

**CCF 20209/2023/CA1 –SI– “ASOCIACIÓN DE PILOTOS DE LÍNEAS
AÉREAS C/ ESTADO NACIONAL PODER EJECUTIVO DNU 70/23 S/
AMPARO”**

Juzgado N° 4

Secretaría N° 7

Buenos Aires, de abril de 2024.

Y VISTO:

El recurso de apelación interpuesto y fundado por la parte actora el 23/2/2024 –concedido el 27/2/2024– contra la resolución del 14/2/2024; y

CONSIDERANDO:

1. En autos, la Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas (“APLA”, en adelante) promovió acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional contra el Estado Nacional–Poder Ejecutivo Nacional “*a fin de que se declare la nulidad, y en su caso inconstitucionalidad, del Decreto (DNU) 70/23, por el que, entre otras tantas cuestiones, deroga la Ley 19.030, sobre Política Nacional de Transporte Aéreo de carácter comercial, deroga el art. 9 de la Ley 26.412, y modifica el Código Aeronáutico (Ley 17.285), todos aspectos que hacen, directa e inmediatamente, a la actividad de los sujetos representados por la entidad que aquí se presenta, en abierta colisión con el art. 99.3 de la Constitución Nacional y, por tanto, determinando su nulidad absoluta e insanable*” (ver escrito inicial del 29/12/2023, el destacado es del original).

Allí, apuntó que “*las modificaciones que se pretenden introducir establecen la actividad aeronáutica comercial como un ‘servicio esencial’; la privatización de los servicios de protección al vuelo y servicios aeroportuarios, entre ellos los servicios de rampa, en régimen de libre competencia; la consideración de aeronaves tanto a las tripuladas como no tripuladas y a las conducidas por inteligencia artificial; la eliminación del carácter excepcional en el no cumplimiento del requisito de nacionalidad para el personal aeronáutico; la eliminación del carácter excepcional o por conveniencia nacional en la utilización de aeronaves de matrícula extranjera mediante*

USO OFICIAL



convenios de doble vigilancia, manteniendo la exigencia de ser tripuladas, asistidas y mantenidas por personal argentino; se elimina el requisito de audiencia pública para el otorgamiento de rutas y que la mayoría del capital social sea propiedad de argentinos con domicilio en el país; la liberación de tarifas sin ninguna restricción; pierde injerencia la autoridad aeronáutica en la autorización de uso de código compartido, o fusión de servicios o negocios, quedando referidos los mismos a la ley de defensa de la competencia; y el establecimiento de una política de aviación fundada en el principio de libre mercado”.

Por consiguiente, alegó que *“con el Decreto 70/23, de manera irrazonable, arbitraria e infundada, el Poder Ejecutivo Nacional ha alterado in pejus el régimen de prestación de servicios aeronáuticos, afectando las condiciones de trabajo y empleo de las tripulaciones aeronáuticas, en particular respecto de los pilotos que las componen, y ello determina un incumplimiento de los mandatos imperativos de orden constitucional y supralegal”*, razón por la cual consideró que el DNU 70/23 resulta inconstitucional y reclamó el dictado de una medida cautelar.

2. El *a quo* desestimó la acción incoada (ver resolución del 14/2/2024), en base a dos argumentos centrales, estrechamente vinculados entre sí.

En primer lugar, juzgó que la Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas carecía de legitimación, puesto que no había demostrado con su exposición de los hechos la existencia de un perjuicio de índole personal, particularizado y concreto ocasionado por el DNU 70/2023. En tal sentido, ponderó que *“lo manifestado por la Asociación peticionaria son solo expresiones genéricas, como ser "afectación de las condiciones de trabajo", "aumento del riesgo en las operaciones", regresividad en cuanto a las "condiciones dignas y equitativas de labor", "protección a la seguridad", "colisión de principios", entre otras, que no permiten verificar de manera precisa el motivo porqué a través del decreto impugnado se produciría la alegada afectación del interés jurídicamente protegido de orden particular,*



Poder Judicial de la Nación

concreto e inmediato referido al colectivo que representa –pilotos con licencia habilitante–, susceptible de tratamiento judicial”.

