pasiva que dicen ostentar y que da sustento a la acción incoada (v. fs. 20 vta./22).

Seguidamente, se extienden en consideraciones tendientes a fundamentar en derecho los planteos objeto de la litis, manifestando que se violaron sus derechos a participar del debate (v. fs. 22 y vta.) y que la facultad para contraer empréstitos es exclusiva del Congreso de la Nación, conforme lo dispone el artículo 75, inciso 4, de la Constitución Nacional (v. fs. 22 vta./23); luego, hacen referencia a la pretendida declaración de inconstitucionalidad de las previsiones del artículo 60, último párrafo, de la Ley de Administración Financiera, así como del artículo 32, de la Ley 27.431, y del uso de la delegación que por parte del Poder Ejecutivo Nacional (v. fs. 23/29).

Sobre este último punto, sostienen que en uso de facultades legislativas –a su entender usurpadas– el Poder Ejecutivo pretende comprometer a la República Argentina en una deuda que repercutirá en el ejercicio de derechos de las generaciones futuras, cediendo parte de la soberanía nacional, en tanto acepta diversas condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional, referidas a cuestiones políticas, tales como reducción del gasto público, modificación de tipo de cambio, entre otras.





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

En otro punto de su presentación, incorporan un pedido de declaración de certeza -en los términos del artículo 322, del CPCCN- (v. fs. 29 y vta.), requiriendo un pronunciamiento en torno a cuál sería el régimen legal que se aplicará una vez alcanzado el acuerdo con la citada institución.

Finalmente, hacen referencia a la procedencia de la vía elegida (v. fs. 29 vta./31 vta.) y solicitan que se haga lugar a la demanda incoada.

II.- Que, a fs. 38/41, los actores amplían la demanda incoada.

III.- Que, a fs. 60/79 se presenta el Estado Nacional - Ministerio de Hacienda, y produce los informes que le fueran requeridos en los términos del artículo 4, de la Ley 26.854, y artículo 8, de la Ley 16.986.

En este sentido, en cuanto aquí interesa, niega cada una de las afirmaciones efectuadas por su contraria y aduce que en autos no existe caso, causa o controversia judicial, que amerite la intervención de un tribunal de justicia (v. fs. 64 y vta.).

Vinculado con ello, remarca que los actores carecen de legitimación activa, en tanto se presentan en calidad de Diputados de la Nación e invocan facultades que la Constitución Nacional le otorgó al Poder Legislativo, no a cada uno de los legisladores que lo integran.

Al respecto, destaca que la sola calidad de diputados no les otorga legitimación para representar al Congreso de la Nación, ni a la Cámara que integran, tampoco para impugnar la constitucionalidad de actos estatales, ya sean leyes dictadas por aquél o actos del Poder Ejecutivo Nacional, en tanto se encuentran habilitados para ejercer las funciones legislativas expresamente previstas en la Carta Magna (v. fs. 65).

Por su parte, pone de resalto que el objeto de la presente acción y de la medida cautelar pretendida han devenido abstractas, atento



la conclusión del Acuerdo Stand-By y su inicio de ejecución, por lo que todo pronunciamiento al respecto resulta inoficioso (v. fs. 66 vta.).

En otro punto de su presentación, y con independencia de lo antes expuesto, manifiesta que la vía elegida es improcedente, en tanto no existe arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta.

Asimismo, puntualiza que no hay daño actual o inminente y, luego, arguye que sin perjuicio de ello, igualmente la acción de amparo debe ser desestimada (v. fs. 67/72).

Posteriormente, manifiesta que el Poder Ejecutivo Nacional no se excedió en las facultades que le fueron delegadas (v. fs. 72 vta./73) y que la declaración de certeza es improcedente (v. fs. 74/75).

Por último, formula reserva de caso federal.

IV.- Que, en este estado, y como consecuencia de lo decidido a fs. 385/386, a fs. 390/393 dictamina el señor Fiscal Federal y a fs. 394 pasaron los autos a dictar sentencia.

V.- Que, del expediente N° 48764/18 surge que a fs. 2/13 se presenta la señora María Fernanda Vallejos, en su calidad de Diputada de la Nación por la Provincia de Buenos Aires y representante del pueblo de dicho estado provincial, e inicia acción de amparo de incidencia pluripersonal o colectiva en resguardo -por un lado- de las incumbencias constitucionales que el artículo 75, inciso 4 y 7, de la Constitución Nacional, le confiere al Poder Legislativo de la Nación, y -por el otro- de la supremacía de la Carta Magna, establecida en su artículo 36; todo ello, contra el Poder Ejecutivo Nacional, la Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministerios que integran el primero, con el objeto de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de todo acto, pacto o tratado que se pudiere celebrar entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Fondo Monetario Internacional sin la previa intervención y aprobación por ambas Cámaras del Congreso de la Nación.





