Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 11 de junio de 2020.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Asociación del Personal de Organismos de Control c/ EN - PEN s/ amparo ley 16.986", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que esta Corte comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, cuyos términos se dan por reproducidos en razón de brevedad.

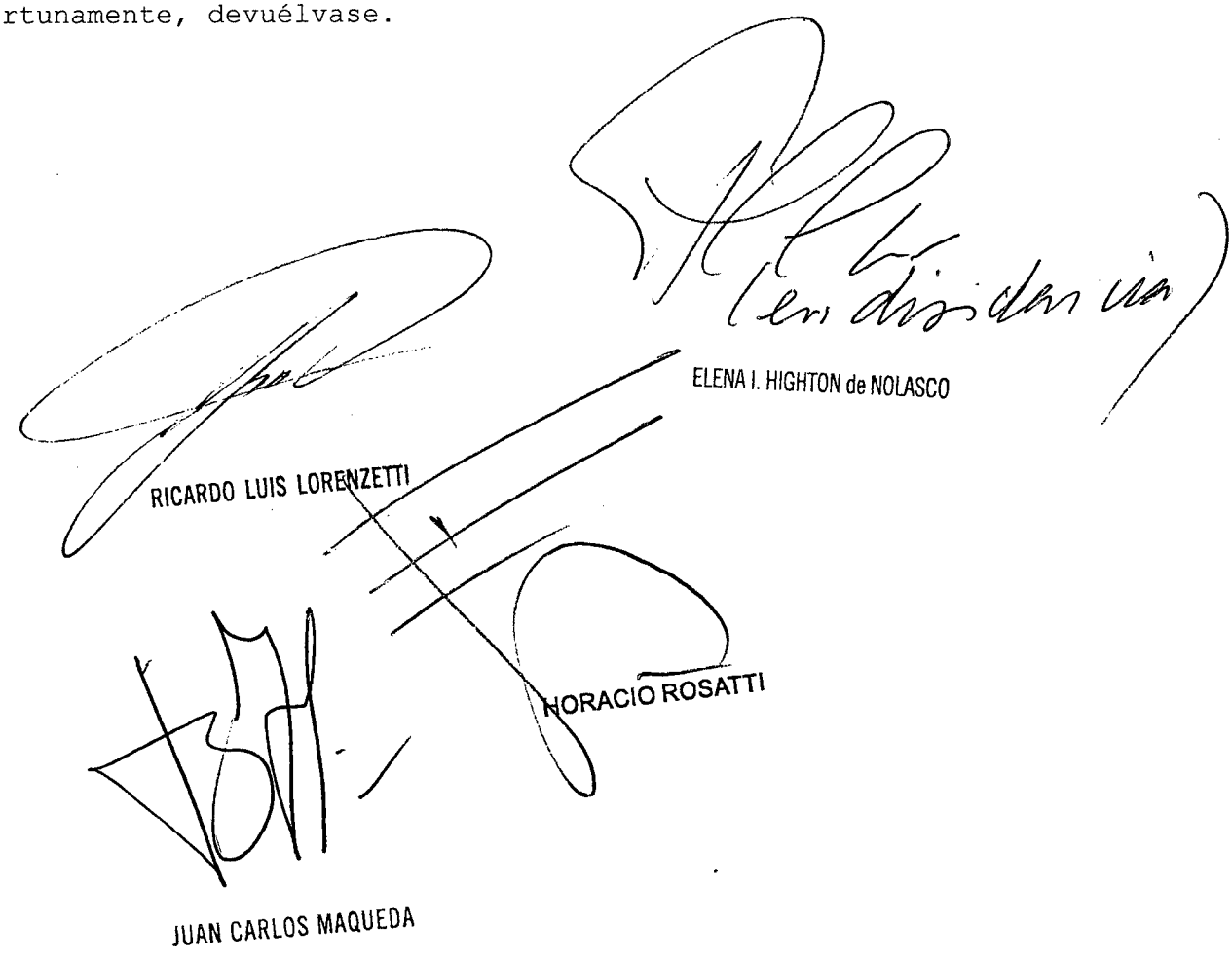
Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) Hacer lugar a la queja, declarar admisible el remedio federal y confirmar la sentencia impugnada, de conformidad con el referido dictamen. Con costas. Reintégrese el depósito -//-

-//- de fs. 2. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



DISI-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la queja en examen, es inadmisible (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) Desestimar la presentación directa. Declárase perdido el depósito de fs 2. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Recurso de queja interpuesto por la **Asociación del Personal de Organismos de Control**, representada por el **Dr. Hugo E. Buisel Quintana**, con el patrocinio letrado de los **Dres. Rodolfo Carlos Barra y Beltrán María Fos.**