Por otra parte, y en línea con lo anterior, el juez de grado ponderó que no se configuraba en autos un “caso”, tal como fuera definido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, ya que *“la Asociación actora no describe en forma particular de qué manera el decreto en cuestión violentaría los derechos y principios invocados, sino que solo se limita a realizar una genérica enumeración de aquellos, sin cumplir con el requisito de describir con precisión la afectación alegada”.*

En suma, concluyó que *“la peticionaria no posee legitimación procesal para perseguir el objeto reclamado en la presente acción, por no haber demostrado tener un interés concreto en el dictado de un pronunciamiento judicial que la beneficie o perjudique, que remueva o no el obstáculo al que atribuye la lesión de los derechos invocados”.*

3. Este pronunciamiento fue apelado por APLA el 23/2/2024.

En su memorial, en apretada síntesis, critica ambos pilares en los que se sustentó el rechazo de la acción en primera instancia, a saber: **a)** la falta de legitimación de APLA para requerir la inconstitucionalidad del DNU 70/23; y **b)** la ausencia de ‘caso’, en los términos en los cuales fuera definido por la Corte Suprema.

En torno al primero de los agravios, en resumen, alega que *“es una entidad sindical con Personería Gremial, en los términos de los arts. 25 y 31 de la Ley 23.551, que agrupa a los profesionales PILOTOS, al personal jerarquizado comprendido en las categorías de PILOTOS con licencia habilitante, en relación a aeronaves de alas fijas o rotativas, con zona de actuación en todo el país”.* Indica que no se trata en el caso de una acción de clase tal como fuera definida en el fallo “Halabi” de la Corte, sino que se refiere a una acción colectiva que versa sobre intereses de la misma índole.

Respecto del segundo, en suma, aduce que *“tanto por la legitimación mediata, la nulidad de las normas del DNU que afectan, de modo directo, actual y concreto, a los intereses colectivos de la actora, y por tanto*

USO OFICIAL



comprendido en el concepto previsto en el art. 43 C.N., como por la legitimación inmediata, en tanto la puesta en ejecución de aquéllas, en relación a las condiciones de trabajo, empleo y desenvolvimiento del sistema aerocomercial, en el cual se desempeñan los representados de la actora, existe una “causa” o “caso” con suficiente entidad como para justificar la representación aludida y la capacidad de promover el amparo en los términos indicados”.

4. Elevados los autos a esta Sala, el Tribunal corrió vista del planteo de la actora al Sr. Fiscal General, quien dictaminó el 18/3/2024 opinando, en definitiva, que *“corresponde admitir parcialmente el recurso de apelación y reconocer legitimación a la accionante para cuestionar los artículos 182, 188 y 212 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, en la medida en que esas normas podrían afectar los derechos laborales del común de sus asociados”.*

5. Ello sentado, conviene destacar –en primer lugar– que es doctrina reiterada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que los jueces no están obligados a seguir todas las argumentaciones que se le presenten, bastando las conducentes para resolver el conflicto (*conf. CSJN, Fallos: 258:304; 262:222; 272:225; 278:271 y 291:390, entre muchos otros*).

6. A modo introductorio, conviene recordar la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (*reiterada recientemente en Fallos 346:1387*), en cuanto a que el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa exige inexorablemente el requisito de la existencia de un ‘caso’, en donde se debata la determinación de un derecho entre partes adversas, fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (*conf. CSJN, Fallos 324:2381 in re “Raimbault”; 329:1675 in re “El Muelle Place S.R.L.”*). Requisito que, a su vez, debe ser observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para asegurar la preservación del principio de división de poderes, que excluye al Poder Judicial de la atribución de expedirse en forma general sobre la



Poder Judicial de la Nación

constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno (*conf. CSJN, Fallos 306:1125; 307:2384; 310:2342; 317:335; 330:3109; y 342:1*).

En tal entendimiento, la Corte Suprema tiene dicho que los casos o controversias contenciosos que habilitan la jurisdicción de los tribunales federales son aquellos en los cuales 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 (*conf. CSJN, Fallos 322:528, entre muchos otros*). Es decir que se configura un “caso justiciable” cuando concurren dos recaudos: por una parte, debe tratarse de una controversia que persigue la determinación del derecho debatido entre partes adversas, fundado en un interés específico, directo, o inmediato atribuible al litigante; por otra, la causa no debe ser abstracta en el sentido de tratarse de un planteo prematuro o que hubiera devenido insustancial (*conf. CSJN, Fallos 307:2384, in re “Constantino Lorenzo” y, más recientemente, 342:917, in re “Barrick”, considerando 6º, entre muchos otros*).

En efecto, se ha sostenido que la existencia de ‘caso’ 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. En este orden de ideas, la parte 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, que los agravios expresados la afecten de forma “suficientemente directa” o “substancial” (*conf. CSJN, in re “San Luis”, Fallos 345:801*). Es decir que la “parte” debe demostrar la existencia de un “interés especial” en el proceso o que los agravios alegados la afectan en forma “suficientemente directa” o “substancial”, esto es, que poseen “concreción e inmediatez” bastante para poder procurar dicho proceso (*conf. CSJN, Fallos 342:1549*).

Por su parte, 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

USO OFICIAL



resaltar que la configuración de ese ‘caso’ puede variar según la categoría de derecho que se pretenda hacer valer en la demanda (*conf. CSJN, Fallos 343:1259*).

En definitiva, 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. CNCAF, Sala III, in rebus: “Posse Francisco Javier María c/ ENM Público de la Defensa- Defensoría General de la Nación s/ amparo ley 16.986”, del 18-4-17; “Federación del Personal de Vialidad Nacional c/ EN -AABE y otro s/ amparo ley 16.986”, del 17-10-19, entre otros*).

Como se ha dicho en reiteradas oportunidades, 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 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. CNCAF, Sala III, “Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires c/ EN -Honorable Cámara de Diputados de la Nación y otro s/ amparo ley 16.986”, del 27-8-19; “Partido Demócrata Cristiano de CABA y otro c/ EN – PEN – M° Salud y Desarrollo s/ amparo ley 16.986”, del 2-9-20; “Asociación Civil Inquilinos Agrupados c/ EN -DNU 320/20 s/ amparo ley 16.986”, del 11-8-21; “En Virtud de la Justicia Fundación c/ EN y otro s/ amparo ley 16.986”, del 30/11/2023, entre otros*).

Así, 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 (*conf. CSJN, Fallos 327:2512 y 331:2287, entre otros*).

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo sostuvo que corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones en las cuales el Poder Ejecutivo dicta decretos de necesidad y urgencia, como asimismo el control de compatibilidad constitucional en cuanto



Poder Judicial de la Nación

al contenido sustancial de las medidas adoptadas, cuando ello se debate en un caso concreto (*conf. CSJN, “Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo”, voto de los jueces Belluscio y Bossert*) y, más recientemente, expresó que es atribución del Poder Judicial evaluar, en el caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos (*conf. CSJN, Fallos 334:799*). En efecto, como se dijera, según la doctrina definida por la Corte, el fin y las consecuencias del control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa, requieren que el requisito de la existencia de un ‘caso’ o ‘controversia judicial’ sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de los poderes (*conf. CSJN, Fallos 325:474 y 326:2931*).

Por tal motivo, no hay ‘causa’ cuando se procura satisfacer un interés meramente especulativo de la actora (*conf. CSJN, Fallos 337:1540*), o cuando la pretensión intentada se encamina hacia la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes. Ni, por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que lo autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (*conf. CSJN, Fallos 307:2384, 322:528, entre otros*), ya que no compete a los jueces hacer declaraciones generales o abstractas, puesto que es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (*conf. CSJN, Fallos 320:2851, 324:333, 326:1007 y 330:2548*).