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

Para fundamentar su petición, realiza una reseña de los antecedentes de hecho que considera relevantes, poniendo de resalto que ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 7, tramita una causa penal en la que se investiga la presunta ilicitud del obrar de los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional en todo lo que concierne a la deuda externa contraída -en sus palabras- de forma ilícita.

Remarca, que el Poder Ejecutivo Nacional está a punto de concretar un convenio con el Fondo Monetario Internacional por el que se le otorgará un crédito *stand by* sin el concurso, intervención y previa autorización del Congreso Nacional, tornándolo un acto carente de fuerza ejecutoria, por haberse vulnerado la zona de reserva legal.

En otro punto de su presentación, hace referencia a la diferencia entre un *tratado* y un *préstamo* (v. fs. 6 vta./10 vta.) y, finalmente, ofrece prueba.

VI.- Que, a fs. 220/229 la señora María Fernanda Vallejos amplía la demanda oportunamente incoada, así como la prueba ofrecida.

VII.- Que, a fs. 240/257 se presenta el Estado Nacional - Ministerio de Hacienda, y produce los informes que le fueran requeridos, en los términos del artículo 4, de la Ley 26.854, y del artículo 8, de la Ley 16.986.

En tal sentido, y cuanto aquí interesa, realiza consideraciones sustancialmente análogas a las efectuadas al tiempo de producir el informe en el marco de la causa 47958/2018, "DOÑATE, MARTIN Y OTRO C/ EN-M HACIENDA DE LA NACIÓN S/ AMPARO LEY 16.986", las cuales fueron sintetizadas en el Punto III, del presente, y a las que cabe remitirse a efectos de evitar una reiteración innecesaria.

Por su parte, plantea conexidad con el expediente mencionado y formula reserva de caso federal.



VIII.- Que, a fs. 278/279 se hace lugar al planteo de conexidad efectuado por el Estado Nacional y, como consecuencia de lo resuelto a fs. 298/299, a fs. 302/305 dictamina el señor Fiscal Federal y a fs. 306 pasaron los autos a dictar sentencia.

CONSIDERANDO:

I.- Que, como principio, y con carácter previo al análisis de las pretensiones introducidas respecto al fondo de la cuestión, estimo oportuno dejar sentado que conforme reiterada y uniforme jurisprudencia del Alto Tribunal, el sentenciante no está obligado a seguir y dar tratamiento a todas y cada una de las argumentaciones que se le presentan, ni a examinar la totalidad de las probanzas aportadas a la causa, sino a abordar aquellas cuestiones y analizar los elementos arrimados que resulten relevantes y conducentes para dirimir el conflicto y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970).

Este temperamento resulta, en el caso de autos, particularmente aplicable, atento a que, no obstante la multiplicidad de cuestionamientos y objeciones que se formulan, será el abordaje de los extremos centrales y dirimientes del conflicto los que determinarán los criterios por adoptar a los fines de resolver acerca de los aspectos sustanciales y decisivos de la litis.

II.- Que, aclarado ello, resulta imprescindible recordar que en el ámbito propio de este proceso, el progreso de la vía excepcional elegida procede 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 la Constitución Nacional, un tratado o una ley (conf. artículo 43, de la Constitución Nacional, y artículos 1 y 2, de la Ley 16.986).

En este orden, debe puntualizarse que esta vía tiene como presupuesto la acción u omisión de órganos o agentes de la autoridad pública, que adolezca de arbitrariedad manifiesta, lo que excluye que





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

pueda convertirse en una instancia en la que los jueces asuman facultades propias de otros poderes o autoridades públicas, o se constituyan en revisores de su actuar dentro de las normas respectivas (conf. Excma. Cámara del Fuero, Sala III, in re "BORENSZTEJN Y GICOVATE S.A. C/ OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN", del 08/09/81) o incluso que se someta a la vigilancia judicial el desempeño de funcionarios u organismos para juzgar su acierto o desacierto (CSJN, Fallos: 302:535).

