



Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

1449/2021

MUNICIPALIDAD DE ROLDAN c/ PODER EJECUTIVO NACIONAL s/ACCION MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Rosario, 23 de Febrero de 2021.-

AUTOS Y VISTOS: La causa caratulada: **“MUNICIPALIDAD DE ROLDAN C/ PODER EJECUTIVO NACIONAL S/ ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”**, Expediente N° 1449/2021 de entrada en este Juzgado Federal de 1ra. Instancia N° 2 de Rosario, a mi cargo, Secretaría “A” del que,

RESULTA:

1. En fecha 17 de febrero de 2021, comparece la Municipalidad de Roldán, representada por su Intendente Municipal, señor José María Pedretti, con patrocinio letrado, y promueve acción declarativa de inconstitucionalidad, en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra el Poder Ejecutivo Nacional, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 27.610, de interrupción legal del embarazo.

Argumenta, en sustancial síntesis, que la Ley 27.610 regula, en abierta contradicción con el plexo constitucional, la interrupción voluntaria del embarazo a requerimiento libre y consentido de la mujer



gestante y a la atención postaborto sobre pretextados compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino de adecuar la legislación interna a los estándares internacionales en materia de salud pública, derechos humanos de las mujeres y de identidad de género, e invocando la finalidad de contribuir a la reducción de la morbilidad y mortalidad prevenible de mujeres.

Que mediante esta ley se legaliza la interrupción del embarazo (aborto) priorizando la voluntad de la mujer y el goce desentendido de toda responsabilidad de la sexualidad y aptitud reproductiva, sin atender a las cuestiones biológicas, éticas, morales y jurídicas y aprobando la muerte de un ser vivo que es persona.

Manifiesta que la C.S.J.N. admitió la acción declarativa de inconstitucionalidad cuando el acto u omisión de autoridades públicas o particulares, en forma actual o inminente, lesiona, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un Tratado o una Ley.

Expresa que esta demanda posee incidencia colectiva, ya que el "derecho a la vida" es claramente un derecho de incidencia colectiva, porque atenta contra la vida como derecho universal y básico de los seres humanos, siendo encuadrable en las previsiones del artículo 43 de la Constitución Nacional. Que el bien





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

jurídico protegido es la vida humana.

Seguidamente, y en cumplimiento de los extremos para el ejercicio de derechos de incidencia colectiva, de acuerdo a lo dispuesto por las Acordadas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Nros. 32/14 y 12/2016, para otorgar la categoría invocada, detalla las siguientes circunstancias, a saber: a) el bien colectivo cuya tutela se persigue: la vida de las personas por nacer; b) que la pretensión se halla focalizada en la incidencia colectiva del derecho: lo que se solicita es que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 27.610; c) colectivo involucrado: en este caso están involucradas las personas físicas y la Municipalidad de la ciudad de Roldán en virtud del cumplimiento del cometido expresado en el decreto y declaración emitidas por la Intendencia y el Consejo Deliberante de la ciudad; 4) Se justifica la adecuada representación del colectivo a través del mandato político otorgado por los habitantes de la ciudad.

Funda su legitimación activa en lo dispuesto en los artículos 43 y 123 de la Constitución Nacional; en el decreto municipal Nro. 01.278/13 del 24 de octubre de 2013 en cuanto declaró a la ciudad de Roldán como "Protectora y Promotora de los Derechos de los Niños por Nacer" y en la declaración del Consejo Municipal de la ciudad de Roldán de fecha 30 de mayo de 2013.



Expone los fundamentos jurídicos que sustentan su planteo de inconstitucionalidad. Cita doctrina y jurisprudencia que considera favorables a su pretensión. Ofrece pruebas y formula reserva del caso federal.

2. En fecha 18 de febrero de 2021 se dispone el pase de los autos a despacho a fin de resolver respecto de la admisibilidad de la acción aquí incoada.

