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

-I-

La Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala V), a fs. 456/457, confirmó el fallo de primera instancia en cuanto hizo lugar parcialmente al amparo iniciado por el doctor Ricardo Monner Sans e intimó a la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad para que en un plazo determinado establezca día y hora a fin de que los usuarios y las asociaciones que los nuclean puedan consultar las conclusiones de dicho organismo sobre el estado de los aviones de las distintas empresas aéreas y su documentación fundante.

Disconforme, el Estado Nacional (Fuerza Aérea Argentina) interpuso el recurso extraordinario obrante a fs. 471/478, que fue concedido en lo que a interpretación de normas federales respecta, pero denegado en punto a la tacha de arbitrariedad, lo que motivó la queja pertinente.

-II-

Los agravios formulados en ambas presentaciones pueden sintetizarse de la siguiente manera: a) la sentencia adolece de graves defectos de interpretación y de fundamentación, en tanto omite considerar que las peticiones ante la Administración pública deben canalizarse en el marco de la ley de procedimientos administrativos y prescinde de las constancias de autos, según las cuales, después de iniciada la acción, el actor obtuvo respuesta en sede administrativa, pretendiendo una doble vía; b) el amparo es un medio excepcional, procedente solo cuando no exista un medio más apto para la protección de un derecho; c) en el sub lite no media acto u omisión alguno de autoridad pública que restrinja, altere o lesione con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta ningún derecho constitucional; d) yerra el a quo al considerar

legitimado al actor, toda vez que el hecho de ser ciudadano no autoriza la intervención de los jueces y su carácter de usuario, no solo no está acreditado sino que la relación de consumo se consolida con la línea aérea y no con el órgano de control; e) la sentencia tiene un alcance extra petita, pues, a pesar de ser una petición inicialmente individual, el fallo habilita a las asociaciones de usuarios para la consulta, convirtiéndola en una suerte de acción colectiva; f) el tribunal impone al órgano ejecutivo actos de administración que le son propios y exclusivos y desconoce, de ese modo, su papel de autoridad de aplicación y contralor de la actividad aeronáutica; g) el fallo no tuvo en cuenta las normas administrativas de procedimiento ni el Código y reglamentos propios de la actividad aeronáutica; h) el órgano judicial se arroga no solo competencias propias y exclusivas del ejecutivo, como son las relacionadas con el control del servicio público de aeronavegación, sino también el papel de legislador, situación que configura un caso de gravedad institucional; i) la alzada incurre en error al interpretar la extensión del derecho a una información veraz (art.42 C.N.) a la luz de una norma procesal (art.43 C.N.) y confunde lo sustantivo con lo adjetivo en tanto la obligación establecida en el primer artículo está en cabeza de las empresas de aviación con las que contratan los usuarios; es decir, que la condición de usuario se configura con el uso del servicio (derecho de información) y la de administrado está conectada con la Administración (derecho de peticionar ante las autoridades); j) el sentenciante obvia la realidad fáctica y normativa, en tanto desconoce que la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad se limita a certificar el estado de la aeronave al momento de la inspección, acto de contenido simple, sin especificación alguna, emitido conforme al Reglamento Nacional de

Aeronavegabilidad de la República Argentina y en cumplimiento de las obligaciones asumidas por ésta al suscribir el Convenio Internacional de Aviación Civil de Chicago, ratificado por ley 13.891 y lo prescripto por el art. 10 del Código Aeronáutico. Asimismo, desconoce que parte de la documentación que por la presente se exige queda en poder de las empresas aéreas y alguna, incluso, debe permanecer en el avión; k) la sentencia es dogmática, porque se limita a sostener sin fundamento alguno que la supuesta falta de información es una omisión arbitraria de la autoridad administrativa cuando, en rigor, no existe norma legal ni reglamentaria que lo obligue a dar la información solicitada en forma indiscriminada y general.

-III-

Estimo conveniente tratar de manera conjunta lo atinente al recurso extraordinario y al de queja (expte. agregado M 2855, L.XXXVIII), en tanto las impugnaciones referidas a la alegada arbitrariedad y a la interpretación de la cuestión federal, son dos aspectos que guardan entre sí estrecha conexidad (conf. doctrina de Fallos: 321:2764; 323:1625).

En tal sentido, estimo que el recurso extraordinario sería formalmente admisible, toda vez que se halla en tela de juicio la inteligencia de normas federales y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que el recurrente funda en ellas. Empero, toda vez que también se cuestiona la legitimación del actor, un orden naturalmente lógico impone examinar, en forma previa, tal circunstancia, pues, de faltar ese requisito, estaríamos ante la inexistencia de "caso" o "causa" que tornaría imposible la intervención de la justicia en los términos del art. 116 de la Carta Magna.

-IV-

Al respecto, cabe señalar que, la Corte afirmó en Fallos: 242:353 que el fin y las consecuencias del control encomendado a la Justicia sobre las actividades del órgano ejecutivo y legislativo suponen que este requisito de la existencia de "controversia judicial" sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de poderes. Es por tales motivos que el art. 2º de la ley 27 preceptúa que la Justicia nacional nunca procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos cuando es requerida a instancia de parte. Así lo entendió invariablemente V.E. al decir que si para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales de la Nación no existiese la limitación derivada de una contienda entre partes, el Superior Tribunal dispondría de una autoridad sin contralor sobre el Gobierno de la República (conf. doctrina Fallos 227:688; 245:552; 322:528, entre muchos).

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, que posean suficiente concreción e inmediatez para poder procurar dicho proceso a la luz de las pautas establecidas a los arts 41 a 43 de la Constitución Nacional.

Sobre la base de estos criterios, en su aplicación al sub lite, resulta claro que el actor no posee legitimación procesal para perseguir el objetivo reclamado en su demanda, por no haber demostrado tener un interés concreto en el pronunciamiento judicial que lo beneficie -o perjudique- que remueva o no el obstáculo al que atribuye la lesión a sus derechos. Al respecto, es doctrina de V. E. que el ejercicio

de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la existencia de un perjuicio de orden personal, particularizado y concreto y, además, susceptible de tratamiento judicial (Fallos: 321:1252). Más aún, la incorporación por el art. 43 de intereses de incidencia colectiva a la protección constitucional no enerva la exigencia de que el afectado demuestre en qué medida su interés concreto, inmediato y sustancial se ve lesionado por un acto ilegítimo o porqué existe seria amenaza de que ello suceda para viabilizar la acción de amparo (Fallos 324:2381 y 2388).

En su escrito de inicio, el actor pidió que se disponga determinada publicación en sus calidades de ciudadano y de usuario, pero no demostró la última, que la sentencia de grado solo presupone. Sobre el particular, tiene dicho V.E. que el de ciudadano es un concepto de notable generalidad y que su comprobación no basta para demostrar la existencia de un interés especial o directo, inmediato, concreto o sustancial que permita tener por configurado un caso contencioso (Fallos: 322:528; 324:2048), como así también expresó que, como regla, un 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 cumplan la Constitución y las leyes (Fallos: 321:1352). Con respecto a esto último, toda duda que pudiera caber sobre la falta de standing suficiente para pretender el objeto demandado, se desvanece a poco que se aprecien los dichos del actor, quien, en su reseña de fs. 375, se arroga los derechos de todos los usuarios y, más aún, los de todos los habitantes, cuando dice, a fs. 439, que se ocupa de la gravedad y riesgo de las vidas de su país, lo que demuestra, en mi criterio, el intento del desarrollo de una acción de clase al amparo del

art. 43 de la Constitución Nacional.

Al respecto, ha expresado el Tribunal en Fallos: 321:1252, cons. 25, que admitir la legitimación en un grado que la identifique con el generalizado interés de todos los ciudadanos en el ejercicio de los poderes de gobierno, deformaría las atribuciones del Poder Judicial y que la protección de los ciudadanos es el tipo de influencia que en una democracia debe ser utilizada ante las ramas del gobierno destinadas a ser sensibles frente a la actitud de la población, modalidad de naturaleza política a la que es ajeno el órgano jurisdiccional (conf. también dictamen de este Ministerio Público in re M 59, L.XXXVI "Mosquera, Lucrecia Rosa c/ Estado Nacional -M. De Economía- s/ acción meramente declarativa").

No menos importante es advertir que la sentencia resuelve extra petita. En autos no existe constancia de la presentación de otro actor que no sea el doctor Monner Sans, ni figura tampoco adhesión alguna de organismos de usuarios como para que la sentencia de grado los abarcara en sus alcances. Esta circunstancia, a mi modo de ver, también la descalifica.

-V-

No obstante, para el supuesto de estimar V.E. que el actor se encuentra legitimado para promover el presente amparo, no puede quedar fuera de análisis, en mi concepto, que la Corte ha resuelto reiteradamente que la acción de amparo es inadmisible cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta frente a las cuales los procedimientos ordinarios resulten ineficaces y cuando la eventual invalidez de un acto o su omisión requiere una mayor amplitud de debate y prueba, requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquélla (Fallos: 305:1878; 306:788; 323:1825). Este criterio no ha variado con la sanción del nuevo art. 43

de la Constitución Nacional, pues reproduce el art. 1º de la ley 16.986, e impone idénticos requisitos para su procedencia (Fallos: 319:2955).

Queda claro que, conforme sostiene el Tribunal (Fallos: 317:164; 317:1128; 324:754), el amparo procede para hacer cesar un acto ilégitimo o arbitrario o para conjurar una omisión de iguales características, extremos que no se configuran en autos, pues el conjunto de antecedentes arrimados impide concluir, desde mi punto de vista, que la autoridad aeronáutica haya incurrido en una conducta omisiva que torne procedente la acción, ya que, a través de ésta se pretende obtener el acceso a determinada información que, en principio, dicha autoridad no está legalmente obligada a entregar.

Máxime, cuando tampoco es el amparo la vía idónea para cuestionar la eficacia de la metodología empleada por la autoridad en cuanto a la forma, tiempo, modo y lugar de la información requerida por el actor. En este sentido, tiene dicho la Corte que la institución del amparo no tiene por finalidad otorgar a los tribunales un método para supervisar el actuar de los organismos administrativos, ni para controlar el acierto o error con que ellos desempeñan las funciones que la ley les encomienda, sino la de proveer un remedio rápido y eficaz contra las arbitrariedades de sus actos cuando lesionan en forma manifiesta e irreparable los derechos y garantías reconocidos por la Ley Fundamental (Fallos: 316:797; 317:706, entre otros).

-VI-

Pienso que lo hasta aquí expuesto, sin necesidad de otro análisis, es suficiente para dejar sin efecto la sentencia de fs. 456/457 en cuanto fue materia de recurso extraordinario.

Buenos Aires, 14 de abril de 2004.

Luis Santiago González Warcalde

ES COPIA