Por su parte, cabe destacar la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el sentido de que el amparo constituye un proceso excepcional sólo utilizable en las más delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales y exige -para su apertura- circunstancias muy particulares, caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, de modo tal que las deficiencias referidas -a que alude la Ley 16.986 y la jurisprudencia anterior y posterior a su sanción-, requieren que la lesión de los derechos o garantías reconocidos por la Constitución Nacional resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos ni de un amplio debate y prueba (CSJN, Fallos 301:1060; 306:1253 y 307:747; Excma. Cámara del Fuero, Sala II, in re "UNIÓN DE TRABAJADORES DEL ISSJP C/ EN -M° SALUD- SSS S/ AMPARO LEY 16.986", del 17/03/11).

III.- En este sentido, corresponde resaltar que conforme inveterada jurisprudencia del Alto Tribunal, la acción de amparo excluye aquellas cuestiones en las que no surge con nitidez la arbitrariedad o ilegalidad que se arguye, ya que el tema o los temas opinables o aquellos requeridos de mayor debate y aporte probatorio, son ajenos a esta acción, que no tiene por finalidad alterar las instituciones vigentes, ni faculta a los jueces a sustituir sus trámites y requisitos previamente instituidos, ni los autoriza a irrumpir en asuntos extraños a la jurisdicción que por la ley tienen conferida (CSJN, Fallos: 307:178).

Así, la ilegalidad invocada debe manifestarse en forma notoria, siendo insuficiente alegar una conducta estatal cuestionable,



sosteniendo que se afecta o restringe algún derecho constitucional, resultando necesario –además– que el acto se encuentre desprovisto de todo sustento normativo que le permita tener efectos válidos.

En este orden de ideas, la Excma. Cámara del Fuero 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 que deben 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 quienes interpretan que, a raíz de la reforma constitucional, el amparo se ha constituido en un remedio ordinario, pues continúa siendo un remedio extraordinario y excepcional (Sala V, causa 32.078/95, “AUMAN” del 13/11/95).

A mayor abundamiento, corresponde advertir que si bien la Ley 16.986 no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta a aquéllas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto por la reglamentación normativa (CSJN, Fallos 307:178, 747, 1953, 2345, entre otros).

De este modo, dada la celeridad que es propia de este tipo de proceso, la arbitrariedad o ilegalidad alegada, debe presentarse –como se expresó anteriormente– sin necesidad de mayor debate y prueba. Esto es, el juez debe advertir, sin asomo de duda, que se encuentra frente a una situación palmariamente ilegal o resultante de una irrazonable voluntad del sujeto demandado, en razón de que el amparo es un proceso sumamente simplificado en sus dimensiones temporales y formales, pues la finalidad fundamental de la pretensión que constituye su objeto, consiste en reparar –con la mayor premura– la lesión de un derecho reconocido en la Constitución, un Instrumento Internacional o una Ley (conf. Palacio, Lino Enrique, “Derecho Procesal Civil”, t. VII, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2005, p. 137).





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

IV.- Que, por su parte, y sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, no puede soslayarse que el Alto Tribunal también ha sostenido que si bien esta acción no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que la acción de amparo tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias (CSJN, Fallos 329:4741). Ello, en razón de que la vía del amparo resulta idónea para prevenir o impedir lesiones de derechos con base constitucional (CSJN, Fallos 317:1224).

V.- Que, sobre la base de tales premisas, debo comenzar por señalar que los actores de las causas conexas –el señor Martín Doñate, en su calidad de Diputado Nacional por la Provincia de Rio Negro, el señor Rodolfo Tailhade, en su calidad de Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires, y la señora María Fernanda Vallejos, en su calidad de Diputada de la Nación por la Provincia de Buenos Aires y representante del pueblo de dicho estado provincial– iniciaron los respectivos procesos con la finalidad de cuestionar –en síntesis– cualquier acuerdo de financiamiento al que pudiera arribar el Poder Ejecutivo Nacional Poder Ejecutivo Nacional con el Fondo Monetario Internacional, sin antes dar intervención al Honorable Congreso de la Nación, conforme lo establece el artículo 75, inciso 4, de la Carta Magna.