Y CONSIDERANDO:

1. Inicialmente, corresponde precisar la naturaleza de la acción intentada por la Municipalidad de Roldán mediante la cual solicita -en esta instancia- la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 27.610, de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, alegando la protección de un derecho de incidencia colectiva. Es decir, la cuestión traída a resolver ha sido planteada por la actora como una *acción colectiva de inconstitucionalidad*, en los términos dispuestos por el artículo 43 de la Constitución Nacional y 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Sentado ello, como paso previo e insoslayable para luego decidir acerca de la procedencia o improcedencia de esta acción de inconstitucionalidad, se impone considerar su admisibilidad y, en consecuencia, verificar la configuración de los recaudos esenciales y estructurales para este tipo de demanda,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

conforme lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Nacional, a la luz de la interpretación de dicha cláusula establecida en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del precedente "Halabi" y el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

De tal modo, *"la admisión formal de toda acción colectiva requiere la verificación de ciertos recaudos elementales que hacen a su viabilidad y exige que, de manera previa a su inscripción, los tribunales verifiquen si la acción fue promovida como colectiva, dicten la resolución que declare formalmente admisible la acción, identifiquen en forma precisa el grupo o colectivo involucrado en el caso, reconozcan la idoneidad del representante y establezcan el procedimiento para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio"*(C.S.J.N., Fallos:339:1077, considerando 40 del voto de la mayoría y del voto del juez Maqueda; 339:1254, considerando 4º; 332:111, considerando 20; Acordadas C.S.J.N. 32/2014 y 12/2016).

2. Así, un orden naturalmente lógico determina examinar en primer término la calidad, idoneidad o legitimación para obrar de la Municipalidad de Roldán, pues, de faltar ese requisito estaríamos ante la inexistencia de un "caso" o "controversia" que tornaría imposible la intervención de la justicia, dado que la justicia nacional no procede de oficio y solo



ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (artículo 2º de la Ley 27).

“El examen de la calidad o legitimación para obrar es resorte y función investigadora de oficio del juez al momento de dictar sentencia, dado que la calidad de titular del derecho del actor o la calidad de obligado del demandado es necesaria para la validez del pronunciamiento, lo que cobra particular relevancia cuando se ejerce el control de constitucionalidad” (CNCiv., Sala F, 26-4-83, ED, 104-682).

En tal sentido, es necesario establecer los sujetos que revisten la calidad de titulares de la relación jurídica sustancial y, entonces, quienes se encuentran legitimados para requerir tutela en el campo judicial, o bien, pese a no ser titulares, han sido especialmente habilitados por el ordenamiento para esgrimir pretensiones en el ámbito jurisdiccional en resguardo de derechos cuya titularidad corresponde a múltiples sujetos.

Pues bien, la pauta que determina en cada caso la legitimación procesal está dada por la titularidad activa o pasiva de la relación jurídica sustancial controvertida en el litigio. Sin embargo, el ordenamiento jurídico prevé casos de legitimación anómala o extraordinaria que habilitan para intervenir en los procesos a personas ajenas a la relación procesal





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

haciendo valer en nombre propio un derecho ajeno.

En esta línea, nuestro máximo tribunal determinó que la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no modificó la necesidad de que los tribunales de justicia comprueben la existencia de un "caso", pues no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición. Ello sin perjuicio de resaltar que la configuración de ese "caso" puede variar según la categoría de derecho que se pretenda hacer valer en la demanda (Fallos: 332:111).

Dicho tribunal en numerosos precedentes jurisprudenciales, ha sostenido que para evaluar la legitimación de quién deduce una pretensión procesal resulta indispensable, en primer término determinar *"cuál es la naturaleza jurídica del derecho cuya salvaguarda se procuró mediante la acción deducida, quiénes son los sujetos habilitados para articularla, bajo qué condiciones puede resultar admisible y cuáles son los efectos que derivan de la resolución que en definitiva se dicte"* (Fallos: 332:111).

En este rumbo, se estimó pertinente delimitar con precisión tres categorías de derechos tutelados: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos (C.S.J.N. in re "Padec c/ Swiss Medical S.A. s/ nulidad de cláusulas contractuales" del 21 de agosto de 2013).



De tal manera, en el mentado caso "Halabi" el máximo tribunal distinguió la existencia de los "derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos" de los "derechos de incidencia colectiva de intereses individuales homogéneos". La nota fundamental que permite distinguir ambas categorías es la divisibilidad o indivisibilidad de la pretensión deducida.

En los "derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos" o también denominados "derechos difusos" cada uno de los miembros del grupo es titular indivisible del derecho invocado, siendo imposible concebir una solución material distinta para cada uno de ellos al cierre del pleito. En cambio, en los "derechos de incidencia colectiva de intereses individuales homogéneos" se busca tutelar colectivamente derechos de naturaleza individual, que permitirían, en caso de no accederse a una respuesta concentrada, una solución material distinta para cada uno de los afectados, lo que pone en evidencia la divisibilidad de su objeto. En estos casos, no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles (Leandro J. Giannini-Francisco Verbic, "Los procesos colectivos y acciones de clase en el Derecho Público Argentino", Rubinzal Culzoni, ps.37/38).

Situado el análisis desde esta perspectiva, y en orden a la verificación de los





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

requisitos establecidos por la C.S.J.N. mediante las Acordadas Nro. 32/14 y 12/16, el Intendente de la localidad de Roldán, expresa que: a) el bien colectivo cuya tutela se persigue: es la vida de las personas por nacer; b) que la pretensión se halla focalizada en la incidencia colectiva de dicho derecho: por lo que solicita se declare la inconstitucionalidad de la Ley 27.610; c) que el colectivo involucrado: está dado por las personas físicas y la Municipalidad de la ciudad de Roldán en virtud del cumplimiento del cometido expresado en el decreto y declaración emitidas por la Intendencia y el Consejo Deliberante de la ciudad; respectivamente, y d) que se justifica la adecuada representación del colectivo a través del mandato político otorgado por los habitantes de la ciudad.

En función de ello, se advierte que el bien colectivo tutelado, de acuerdo a los términos concretos de la acción incoada, sería la vida de las "personas por nacer", y por ende, la categoría del derecho que se pretende hacer valer en la demanda **es de incidencia colectiva relativa a derechos colectivos**.

Con arreglo a esta pretensión, la clase afectada estaría conformada por todas las "personas por nacer" con el alcance dispuesto por la Ley 27.610, es decir, en todo el territorio de la República Argentina (art.21 ley citada), en función de ello, justifica su legitimación activa en las siguientes circunstancias, a saber: a) que por el artículo 123 de



la Constitución Nacional, los municipios son autónomos; b) que dicha Municipalidad dictó el decreto N°01.278 de fecha 24 de octubre de 2013, por el cual se declara a la ciudad de Roldán como "Protectora y Promotora de los Derechos del Niño por Nacer" rechazándose rotundamente el aborto como práctica; c) la declaración del Consejo Municipal de la ciudad de Roldán de fecha 30 de mayo de 2013; d) el artículo 43 de la Constitución Nacional; y e) la ley 26.061, "Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes", artículo 1º.

Al respecto, luego de la reforma constitucional de 1994, se otorgó legitimación para accionar en defensa de derechos de incidencia colectiva en general, **al afectado, al defensor del pueblo y a las asociaciones que tiendan a esos fines, registradas conforme a la ley** (art. 43, segundo párrafo, CN; Fallos 330:2800). Entonces, es dable concluir que, en la especie, el municipio carece de legitimación activa para cuestionar judicialmente con el alcance pretendido la validez de la ley en trato. Ello, atento no encuadrarse en ninguno de los supuestos previstos por la norma.

Así pues, el intendente de la Municipalidad de Roldán no es un legitimado extraordinario, en tanto, reitero, no se encuentra entre los mencionados en el citado artículo.

"De la ampliación de los sujetos legitimados no se sigue una automática aptitud para





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción. Ello es así, en atención a que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial de la Nación conferido a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los tribunales inferiores de la Nación por los arts. 108, 116 y 117 de la Constitución Nacional intervenga, de acuerdo con invariable interpretación que el Congreso Argentino y la jurisprudencia del máximo tribunal han tomado de la doctrina constitucional de los Estados Unidos, en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el artículo 2° de la ley 27". (CSJN, in re "Abarca"),

Siguiendo esta inteligencia, la Corte en el precedente "Abarca, Walter José y otros c/ Estado Nacional-Ministerio de Energía y Minería y otro s/ amparo ley 16.986" de fecha 6 de septiembre de 2016 consideró que: "Solo una lectura deformada de lo expresado por esta Corte en la decisión mayoritaria tomada en la causa "Halabi", (Fallos: 332:111), puede tomarse como argumento para fundar la legitimación del demandante, pues basta con remitir a lo sostenido en el considerando 9° de dicho pronunciamiento para concluir que, con referencia a las tres categorías de derechos que se reconocen, la exigencia de caso en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional se mantiene incólume "...ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición". La



sentencia dictada por esta Corte en el mencionado caso "Halabi", como no podría ser de otro modo, no ha mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación en los términos señalados en los considerandos precedentes, para convertirlo en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República".

Por lo tanto, puede afirmarse, reitero, siguiendo lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Nacional y los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia, que la tutela de los derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos corresponden a las personas individualizadas en el mentado artículo, y que ella debe ser diferenciada de la protección de los bienes individuales, sean patrimoniales o no, para los cuales hay una esfera de disponibilidad en cabeza de su titular. Situación que tampoco se verifica en autos, dado que **la Municipalidad de Roldán, no es afectado directo, en los términos dispuestos por el artículo 43 supra mencionado y la doctrina que emana de los precedentes jurisprudenciales del máximo tribunal, desde que los intereses que se esbozan como inherentes al municipio en el caso no son tales, pese al decreto y declaración del Consejo Municipal referido.**

Como bien se mencionó en el precedente





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

“Halabi” de la C.S.J.N., en los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos existen dos elementos de calificación que resultan prevalentes, a saber: a) la petición debe tener por objeto la tutela de un bien colectivo, lo que ocurre cuando éste pertenece a toda la comunidad, **siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna**. Por esta razón sólo se concede una legitimación extraordinaria para reforzar su protección, **pero en ningún caso existe un derecho de apropiación individual sobre el bien ya que no se hallan en juego derechos subjetivos**. No se trata solamente de la existencia de pluralidad de sujetos, sino de un bien que, como el ambiente, es de naturaleza colectiva. Es necesario precisar que estos bienes no tienen por titulares a una pluralidad indeterminada de personas, ya que ello implicaría que si se determinara el sujeto en el proceso éste sería el titular, lo cual no es admisible. Tampoco hay una comunidad en sentido técnico, ya que ello importaría la posibilidad de peticionar la extinción del régimen de cotitularidad. Estos bienes no pertenecen a la esfera individual sino social y no son divisibles en modo alguno. **Por lo expuesto, tratándose de la tutela de un derecho de incidencia colectiva que tiene por objeto un bien colectivo, como bien lo mencionara la accionante en su libelo postulatorio, la Municipalidad de Roldán no puede atribuirse la protección de este bien; y b) la pretensión debe ser focalizada en la incidencia colectiva del derecho**. De tal manera, cuando se ejercita



en forma individual una pretensión procesal para la prevención o reparación del perjuicio causado a un bien colectivo, se obtiene una decisión cuyos efectos repercuten sobre el objeto de la *causa petendi*, pero no hay beneficio directo para el individuo que ostenta la legitimación. **Por ello, en esta acción, tampoco puede alegar válidamente la Municipalidad de Roldán un perjuicio directo, invocando la contradicción entre su decreto y declaración del Consejo Municipal con la ley nacional cuya inconstitucionalidad pretende, en aras de la protección de un bien colectivo como la vida de los “niños por nacer”.**

Por último, alude el fallo citado a que en este tipo de supuestos, la prueba de la causa o controversia se halla relacionada con una lesión a derechos sobre el bien colectivo y no sobre el patrimonio del peticionante o de quienes éste representa; y afirma que la tutela de los derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos corresponde a los sujetos mencionados en el artículo 43 de la Constitución Nacional.

En sintonía con esta decisión, pero en relación con la legitimación activa de una provincia en un proceso colectivo, se pronunció la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la reciente causa “Formosa, provincia c/ Estado Nacional s/ amparo” de fecha 17/12/2020, al sostener que: *“En efecto, debe señalarse que la invocada afectación de tales derechos de*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

*incidencia colectiva no autoriza la intervención de las autoridades provinciales en los términos del segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional, **pues no resultan legitimadas activas de acuerdo al texto constitucional que solo menciona al afectado, al Defensor del Pueblo, y a las asociaciones que propenden a los fines indicados en la norma (Fallos: 325:2143), sin que pueda considerarse que las provincias o sus gobiernos constituyan una organización no gubernamental o una asociación intermedia de esa naturaleza (conf. Convención Nacional Constituyente, "Diario de Sesiones", 29° Reunión, 3° Sesión Ordinaria -continuación-, 11 de agosto de 1994, págs. 4048 y 4058; causas "San Luis, Provincia de" (Fallos: 333:9) y CSJ 779/2009 (45-S)/CS1 "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ amparo", sentencia del 1° de junio de 2010).** Así pues, resulta aplicable al sub lite la doctrina que surge del precedente de Fallos: 325:2143, oportunidad en la que esta Corte recordó la necesidad de que, como principio, la parte litigue en defensa de un interés propio y directo, el que no aparece cuando la intervención provincial no tiende al resguardo de sus intereses sino al de terceros (considerando 3°)" (lo resaltado en negrita me pertenece).*

Ni los invocados decreto y declaración del Consejo Municipal, ni la alegada autonomía municipal para fundar su legitimación, constituyen argumentos suficientes que permitan conmovir la conclusión



arribada.

En efecto, la atribución excepcional que se arroga la Municipalidad de Roldán en virtud de un decreto municipal y de su autonomía municipal, no puede vulnerar de ningún modo, lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Nacional **en cuanto legitima para accionar en este tipo de procesos colectivos, a tres sujetos en particular: el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones de defensa de aquellos fines.**

Máxime cuando la Provincia de Santa Fe todavía no ha adecuado su ordenamiento normativo (constitucional o legal) al postulado previsto en el artículo 123 de la Constitución Nacional, ergo, no ha determinado el alcance y contenido de la mentada autonomía municipal.

Siendo así, a falta de un bloque de legalidad que permita precisar con certeza la sustancia de la invocada autonomía municipal de la ciudad de Roldán, se torna materialmente imposible aceptar en este caso la pretendida legitimación procesal.

Efectivamente, la accionante no puede sostener su calidad de afectada (y por tanto legitimada procesal) sobre la base de lo dispuesto tanto en el decreto Nro. 01.278/13 como en la declaración del Consejo Municipal por cuanto dichos actos se contraponen con la ley nacional, y de ese modo pretender revertir la jerarquía de las normas prevista en el artículo 31 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. No debemos perder





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE ROSARIO 2

de vista el principio de supremacía constitucional y el principio de jerarquía de las fuentes del derecho.

Es preciso recordar que, como lo viene señalando la C.S.J.N., *“el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere que el requisito de la existencia de un “caso” sea observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para la trascendente preservación del principio de división de poderes, al excluir al Poder Judicial de una atribución que, como la de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos del gobierno, no le ha sido reconocida por el art. 116 de la Constitución Nacional (Fallos: 306:1125; 307:2384)”* (CSJN, Abarca, Walter José y otros c/ Estado Nacional-Ministerio Energía y Minería y otros/ amparo ley 16.986” del 06/09/2016).

3. En función de lo expuesto, la Municipalidad de Roldán, representada por su Intendente Municipal, carece de legitimación activa para interponer esta acción colectiva de inconstitucionalidad de la manera que pretende. En consecuencia, atento no verificarse los presupuestos exigidos por el artículo 43 de la Constitución Nacional a la luz de la interpretación vertida por la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los requisitos previstos por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, atento la inexistencia de



“caso” o “controversia” en los términos aquí expuestos, corresponde rechazar *in limine* y declarar la inadmisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad propuesta.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVO: Rechazar *in limine* la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad de Roldán, representada por su Intendente Municipal, por los fundamentos esgrimidos en los considerandos del presente pronunciamiento. Insértese y hágase saber.