Finalmente, conviene recordar que la existencia de los requisitos jurisdiccionales de ‘causa’ o ‘controversia’ es comprobable de oficio, en la medida en que 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 (*conf. CSJN, Fallos 308:1489 y sus citas; 325:2982; 330:5111; 331:2257; 345:1312*).

7. En ese contexto, el Tribunal anticipa que comparte, en lo sustancial, la decisión adoptada en primera instancia, en cuanto a que la inexistencia de ‘caso’ o ‘causa justiciable’ —entendida en los términos de la doctrina de la Corte Suprema *supra* enunciada— en la demanda de amparo

USO OFICIAL



entablada en autos, y su consecuente rechazo.

En efecto, el memorial de la demandada no logra refutar las razones que dieran lugar a la aludida desestimación en primera instancia, a poco que se repare en que constituye –esencialmente– una reproducción de las cuestiones ya planteadas en el escrito de demanda y desestimadas por el juez *a quo*. Nótese que el grueso del contenido de los agravios expresados –en ambos casos, pero más acentuadamente en lo que a la ausencia de ‘caso’ se refiere– se compone de citas jurisprudenciales y numerosos párrafos que resultan meramente descriptivos del contenido de la norma impugnada. Y, por otra parte, las escasas consideraciones introducidas por APLA además de las ya mencionadas, y por amplio que fuese el criterio con el que se las ponderase, revisten un tenor genérico y un grado de abstracción tal que no es posible vislumbrar mínimamente en ellas ni el “interés específico, directo, o inmediato atribuible al litigante” que constituiría el objeto concreto de la pretensión (como le incumbía con particular énfasis en un supuesto de esta naturaleza, siempre en el marco de la doctrina precitada), ni los errores u omisiones en los que habría incurrido la sentencia de grado para obtener su revocación –más allá de manifestar su disconformidad con el resultado–.

Por ende, estas deficiencias no sólo sellan la suerte adversa de las quejas de APLA en el marco de lo prescripto por los artículos 265 y 266 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, sino –principalmente– teniendo en cuenta el criterio restrictivo que corresponde observar en la fundamentación exigida a quien interpone una acción cuya naturaleza y objeto perseguido exige una intervención jurisdiccional de carácter estrictamente acotado y excepcional, según la consabida doctrina de la Corte Suprema de Justicia ya reseñada.

No es ocioso recordar que el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la existencia de un perjuicio –la afectación de un interés jurídicamente protegido, de orden “personal, particularizado, concreto y, además, susceptible de tratamiento judicial”, recaudos que han de ser examinados con particular rigor cuando se pretende debatir la constitucionalidad de un acto celebrado por alguno de los otros dos poderes del Estado (*conf. CSJN, Fallos 321:1252 y sus citas*). Y, en ese sentido, la solución adoptada en la



sentencia apelada y aquí refrendada no incurre en modo alguno en un ritualismo excesivo, sino que atiende a la adecuada observancia de los requisitos delineados en la mentada doctrina, pues la carencia argumental en que incurriera la actora al fundar su pretensión no debe ser suplida oficiosamente por el juzgador. Y, menos aún, en un caso que involucra cuestiones de la índole de las que aquí se pusieran en tela de juicio, esto es, el control de la actividad ejecutiva o legislativa de uno de los poderes de la República.

8. Desde esta perspectiva, el Tribunal discrepa con la solución propuesta por el Sr. Fiscal General en su dictamen, en tanto postula que corresponde *“admitir parcialmente el recurso de apelación y reconocer legitimación a la accionante para cuestionar los artículos 182, 188 y 212 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, en la medida en que esas normas podrían afectar los derechos laborales del común de sus asociados”*.

En efecto, el Fiscal entendió *“que existen aspectos de la norma impugnada que podrían generar, prima facie, una afectación al grupo de pilotos que excede la relación estrictamente individual y se centra en resguardar los derechos de índole laboral de todo el colectivo involucrado”*. Ello así, por un lado, teniendo en cuenta que *“mediante los artículos 182 y 188 del decreto se establece que “[l]a aeronáutica civil aerocomercial es un servicio esencial” y que se entiende por “servicios esenciales aeroportuarios a los servicios de rampa en general” (ver arts. 2° y 29 bis de la Ley N° 17.285, texto con las modificaciones del DNU 70/2023)”*, lo cual tendría *“una implicancia directa en el ejercicio del derecho a huelga de los trabajadores de la actividad”*. Y, por el otro, consideró *“que la accionante también logró demostrar que el artículo 212 que sustituyó al artículo 106 de la Ley N° 17.285 tiene incidencia directa en la actividad, pues regula las condiciones en las que el personal que desempeña funciones aeronáuticas podrá, excepcionalmente, ser extranjero”*.

Ahora bien, lo cierto es que, respecto de las cuestiones específicamente apuntadas en el dictamen, no sólo APLA no logró demostrar la existencia de un ‘caso’ mediante una argumentación investida del rigor que exige una acción de esta naturaleza, sino que ni siquiera hizo mérito concreto de

USO OFICIAL



la normativa aludida, explayándose de manera concreta y fundada acerca de la afectación suficientemente directa o substancial y su concreción e inmediatez bastante para poder procurar dicho proceso, como le incumbía. Y la mención aislada de las normas y la vaga descripción de su contenido en modo alguno satisface el requisito de fundamentación que debió observar con especial énfasis la parte actora, diligencia que –como se dijo– no puede ni debe ser suplida por el Tribunal.

La Sala, por lo demás, comparte *“que la accionante no logró demostrar que las demás normas identificadas en la demanda afecten de forma directa los derechos del colectivo, en la medida en que se limitó a efectuar una impugnación genérica denunciando que modifican las condiciones de trabajo, empleo y desenvolvimiento del sistema aerocomercial, empero no especificó cuáles serían las condiciones laborales de sus representados que aquellas lesionarían, como así tampoco qué regulaciones del sistema de transporte instauradas por el decreto tienen una implicancia directa en el desarrollo de la actividad de los pilotos habilitados”*, *“De modo que, en suma, se impone concluir que la pretensión articulada en esta acción de amparo individual no surge vinculada ni preordenada a la resolución de una “causa”, “caso” o “controversia” concreta entre partes adversas o una colisión efectiva de derechos, en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional”*, razón por la cual *“corresponde confirmar la sentencia apelada en cuanto desestimó –con este fundamento– la presente acción de amparo”*.

Empero, el Tribunal considera que tales consideraciones resultan extensivas a la acción toda, sin que existan motivos para hacer excepción de las normas específicamente señaladas por el Sr. Fiscal General, que adolecen de las mismas carencias que el magistrado le adjudicó al resto de la normativa impugnada.

9. Por lo antedicho, ante la ausencia de una ‘causa’ o ‘caso’ en autos, resulta infundado pronunciarse sobre los demás aspectos comprendidos en la apelación en examen, por lo que corresponde confirmar el rechazo de esta acción de amparo resuelto en primera instancia.



Poder Judicial de la Nación

Lo cual, no importa fijar una posición respecto de la constitucionalidad de la normativa impugnada, pues –como se dijera– la existencia de un ‘caso’, ‘causa’ o ‘controversia’ resulta ineludible para habilitar la intervención del Poder Judicial, ya que su ausencia o desaparición importa la de juzgar (*conf. CSJN, Fallos 334:326 y 342:853, entre otros*), en tanto el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere inexorablemente que el requisito de la existencia de un ‘caso’ o ‘controversia judicial’ sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de los poderes (*conf. CSJN, Fallos 340:1015 y 346:1387, entre otros*).

Por todo lo expuesto, y –oído que fuera el Sr. Fiscal General–, el Tribunal **RESUELVE**: rechazar el recurso de apelación interpuesto y confirmar el rechazo de la demanda decidido en la sentencia de grado.

Regístrese, notifíquese –al Sr. Fiscal General electrónicamente– y devuélvase.

Florencia Nallar

Juan Perozziello Vizier

Fernando A. Uriarte