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 12.**

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

A fs. 378/385 de los autos principales (foliatura a la que me referiré en adelante), la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala II) confirmó la sentencia de la instancia anterior, que había rechazado el amparo deducido por la Asociación del Personal de Organismos de Control (APOC) contra el Estado Nacional a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de la segunda parte del art. 15 de la ley 26.741, en cuanto excluye a las empresas YPF S.A. y REPSOL YPF GAS S.A. del sistema de control establecido por el art. 85 de la Constitución Nacional y la ley 24.156. Asimismo, la actora solicitó que se ordenara al Estado Nacional y a los organismos de control el cumplimiento de las obligaciones emergentes de la Ley de Administración Financiera y Organismos de Control, como así también que se ordenara a aquellas empresas la exhibición de todos los libros societarios, balances, auditorías y toda otra información que, a criterio de los organismos de control, resultara necesaria para el cumplimiento de los cometidos que tienen encomendados.

Para decidir de este modo, el tribunal efectuó en primer lugar extensas consideraciones vinculadas a la legitimación con el objeto de determinar si existe una relación procesal válida y citó diversos precedentes que coadyuvan a dilucidar esta cuestión que antecede al tratamiento del planteo de fondo. Seguidamente, entendió que los argumentos de orden general que expresa la actora carecen de entidad para revertir la decisión de primera instancia que le negó legitimación, pues no logra identificar ni acreditar cuál es el interés jurídico

concreto que tiene en la declaración de inconstitucionalidad que reclama. Añadió que resulta insuficiente para justificar la habilitación para demandar la sola invocación -con base en la personería gremial reconocida a la asociación- de la tutela de los derechos de los trabajadores o la preocupación esbozada por eventuales daños ambientales que pueden derivarse de la explotación comercial realizada por las empresas que fueron excluidas del control estatal.

Asimismo, sostuvo que el modo en que la norma impugnada prevé el elenco de supuestos a controlar no importa una afectación perceptible del derecho constitucional a trabajar del que gozan los funcionarios de organismos de control y que la confrontación de las cláusulas del estatuto social de la actora con la pretensión intentada en autos, permite advertir la manifiesta ausencia de legitimación procesal para su promoción.

-II-

Disconforme con este pronunciamiento, la actora interpuso el recurso extraordinario de fs. 386/406 que, denegado, dio origen a la presente queja.

En lo sustancial aduce que la cámara ocasiona un agravio irreparable al derecho de acceso a la justicia prescindiendo de considerar las implicancias del art. 43 de la Constitución Nacional y, asimismo, que examinó la legitimación bajo los estrechos criterios que se aplican a los casos ordinarios, sin tener en cuenta que en autos se debaten cuestiones trascendentales para la vida institucional de la República.

Pone de resalto que existe un interés digno de protección por parte del ordenamiento y que éste reviste un nexo suficiente con la situación del demandante. En este sentido, señala que los funcionarios y empleados de la Auditoría General de la Nación tienen interés suficiente en defender no sólo los puestos de trabajo, sino también el sentido y finalidad del trabajo, así como la profesionalidad desde la que asumen un compromiso con la ciudadanía.

Transcribe la doctrina sentada por el Alto Tribunal en el caso "Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro", en el que admitió la legitimación más amplia posible, en razón de circunstancias excepcionales y de la gravedad institucional implicada.

Al respecto, señala que la cámara incurrió en una autocon-tradicción manifiesta al invocar dicho precedente para resolver en contra del sentido explícito de la doctrina allí sentada y que, de haber efectuado una interpretación armónica de aquel caso y de la sentencia dictada en la causa "Halabi", no hubiera concluido en la falta de legitimación convirtiendo en letra muerta el art. 43 de la Constitución Nacional. Expresa que en el caso se verifica la exigencia de afectación especial o directa, aunque con la particularidad de que no es exclusiva, pues se invoca un derecho de incidencia colectiva que tiene por objeto bienes colectivos por parte de una asociación constituida en su defensa.

-III-

Ante todo, entiendo que la sentencia apelada debe ser asimilada a definitiva, a efectos de habilitar la instancia del

art. 14 de la ley 48, toda vez que resulta susceptible de causar un agravio que puede ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior al verse la actora impedida de promover otro juicio sobre esta materia como consecuencia de lo decidido por el *a quo* en torno de la legitimación (Fallos: 330:3836).