VI.- Que, sintetizada de este modo la cuestión controvertida, estimo pertinente destacar –tal como fuera sostenido al tiempo de emitir pronunciamiento en el marco de la causa N° 61735/2018, “LOZANO, CLAUDIO RAUL c/ EN s/AMPARO LEY 16.986”, de fecha 26/9/18, en trámite por ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 9, a mi cargo– que los casos o controversias contenciosos a los que se refieren los artículos 116 y 117, de la Constitución Nacional, son aquellos en los que se persigue, en concreto, la determinación del derecho o prerrogativa debatidos entre partes adversas, ante la existencia de una lesión actual o, al menos, una amenaza inminente a dicho derecho o prerrogativa (CSJN, Fallos 321:1352; 322:528,



entre muchos otros); requisito, que por ser de carácter jurisdiccional, es comprobable de oficio, pues su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia (CSJN, Fallos 331:2257). A lo que cabe agregar, que en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el artículo 2, de la Ley 27, es necesario que el derecho debatido esté fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (CSJN, Fallos 324:2381).

Asimismo, cabe recordar que toda vez que la existencia de *caso, causa o asunto*, presupone la de *parte*, esto es, la de quien reclama o se defiende y, por ende, de quien se beneficia o perjudica con la resolución a adoptar en el proceso, es élla quien debe demostrar que persigue en forma concreta la determinación del derecho debatido y que tiene un interés jurídico suficiente en la resolución de la controversia o, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que los agravios expresados la afectan en forma *suficiente* o *substancial* (CSJN, Fallos 333:1212, con cita de 306:1125; 308:2147 y 310:606, entre otros). Esto es, que posean concreción e inmediatez bastante para configurar una controversia definida, concreta, real y sustancial que admita remedio a través de una decisión que no sea sólo una opinión acerca de cuál sería la norma en un estado de hecho hipotético (CSJN, Fallos 326:1007).

Por su parte, no se puede soslayar –en tanto la señora María Fernanda Vallejos invocó una representación colectiva– que la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994, no ha modificado la exigencia de tal requisito, ya que los nuevos sujetos legitimados también deben acreditar que su reclamo tiene suficiente concreción e inmediatez –como se dijo con anterioridad–, y que no se trata de un mero pedido en que se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de normas o actos de otros poderes.

A ello corresponde agregar, que la reforma constitucional no ha ampliado el universo de sujetos legitimados para la defensa de cualquier derecho, sino como un medio para evitar discriminaciones y tutelar los derechos mencionados en el segundo párrafo del artículo 43,





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 7

del texto constitucional; es decir, los que protegen al medio ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general (CSJN, Fallos 333:1212, con cita de 326:3007).

De este modo, no es dable incluir en el catálogo de derechos de incidencia colectiva con aptitud para provocar la jurisdicción de los tribunales, al mero interés en el cumplimiento de la ley, en razón de que tal circunstancia desembocaría en una suerte de acción popular o abstracta de inconstitucionalidad, constitutiva de un control de normas excluido de la esfera judicial federal (CSJN, Fallos 317:335; 326:1007).

Ello es así, pues lo contrario implicaría obviar las exigencias de los artículos 116 y 117, de la Constitución Nacional, en punto a la necesidad de una real controversia, requisito que nunca fue permitido por al Alto Tribunal, aún en los supuestos en los que se invocasen derechos de incidencia colectiva.

VII.- Que, como consecuencia de todo lo expuesto, no resulta forzoso concluir que las acciones intentadas por los señores Martín Doñate, Rodolfo Tailhade y María Fernanda Vallejos deben ser desestimadas, en tanto carecen de la legitimación invocada.

Máxime, teniendo en consideración que todos ellos se presentaron en calidad de Diputados de la Nación, supuesto varias veces analizado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ha sostenido que el carácter de legislador no otorga legitimación suficiente para actuar en un proceso (CSJN, Fallos 324:2048, entre otros); precisando, a su vez, que los legisladores no son legitimados extraordinarios en tanto no están mencionados en el artículo 43, de la Constitución Nacional, ya que de la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994 no se sigue una automática aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción (CSJN, Fallos 339:1223).

Por ello, en mérito de todo lo expuesto,



FALLO:

I.- Rechazando las acciones de amparo incoadas por los señores Martín Doñate, Rodolfo Tailhade y María Fernanda Vallejos.

II.- Respecto a las costas del proceso, corresponde que ellas sean impuestas en el orden causado, en atención a la naturaleza de la cuestión controvertida (conf. artículo 68, segundo párrafo, del CPCCN).

Regístrese, extráigase copia de la presente para que -previa certificación por parte de la Actuaría- sea agregada a la causa N° 48764/2018, "VALLEJOS, MARÍA FERNANDA C/ EN S/ AMPARO LEY 16.986".

Fecho, notifíquese a las partes y, oportunamente, archívese.

PABLO G. CAYSSIALS

Juez Federal

