Expediente Número: CAF - 15260/2024 **Autos:** FRADE, MONICA EDITH Y OTROS c/ EN - PEN - DTO 780/24 s/AMPARO LEY 16.986 **Tribunal:** CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I /

EXCMA. SALA:

1. Mónica Edith Frade, Maximiliano Carlos Francisco Ferraro, y María Victoria Borrego, en su carácter de diputados, interpusieron "acción de amparo colectivo en los términos de los artículos 43 de la Constitución Nacional, Ley 16.986, contra el Estado Nacional, Poder Ejecutivo, con el objeto de que: 1.- Se declare la inconstitucionalidad y la nulidad absoluta e insanable del Decreto N° 780/2024 (DECTO-2024-780-APN-PTE - Reglamentación de la Ley N° 27.275. Modificación del Decreto N° 206/2017) y de toda normativa o acto que derive de su vigencia o que fue dictado en su cumplimiento, por violar los Artículos 28 y 99 inc. 2 de la Constitución de la Nación Argentina y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporados a la legislación aplicable por disposición del Artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional".

En particular, destacaron que "la disposición del Poder Ejecutivo que se cuestiona, constituye una desviación de poder y un abuso de derecho público, por violar el principio republicano, la división de poderes, la democracia, el principio de reserva de ley y los derechos colectivos de la ciudadanía argentina a la participación en los asuntos públicos mediante el acceso a la información pública, amparada por la Ley 27.275 y la doctrina nacional e internacional aplicable en la materia".

Fundaron su legitimación en su "carácter de ciudadanos afectados por la restricción al derecho de acceso a la información pública a consecuencia del dictado del Decreto 780/2024", como así también en su calidad de Diputados de la Nación. A su vez, expusieron los argumentos por los que consideran que están reunidos los supuestos de un caso colectivo y solicitaron el dictado de una medida cautelar.

En oportunidad de presentar el informe del artículo 4° de la Ley N° 26.854, el Estado Nacional planteó la ausencia de legitimación activa de los accionantes.

2. El Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 3 declaró inadmisible la presente acción de amparo, por ausencia de aptitud procesal de las demandantes (art. 3, ley 16.986; fs. 114).

Para resolver de esa manera, recordó que, según doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “sólo una lectura deformada de lo expresado en la decisión mayoritaria tomada en la causa ‘Halabi’ podía tomarse como argumento para fundar la legitimación del demandante sin la existencia de un caso”. Y que ese Tribunal ha sido enfático en afirmar que “la carencia de legitimación alegada por un grupo de legisladores es nítida en cuanto al cargo que tienen, porque esa cualidad sólo los habilita para actuar como tales en el ámbito del órgano que integran y con el alcance otorgado a tal función por la Constitución Nacional”.

El magistrado postuló que por más amplio y flexible que deba ser el acceso a la jurisdicción (art. 18, CN; art. 8.1. y 25, CADDHH) “no hay duda de que la aptitud legitimante en procesos que proponen un debate constitucional supone cierta concreción del derecho o interés cuya titularidad se invoca; superando, conforme las circunstancias del caso, facetas que remiten a su consideración meramente abstracta”.

Sobre esas bases, sostuvo que el estatus de diputado nacional *per se* no amplía el ámbito de los derechos públicos subjetivos confiriendo legitimación activa para deducir demandas impugnativas de normas jurídicas. Añadió que “tal condición habilita en la tripartición funcional consagrada en el texto constitucional, a ejercer la iniciativa legislativa bajo la forma de proyectos de ley (art. 77 y ccdtes., CN). Máxime en caso de considerar que la norma atacada, dada su naturaleza reglamentaria (art. 99, inc. 2, CN) ha incurrido en exceso”.

Así las cosas, concluyó que “los actores no acreditaron la presencia del presupuesto habilitante: una

afectación concreta y personal. Luce evidente pues que en el *sub lite*, dada la materia involucrada y los alcances fijados por la CSJN en Fallos 337:1108 era necesario configurar una respuesta negativa a una solicitud de acceso a la información pública, fundada en la norma impugnada".

3. Contra esa decisión, los actores interpusieron —oportunamente— recurso de apelación (fs. 115/121), el que fue concedido a fs. 122.

En su memorial, argumentaron que "en carácter de ciudadanos y también como legisladores, acud[en]a la Justicia a los fines de garantizar la publicidad de los actos de gobierno, a través de la preservación del acceso a la información pública, establecida en los postulados de la Ley 27.275, que son menoscabados, *'de forma actual o inminente'* mediante el Decreto 780/24, por vía reglamentaria".

Entendieron que "el valor instrumental del derecho de acceso a la información, en orden a la libertad de expresión y al conocimiento de la cosa pública, justifica la predicada amplitud en cuanto a su reconocimiento y consagración práctica, encontrando aquí la raíz conceptual que legitima a los actores para accionar cuando se ve afectado un derecho del que se es usuario en forma actual o inminente".

De esta manera, plantearon que se hallan legitimados para interponer la presente acción de amparo, "en el carácter de afectados en lo relativo a los derechos del usuario y de incidencia colectiva conforme lo establece el segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional".

Como corolario de lo expuesto, indicaron que "[su] legitimación procesal [...] deriva del derecho a preservar la legalidad del procedimiento establecido para acceder a la información pública, mediante la ley 27.275 y su reglamentación Decreto N° 206/2017, modificado por el Decreto 780/24".

4. La existencia de caso o controversia es un presupuesto procesal indispensable para habilitar el ejercicio de la jurisdicción —pues de lo contrario se estaría

admitiendo una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición (art. 116 de la CN y doctrina de Fallos: 326:3007, entre muchos otros)—. Tanto es así, que corresponde su escrutinio incluso de oficio por parte de los magistrados (Fallos: 336:2356).

Para ello, resulta determinante la concurrencia de legitimación en quienes instan la intervención judicial y en aquellos contra los que lo hacen. Esto es, de su vinculación con el objeto sobre el que versa la pretensión, de modo tal que la dilucidación de la disputa pueda reportarles un interés susceptible de tutela jurídica. Sin legitimación, no cabe admitir la existencia de un caso o controversia que pueda ser resuelto por un tribunal, en tanto es ajena a su misión constitucional efectuar declaraciones abstractas de derechos (Fallos: 322:528; 323:4098).

En consecuencia, para que exista “caso o controversia” susceptible de ser decidida por el Poder Judicial, constituye un recaudo ineludible que quien promueve la acción cuente con legitimación suficiente (cf. art. 116 Constitución Nacional y art. 2° de la Ley N° 27). Como ha señalado el Alto Tribunal, “la existencia de ‘causa’ presupone la de ‘parte’, esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. La ‘parte’ debe demostrar la existencia de un interés jurídico suficiente o que los agravios expresados la afecten de manera suficientemente directa o sustancial…(Fallos: 326:3007)” (Fallos: 331:1364).

De allí que, en lo que concierne a la evaluación de la legitimación de quien deduce una pretensión procesal, resulta indispensable determinar “cuál es la naturaleza jurídica del derecho cuya salvaguarda se procura 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, considerando 9°)

5. Los actores alegan que el decreto cuestionado afecta el derecho de acceso a la información pública, reconocido por diversas convenciones internacionales y por la Ley N° 27.275. En este sentido, invocan su carácter de afectados por ser “ciudadanos” y “legisladores”, que en forma actual o inminente vieron restringidos ese derecho de acceso mediante la aludida reglamentación.

Ahora bien, como ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos: 333:1023 y la Procuradora Fiscal en la causa “Solá, Felipe c/ EN s/ amparo ley 16.986”, del 12/04/2019, la cuestión en torno a la legitimación de los legisladores en su calidad de tales no resulta novedosa y encuentra respuesta en “un conjunto de pronunciamientos (Fallos: 313:863, ‘Dromi’; 317:335 "Polino"; 322:528 ‘Gómez Diez’; 323:1432 ‘Garré’ y 324:2381 ‘Raimbault"’) en los que se distinguieron supuestos de ausencia de legitimación de aquellos otros en los que tal legitimación podría ser reconocida”.

En el primero de los pronunciamientos citados el Alto Tribunal recordó que “no confiere legitimación [la] invocada 'representación del pueblo' con base en la calidad de diputado nacional que [el actor] inviste. Esto es así, pues el ejercicio de la mencionada representación encuentra su 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 sus componentes por la 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 dictadas por el Congreso, toda vez que, con prescindencia de que este último cuerpo posea o no aquel atributo procesal, es indudable que el demandante no lo representa en juicio’”.

Por otra parte, también destacó que se ha tomado “en consideración para negar legitimación a un grupo de legisladores la falta de comprobación de la afirmación efectuada por ellos de haber sufrido un daño

claro, directo, inmediato de sus prerrogativas legislativas, ni que se hubiera ocasionado un perjuicio hacia sí mismos como individuos".

Sobre la base de esta doctrina, se descartó "la presencia de toda cuestión contenciosa que exija definir los alcances de los derechos, inmunidades y prerrogativas que le asisten [a un] diputado [...] en el seno de la Cámara de la que es miembro y no se observa la afectación a un interés suyo personal, directo y concreto" (del citado dictamen de la Procuradora Fiscal; en similar sentido, Fallos: 333:1023, entre otros).

6. Tomando en consideración la reseña realizada se observa que, sin perjuicio de la invocación del carácter de "afectados" y de la indudable relevancia del derecho de acceso a la información pública reglamentado por el Decreto N° 780/2024, los amparistas no lograron demostrar la existencia de un interés "especial" o "directo", "inmediato", "concreto" o "sustancial" que permita tener por configurado un "caso contencioso" (Fallos: 307:2384; 322:528).

En tal sentido, no han justificado que tengan, frente a la norma que cuestionan, un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, sin que tampoco pueda sustentarse su legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes (Fallos: 321:1352).

Es que, sin perjuicio de la legitimación amplia que la Ley N° 27.275 reconoce a quienes solicitan acceder a información pública, lo cierto es que los apelantes no han acreditado que alguna repartición les hubiera impedido el ejercicio de ese derecho por aplicación de la norma cuestionada, como así tampoco invocaron que con el dictado del decreto se hubieran afectado sus prerrogativas como legisladores.

Como recordó la Corte Suprema de Justicia en Fallos: 333:1023, ha de rechazarse "de plano una acción de inconstitucionalidad [en tanto] '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 cumplan la Constitución y las leyes' (arg. Fallos: 321:1352). De otro modo, admitir la legitimación en un grado que la identifique con el 'generalizado interés de todos los ciudadanos en ejercicio de los poderes de gobierno', 'deformaría las atribuciones del Poder Judicial en sus relaciones con el Ejecutivo y con la legislatura y lo expondría a la imputación de ejercer el gobierno por medio de medidas cautelares' ('Schlesinger v. Reservist Committee to Stop the War', 418 U.S. 208, espec. págs. 222, 226/227, 1974; Fallos: 321: 1252)".

En consecuencia, en las condiciones que ha sido propuesta, cabe considerar que la declaración de inconstitucionalidad pretendida no surge vinculada ni preordenada a la resolución de un conflicto concreto entre partes adversas o una colisión efectiva de derechos, sino a la mera supresión de la norma del ordenamiento jurídico, misión que, por cierto, no resulta propia del Poder Judicial.

7. Por tales motivos, corresponde rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia recurrida.

Dejo así contestada la vista conferida y solicito ser notificado de la resolución que oportunamente se dicte mediante el envío de la sentencia simultáneamente a las siguientes direcciones de correo electrónico: rcuesta@mpf.gov.ar, rpeyrano@mpf.gov.ar, arahona@mpf.gov.ar, y dvocos@mpf.gov.ar.

Signature Not Verified
Digitally signed by RODRIGO CUESTA
Date: 2024.12.03 09:32:16 ART