Por otra parte, en autos se discute la inteligencia de normas de carácter federal y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones que la apelante sustenta en ellas, de manera tal que el recurso extraordinario es formalmente admisible (art. 14, inc. 3°, de la ley 48). Considero, asimismo, que corresponde tratar en forma conjunta el agravio federal y las causales de arbitrariedad planteadas, en la medida en que ellas se encuentran inescindiblemente vinculadas a la cuestión federal referida (Fallos: 321:703; 330:2180, entre otros).

-IV-

Sentado lo anterior, adelanto desde ya mi opinión en el sentido de que no se configura en el *sub lite* un presupuesto necesario y fundamental para instar el ejercicio de la jurisdicción atribuida al Poder Judicial de la Nación en los términos de los arts. 108 y 116 de la Constitución Nacional, esto es que exista una causa de carácter contencioso (art. 2° de la ley 27) en la que se pretenda, de modo efectivo, la determinación de un derecho debatido entre partes adversas, fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (Fallos: 324:2381).

V.E. tiene dicho que la pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la

existencia de legitimación procesal -entendida como la aptitud para ser parte en un determinado proceso- está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito (v. sentencia del 6 de agosto de 2013, *in re* U. 11, L. XLIV, Universidad Nacional de Salta c/ Salta, Provincia de [Secretaría de Medio Ambiente] s/ acción de amparo").

Por otra parte, cabe destacar que la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional de 1994 para accionar por la vía del amparo 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" y no se trata de un mero pedido en el que se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de normas o actos de otros poderes (v. sentencia del 3 de agosto de 2010, *in re* A. 1319, L. XLIII, "Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ Estado Nacional - ley 26.124 (DECI 495/06 s/ amparo ley 16.986)".

Asimismo, procede recordar que aquella reforma tampoco ha ampliado el universo de sujetos legitimados para la defensa de cualquier derecho, sino sólo con relación a los mecanismos tendientes a proteger ciertos derechos de incidencia colectiva.

En efecto, el art. 43 de la Constitución Nacional, en su segundo párrafo, establece que podrán interponer dicha acción "contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las

asociaciones que propenden a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización" (Fallos: 326:3007 y sus citas).

Sin embargo, considero que en la especie los planteos formulados por la asociación actora no están dirigidos a la protección de ninguno de los derechos enumerados en dicho precepto constitucional, sino que ponen en debate cuestiones de carácter institucional vinculadas a los sujetos respecto de quienes ejercen sus funciones los órganos de control creados por la Constitución Nacional y otras normas reglamentarias, aspectos que claramente exceden los límites de la ampliación que ha realizado la Ley Fundamental.

Tampoco surge la legitimación de la actora de los objetivos y fines para los cuales fue creada, pues de la lectura de su estatuto se desprende que, si bien se le ha conferido la función de defender los intereses de los trabajadores en lo que se refiere a los problemas institucionales, económicos, sociales y culturales, ello no resulta suficiente para demostrar que la declaración de inconstitucionalidad solicitada tiene suficiente relación, concreción e inmediatez con los perjuicios que la norma cuestionada ocasionaría a los controladores públicos y al sistema general de control, en los términos de la jurisprudencia del Alto Tribunal antes aludida.

En cuanto a la tacha de arbitrariedad que se endilga a la sentencia sobre la base de que incurre en autocontradicción al citar el precedente "Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro" (sentencia del 14 de abril de 2015) y resolver en forma contraria, estimo que resulta inadmisible. Ello es así, toda vez que la doctrina

establecida por la Corte en ese fallo fue adoptada por la cámara a los efectos de fundar que los jueces deben examinar la legitimación del accionante de manera preliminar y con ajuste a las concretas circunstancias de la causa, mas nada le impedía concluir que, en el *sub lite*, no se encuentran cumplidos los requisitos exigidos para el ejercicio de la jurisdicción ante la ausencia de un caso judicial.

En consecuencia, entiendo que la Asociación del Personal de Organismos de Control no se encuentra legitimada para plantear la presente acción, pues no se verifica a su respecto la existencia de "caso" o "causa" en los términos de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional toda vez que, de acuerdo con lo expuesto, no habrá de beneficiarse ni de perjudicarse con la decisión adoptada al cabo de este proceso (Fallos: 322:528; 324:333; 326:1007, entre otros).

La solución que se propugna no importa de manera alguna un pronunciamiento acerca de la validez del precepto que excluye a YPF S.A. y a REPSOL YPF GAS S.A. del control que se realiza en los términos de la Ley de Administración Financiera 24.156, sino solamente sobre la ausencia de legitimación de la asociación actora para iniciar la acción entablada en el *sub lite*.

-V-

Opino, por lo tanto, que corresponde declarar la admisibilidad formal del recurso extraordinario y de la queja interpuestos y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 9 de marzo de 2018.

ES COPIA LAURA M. MONTI

ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación