



Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

Causa Nº 81283/2016/CA1

“SOLA, FELIPE CARLOS
c/ EN s/ AMPARO LEY
16.986”

Buenos Aires, de noviembre de 2017.-

VISTOS Y CONSIDERANDO:

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Jorge F. Alemany, dijo:

I.- Que, en primer lugar, es conveniente reseñar los antecedentes del caso: a) En el artículo 83 de la ley 27.260 se dispuso excluir del régimen de sinceramiento fiscal, establecido en el artículo 36 y subsiguientes de ella, *a los cónyuges, los padres, y los hijos menores emancipados* de los sujetos que, a partir de enero de 2010, hubieran desempeñado las funciones públicas enumeradas en el artículo 82 de esa ley. En consecuencia, no pueden ampararse en ese régimen, ni gozar de sus beneficios, entre ellos, en particular, de las consecuencias de las infracciones y de los delitos penales tributarios, cambiarios, y aduaneros, en los términos previstos en el artículo 46 de esa ley. *En el artículo 83 no se excluyó de ese régimen y de sus beneficios a los hermanos ni a los hijos mayores de los funcionarios públicos enumerados en el artículo 82.* b) En el artículo 6º del decreto 1206/2016 se dispuso agregar, como último párrafo del decreto 895/2016, reglamentario de aquella ley, que los sujetos comprendidos en el artículo 83 de la ley (es decir, *los cónyuges, los padres y los hijos menores emancipados*) podrán ser incluidos en el régimen en cuestión “exclusivamente respecto de los bienes que acrediten como incorporados a sus respectivos patrimonios con anterioridad al momento en que los sujetos enumerados en el artículo 82 hubieran asumido los respectivos cargos”. Se consideró que ello no contradecía la finalidad ni el espíritu de la ley 27.260, en la medida en que no permitía “blanquear” fondos habidos mientras los funcionarios y demás sujetos enumerados en el artículo 82 de la ley se hallaban en funciones o, dicho de otro modo, impedía la posibilidad de “blanquear” fondos o bienes que pudiesen haber sido mal habidos.

II.- Que el diputado nacional Felipe Solá interpuso la demanda de amparo que dio lugar a este pleito a fin de obtener la



declaración de inconstitucionalidad del artículo 6º del decreto 1206/2016, por considerar que el Poder Ejecutivo Nacional ejerció de manera indebida las atribuciones reglamentarias que se le reconocen en el artículo 99, inciso 2º, de la Constitución Nacional, al extender los beneficios del régimen de sinceramiento fiscal a los cónyuges, padres, e hijos emancipados de los sujetos enumerados en el artículo 82 de la ley 27.260, en contra de lo expresamente establecido al respecto en el artículo 83 de esa ley. Sostiene que el precepto impugnado es inválido en razón de que incurre en un exceso reglamentario y, por ello, debe ser declarado inconstitucional.

III.- Que, la jueza de primera instancia, con fundamento en la doctrina de los precedentes de Fallos 313:863; 317:335; 323:1432 y 333:1023, rechazó la acción de amparo, al considerar que el demandante Felipe Solá, en su condición de diputado, no tenía legitimación suficiente para demandar en juicio la invalidez constitucional del precepto reglamentario cuestionado; y en el caso no se daba el supuesto de un interés afectado de manera directa y diferenciada, distinto del que cualquier otro ciudadano podría invocar para ser tenido por parte en la controversia; a título individual o colectivo.

IV.- Que, contra lo así decidido, el diputado Felipe Solá apeló y fundó su recurso a fs. 166/174, que fue replicado a fs. 183/200vta.

En resumidas cuentas sostiene que en su mera condición de ciudadano tiene legitimación para proponer la demanda, en virtud de lo decidido al respecto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa de Fallos 338:249, con relación a que cualquier ciudadano puede estar legitimado porque todos y cada uno de ellos están igualmente habilitados para defender la Constitución ante la amenaza cierta de que sea vulnerado el sistema republicano de gobierno, que entiende afectado por el dictado de un decreto reglamentario mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional excede las facultades que le son propias e interfiere o invade las atribuciones exclusivas del Congreso de la Nación. En segundo lugar, sostiene que también está legitimado en su condición de diputado, porque los propios legisladores están en condiciones de defender las atribuciones del Congreso, ya que son “directamente”





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

afectados cuando se desconocen las leyes que sanciona ese cuerpo, y carece de otro medio legal efectivo para hacer valer la ley en cuestión.

V.- Que tales agravios no pueden ser atendidos, porque, en primer lugar, la legitimación basada en la condición de diputado o de legislador no puede ser admitida pues, de manera individual los diputados o los senadores, no pueden arrogarse la representación del cuerpo legislativo por entero, ya que entre sus atribuciones y prerrogativas no está la de representar los intereses del Congreso de la Nación. Además, y en segundo lugar, la legitimación basada en la “mera condición de ciudadano” ha sido admitida de manera excepcional ante la amenaza cierta de que la Constitución misma fuera alterada por medios o procedimientos extraños a los previstos en ella. En el presente caso no se da ese supuesto, ni el de la amenaza a la forma republicana de gobierno, sino la hipótesis por así decirlo ordinaria de exceso reglamentario, que reiteradamente se plantea cada vez que se invoca que el Poder Ejecutivo excede los límites impuestos por la ley que viene a reglamentar, es decir, un supuesto de legitimación “corriente” (cfr. Fallos 300:1167; 318:1707; 337:149; entre muchos otros).

VI.- Que ninguno de los agravios expuestos suscita una cuestión novedosa. Reiteradamente se ha sostenido que los legisladores carecen que legitimación suficiente para demandar en juicio la constitucionalidad de leyes o reglamentos, excepto en el supuesto de que puedan ser afectadas las atribuciones y prerrogativas que se les reconocen y los protegen en su condición de tales (cfr. Fallos 333:1023, consid. 4º), o en sus derechos subjetivos individuales. Claramente se ha sostenido que la intervención del Poder Judicial está circunscripta a la existencia de un caso o controversia entre partes adversas que invocan un interés diferente del que cualquier ciudadano podría invocar, pues no se admite el control de constitucionalidad en abstracto y en interés de la “mera legalidad” (Fallos, 333:1023, consid. 4º, y sus citas); así como que un legislador no puede invocar ni asumir la representación de todo el cuerpo legislativo del que forma parte ni invocar una lesión de tipo institucional que en todo caso afectaría a la Cámara o al Congreso de la Nación (cfr. Matthew Hall: “*Making Sense of Legislative Standing*”: 90 *Southern California Law Review* 1 -2016-; con cita de *Coleman v. Miller*,



307 U.S. 433, en el que se admitió la legitimación de una veintena de senadores cuyos votos alcanzaban la mayoría y de facto fueron dejados sin efecto por el voto del vicegobernador que presidía el cuerpo; *Raines v. Byrd*, 521 U.S. 811, en el que se sostuvo que se trataba de la lesión invocada por los seis legisladores demandantes tenía naturaleza institucional, abstracta y dispersa; y en todo caso afectaba al Congreso como poder legislativo; además de que los votos de los demandantes no habían sido privados de sus efectos propios de un modo discriminatorio con relación a los votos de sus restantes colegas; *Arizona State Legislature vs. Arizona Independent Redistricting Commission*, 576 US __, del 29 de junio de 2015, en el que se admitió la legitimación del órgano legislativo. Dice ese autor –pág. 16- : "...la doctrina de la Corte sobre la legitimación legislativa es un test de Rorschach –abierto a múltiples, sin embargo plausibles, aunque inconsistentes interpretaciones-...". *op. cit.* pág. 16).

VII.- Que, en el caso, tampoco se da el supuesto tenido en cuenta en el precedente de Fallos 338:249, en el que se admitió la legitimación del Colegio de Abogados de Tucumán, en su carácter de organismo que forma parte de la administración de justicia según lo establecido en el artículo 22 de la ley 5233, para cuestionar judicialmente la validez constitucional de las disposiciones incorporadas por la Comisión Reformadora de 2006. En ese caso se destacó que no se trataba de un caso de "legitimación corriente" sino "excepcionalísimo", porque no estaba en juego la interpretación o aplicación de la Constitución provincial sino de las reglas mismas que permiten modificarla y, por ello, la esencia de la forma republicana de gobierno. Por tal razón, se concluyó que ese Colegio, en el carácter ya indicado, tenía un interés suficientemente directo y se le reconoció la calidad de parte legitimada.

Es verdad que en ese precedente también se dijo que la "simple condición de ciudadano" resultaría suficiente para estar legitimado, porque todos los ciudadanos están igualmente habilitados para defender la Constitución ante la amenaza cierta de que sea alterada por un órgano o procedimientos diversos de los previstos en ella. Pero, al margen de esa fórmula más bien retórica, al mismo tiempo se afirmó que lo resuelto no significaba admitir la posibilidad de ejercicio de la "acción





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

popular", es decir, de aquella en la que se reconoce legitimación a cualquier ciudadano.

En tal sentido, cabe agregar que en un caso relativo al derecho ambiental se destacó que, entre otras razones, no corresponde negar legitimación a personas que, de hecho, individualmente han sido perjudicadas, por la mera circunstancia de que muchas otras también lo estén, porque ello significaría que las acciones más lesivas y extendidas del gobierno no podrían ser cuestionadas por nadie (v. U.S. v. S.C.R.A.P., 412 U.S. 669). La regla extraída de los precedentes está ceñida a las circunstancias relevantes del caso, que no pueden ser trasladadas libremente a cualquier otra situación sin forzar la interpretación correcta de ella, por lo que esa afirmación, en la que el apelante sustenta su recurso, no puede ser entendida sino circumscripta a las circunstancias de ese caso.

Se ha puesto de relieve que el rechazo de legitimación con relación a los reclamos generalizados no puede ser extendido de manera absoluta a toda lesión de los derechos fundamentales; por ejemplo, si el gobierno federal sancionara una ley que prohibiera el ejercicio de todas las religiones cualquier persona estaría legitimada para demandar su inconstitucionalidad, aunque el país entero estuviera sufriendo las mismas consecuencias lesivas. Se refiere, en cambio, a cierto tipo de pretensiones determinadas: la de un contribuyente cuyo único reclamo es que el gobierno cumpla con la ley relacionada con el destino de los fondos recaudados; y la respuesta negativa en cuanto a la legitimación, en este último caso, equivale a sostener que ningún otra persona puede tenerla; la ausencia de ningún individuo o clase para litigar el asunto sostiene el argumento de que la materia debatida está sujeta a la supervisión –competencia- del Congreso (cfr. Erwin Chemerinsky: "A Unified Approach To Justiciability", 22 Conn. L. R. 695; 696).

En nuestra doctrina, ciertamente, la regla general no es la de reconocer legitimación en abstracto ni para el mero control de la legalidad, sino en defensa de un interés concreto que forma parte del ámbito de intereses constitucionalmente protegido de un individuo, de un grupo, o de una clase (Fallos 333:1023 y sus citas). Es el mismo sentido que se le asignó en los casos de Fallos 306:1125; 331:2287; 331:1364 y 339:477, entre otros.



En tal sentido, el apelante no parece advertir que, si se considerase que cualquier ciudadano estuviera legitimado para solicitar una declaración judicial de certeza sobre la ilegalidad o constitucionalidad de un precepto legal o reglamentario, mediante el cual se pone en práctica una política determinada y sin consideración a la naturaleza de los derechos específicamente debatidos y afectados, cualquier otro ciudadano también lo estaría para pedir en juicio una declaración de certeza en el sentido exactamente contrario; pues si existiera un interés suficientemente directo para lo primero, también existiría para lo segundo. Este resultado debe ser descartado porque los jueces no están llamados a resolver ese tipo de disputas excepto, cuando está de por medio la afectación de los derechos fundamentales individuales o colectivos.

VIII.- Que, y sólo a mayor abundamiento, cabe añadir que la circunstancia de que el individuo que interpone la demanda esté reunido con otros en una asociación no basta para reconocerle legitimación a esta última, si es que no pueden invocar un interés diferenciado, una lesión particularizada, individual y homogénea o colectiva; pues en tal caso alcanzaría con asociarse para poder demandar en juicio la protección de los intereses generales de toda la ciudadanía; alcance que no surge del texto ni de la finalidad del artículo 43 de la Constitución Nacional. En tal caso, tampoco se cumple con el requisito de la necesaria existencia de una causa o controversia concreta entre dos partes con intereses adversos; la dilución de la legitimación conduce inevitablemente al reconocimiento de la acción popular; solamente admisible en aquellos ámbitos en los que el legislador expresamente la ha instituido.

IX.- Que en el presente caso, obviamente, no está en juego la “esencia de la forma republicana de gobierno”, ni la protección de un derecho fundamental del apelante, sino el régimen de sinceramiento fiscal establecido por la ley 27.260 y el alcance de las exenciones, los beneficios y del “perdón” o “amnistía fiscal” previsto en ella y en sus decretos reglamentarios; dictados por razones de política económica, y de naturaleza accesoria a las leyes en las que se establece la política fiscal (cf. *mutatis mutandi*, Fallos 254:315). Por otra parte, el apelante no invoca la lesión a ninguna garantía fundamental amparada por la Constitución y





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

las Convenciones Internacionales de rango constitucional; sino una lesión de tipo institucional. El Congreso de la Nación tiene atribuciones suficientes para reconsiderar los términos de todo el régimen en cuestión. En determinados casos ha ratificado decretos del Poder Ejecutivo de la Nación, reconociéndoles rango legal; en otros, ha reglamentado nuevamente y por entero un determinado régimen, e, inclusive, en un caso extremo, ha llegado a invalidar su propia legislación (v. leyes 25.779, 26.831; y Fallos 328:2056, consids. 32º y 33º; 330:1855, entre otros).

En tal sentido, cabe destacar que en la ley 27.260 no se releva a los órganos administrativos que intervienen en la aplicación de ella del deber de investigar y denunciar los delitos no “perdonados”. El carácter secreto de la información previsto en el artículo 87 de ella no los exime de tales deberes; ni del deber de suministrar esa información a los jueces, en los términos del artículo 101 de la ley 11.683. Se trata, como en tantos otros casos, de preservar el secreto fiscal, el bancario, o el vinculado con las restantes materias en las que el Congreso de la Nación ha creído necesario asegurarlo.

Si los demandantes consideran que el secreto de la información es, verdaderamente, la circunstancia que impide conocer e investigar determinados actos que podrían haber sido cometidos por funcionarios públicos y pudieran reputarse como irregulares o ilícitos, lo mismo cabría predicar en todo momento, de la información amparada por el secreto fiscal, bancario, en materia de lavado de dinero, o de cualquier otra naturaleza, aunque se haya expresamente instituido por decisión legislativa y por motivos que no corresponde a los jueces evaluar; porque depende del arbitrio legislativo establecer en qué materias la información debe tener carácter secreto o reservado, siempre que cuente con bases razonables para ello. En tales materias, la investigación y denuncia queda en manos de los órganos de aplicación de la ley, y de los órganos de control específicamente previstos a tal efecto, que deben actuar de oficio cuando se trate de delitos de acción pública.

Por tales razones, corresponde rechazar el recurso de apelación, y confirmar la resolución apelada en cuanto ha sido materia de agravios. Con costas por su orden porque el apelante pudo creerse asistido por un mejor derecho (artículo 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

ASI VOTO.-



El Sr. Juez de Cámara, Dr. Guillermo F. Treacy, dijo:

I.- Que a fojas 161/165 la jueza a quo rechazó, con costas, la pretensión del actor, tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 6º del Decreto N° 1206/2016, fundada en que dicha disposición altera de forma manifiestamente inconstitucional los artículos 82 y 83 de la Ley N° 27.260.

En sustento de su rechazo, la jueza a quo entendió que “la alegada condición de ciudadano y de legislador no resultan aptas para autorizar la intervención de la suscripta a fin de ejercer su jurisdicción, puesto que impiden tener por configurado el interés jurídico concreto, inmediato y sustancial que permita considerar que el peticionante se encuentra legitimado para efectuar la petición y por ende conduce a sostener la inexistencia de ‘causa’, ‘caso’ o ‘controversia’ en los términos de los art. 116 y 117 de la Constitución Nacional”.

II.- Que contra dicha decisión, a fojas 166/174 el actor apeló y expresó agravios, los que fueron contestados por su contraria mediante el escrito que luce agregado a fojas 183/200.

En su memorial, manifestó que tanto la calidad de ciudadano de la República Argentina, como la condición de legislador nacional configuran aptitud suficiente para promover la presente acción y para pretender la declaración de inconstitucionalidad peticionada, puesto que, a través de ella, intenta preservar el sistema republicano de gobierno.

En tal sentido, expresó que la jueza de grado omitió considerar que -para analizar la legitimación procesal en el caso- resultaba necesario tener en cuenta la gravedad institucional del problema bajo análisis.

Asimismo, invocó un interés concreto y directo en su condición de legislador, para lo cual aclaró que no se presentaba judicialmente para revertir un resultado parlamentario sino a los fines de restablecer la legalidad constitucional contra la cual ha irrumpido el Poder Ejecutivo Nacional, al tiempo que ha transgredido el mandato vinculante del legislador, modificando su voluntad ya impresa en una ley vigente, torciendo la decisión legislativa por conducto de una reglamentación que la desnaturaliza.





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

Finalmente, insistió en que la magistrada de grado no tuvo en cuenta que, como legislador, no posee “otra vía procesal administrativa, jurídica o política que permita sanear el vicio denunciado, que no sea la intervención urgente del Poder Judicial” (v. fs. 170).

III.- Que a fojas 201 se corrió vista al Sr. Fiscal General, quien dictaminó a fojas 202/203 y a fojas 204 se llamaron autos para dictar sentencia.

IV.- Que a los fines de una mayor claridad, habida cuenta de que el actor aduce la inconstitucionalidad del artículo 6º del Decreto N° 1206/2016 por considerar que -en tanto norma reglamentaria- altera los artículos 82 y 83 de la Ley N° 27.260, corresponde -en primer lugar- reseñar el contenido de los preceptos legislativos y reglamentarios mencionados.

Al respecto, cabe señalar que por conducto de la Ley N° 27.260 se sancionó el “Régimen de Sinceramiento Fiscal” que estableció que “[l]as personas humanas, las sucesiones indivisas y los sujetos comprendidos en el artículo 49 de la ley 20.628 de Impuesto a las Ganancias [...] domiciliadas, residentes [...] estén establecidas o constituidas en el país al 31 de diciembre de 2015, inscriptas o no ante la Administración Federal de Ingresos Públicos [...] podrán declarar de manera voluntaria y excepcional ante dicha Administración Federal, la tenencia de bienes en el país y en el exterior, en las condiciones previstas en el presente Título, dentro de un plazo que se extenderá desde la entrada en vigencia de esta ley hasta el 31 de marzo de 2017, inclusive” (cfr. art. 36).

Por su parte, por medio del artículo 82 de la misma norma se determinó la exclusión del mencionado régimen a todos aquellos sujetos que entre el 1º de enero de 2010, inclusive, y la vigencia de esa ley, hubieran desempeñado las funciones públicas enumeradas entre los incisos a) y w) de esa norma. Y, a su vez, el artículo 83 previó que “[q]uedan excluidos de las disposiciones del Título I del libro II [-Sistema voluntario y excepcional de declaración de tenencia de moneda nacional, extranjera y demás bienes en el país y en el exterior-] los cónyuges, los padres y los hijos menores emancipados de los sujetos alcanzados en los incisos a) al w) del artículo 82”.



A su turno, el Poder Ejecutivo Nacional -invocando las facultades previstas en el artículo 99.2 CN- reglamentó el “Régimen de Sinceramiento Fiscal” establecido por la citada ley, mediante el dictado del Decreto N° 895/2016, publicado en el Boletín Oficial el 28/07/16.

Posteriormente, ese órgano volvió a hacer uso de sus facultades reglamentarias y dictó el Decreto N° 1206/16 -publicado en el Boletín Oficial el 30/11/16- por medio del cual dispuso que “[l]os sujetos comprendidos en el Artículo 83 de la Ley N° 27.260 [es decir, los cónyuges, los padres y los hijos menores emancipados de los sujetos alcanzados en los incisos a) al w) del artículo 82] podrán efectuar la declaración voluntaria y excepcional, dispuesta en el Título I del Libro II de la ley, exclusivamente respecto de los bienes que acrediten se encontraban incorporados en su patrimonio con anterioridad a la fecha en que los sujetos enumerados en los incisos a) al w) del Artículo 82 de la Ley N° 27.260, hubieran asumido los respectivos cargos” (cfr. art 6º).

V.- Que en el caso de autos corresponde examinar la cuestión relativa a la legitimación del actor, en tanto ello constituye un presupuesto para la configuración de un “caso”, “causa” o “controversia” en los términos del artículo 116 CN, lo cual se erige en un recaudo insoslayable para el acceso a la justicia. En tal sentido se impone verificar si existe “un nexo lógico entre el status afirmado [por el litigante] y el reclamo que se procura satisfacer”, el cual “resulta esencial para garantizar que [aqué]l sea una parte propia y apropiada que puede invocar el poder judicial federal” (“Flast v. Cohen”, 392 US 93, citado en “Gómez Diez”, Fallos 322:528, considerando 9).

Esta Sala ha señalado que la legitimación para promover la actuación de la justicia fue tradicionalmente entendida como la aptitud procesal para acceder a la jurisdicción y como condición necesaria para que los jueces se pronuncien sobre la pretensión articulada. Por ello, ese instituto se encuentra íntimamente vinculado con la existencia de un “caso” o “controversia” que vislumbre que quien acciona judicialmente resulte ser el titular del derecho que alega conculado o posea un interés propio en el reclamo que realiza (in re: “Comunidad Mapuche Peñihuen y otro c/ EN y otro s/ Proceso De Conocimiento” del 16/07/15).

V.1.- Ahora bien, cabe observar que en principio, con arreglo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación,





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

la legitimación de los legisladores en cuanto tales sólo es admisible en supuestos excepcionales. Existe una nutrida línea de precedentes del Alto Tribunal que ha rechazado la legitimación de éstos, cuyos hitos son los casos "Thomas" (Fallos: 333:1023), "Dromi" (Fallos: 313:863), "Polino" (Fallos: 317:335); "Gómez Diez" (Fallos: 322:528), "Garré" (Fallos: 323:1432) y "Raimbault" (Fallos: 324:2381). En dichos fallos, el Alto Tribunal consideró que la legitimación fundada en el carácter de miembro integrante de la Cámara de Diputados de la Nación es inadmisible, ya que esa función de Diputado que inviste no le confiere legitimación como "representante del pueblo", habida cuenta que 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. Asimismo, ha aclarado que, por esa misma razón, la mencionada calidad parlamentaria tampoco 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 (en igual sentido Fallos: 320:2851; 321:1252; 324:2048).

Señaló también que un legislador carece de legitimación activa cuando lo que trae a consideración de un tribunal de justicia es la reedición de un debate que ha perdido en el seno del Poder Legislativo por el juego de las mayorías y minorías respectivas. Sin embargo, y por el contrario, el Alto Tribunal destacó que dicha legitimación podría eventualmente resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto (Fallos 333:1023, cit.).

V.2.- Sin embargo, cabe anticipar que el caso de autos plantea diferencias con los precedentes mencionados del Alto Tribunal. En efecto, es factible distinguir distintas situaciones en cuanto a la legitimación de los legisladores, que pueden dar lugar a diferentes soluciones en cuanto a la posibilidad de admitir su legitimación. En la segunda edición de su tratado, Tribe distinguía diferentes capacidades en las que podía actuar un legislador: 1) cuando invocan la afectación de un derecho o interés individual derivado de su actividad; 2) cuando invocan un derecho o interés de sus votantes; 3) cuando invocan su condición para cuestionar conductas del Poder Ejecutivo que afectan su desempeño; 4) cuando invocan su derecho o interés en ejercer, con plenitud, las competencias que la Constitución les otorga (Tribe, Laurence, American Constitutional Law, Second Edition, The Foundation



Press, New York, NY, 1988, pág. 150). Esta pluralidad de posibilidades, en cuanto a la actuación de un legislador en los tribunales, puede verificarse también en nuestro ámbito.

Respecto de la primera de ellas, Tribe se ha referido al caso “Powell v. McCormack” (395 US 486 [1969]), en que un legislador cuestionó el rechazo de su título para incorporarse a la Cámara de Representantes. La Corte consideró que, pese a que su mandato se hallaba vencido, el legislador conservaba interés en el pago de las dietas que había dejado de percibir. Nuestro Alto Tribunal también ha reconocido la aptitud de los legisladores para cuestionar decisiones de la Cámara de Diputados que rechazaron sus diplomas como diputados electos en los casos “Bussi” (Fallos 330:3160; 326:4468; 324:4458) y “Patti” (Fallos 331:549).

Respecto de la segunda situación, nuestra jurisprudencia resulta consistente en cuanto al rechazo de la legitimación y los precedentes mencionados en el subconsiderando V.1 son ejemplo de ello. Tal criterio puede encontrar justificación en el interés de evitar una sobrejudicialización de cuestiones políticas, las cuales hallan su quicio en la Cámara del Congreso de la que esos legisladores forman parte. En tal sentido, se trata de evitar que los tribunales “sean llamados en auxilio de un legislador individual que en realidad sólo se queja de haber fracasado en persuadir a sus colegas” (in re “Gómez Diez”, Fallos 322:528, considerando 17, con cita de “Barnes v. Kline”, 759 F.2d 21, 28 – DC Circ. 1984). Sin embargo, esta última no es la situación de autos: el actor ha participado en el debate legislativo, ha propuesto modificaciones al proyecto de ley que -según sostiene- fueron recogidas en la norma finalmente sancionada; de lo que se agravia en concreto es que por vía reglamentaria el Poder Ejecutivo ha desnaturalizado la ley sancionada, en particular respecto de las modificaciones que habían sido introducidas en el texto legal por su iniciativa.

El caso de autos puede considerarse comprendido en el tercer supuesto identificado por Tribe. Este autor, en una edición posterior de su tratado, recogiendo jurisprudencia ulterior –que luego se examinará- alude al caso en que los legisladores, en su condición de tales, consideran que sus votos han sido privados de efectos por una conducta ilegal, en el sentido de que sus votos eran suficientes para rechazar (o sancionar) un proyecto de ley determinado, y no obstante ello,





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

la norma entró igualmente en vigencia (o no entró en vigencia, pese a estar debidamente sancionada) (Tribe, Laurence, American Constitutional Law, Third Edition, Volume One, New York, NY, Foundation Press, 2000, pp. 456/463). En otras palabras, podría aquí incluirse la hipótesis en que los votos de los legisladores fueron “nulificados”, ya que la conducta de otro órgano estatal los privó de efectos al reglamentar la ley en un sentido que, según se alega, es contrario a lo que ella dispone.

V.3.- A fin de justificar mejor este encuadre, conviene examinar los supuestos en que se sustenta la pretensión del actor. Según las expresiones que surgen de su demanda y conforme surge de la versión taquigráfica del debate parlamentario -que allí transcribe- (v. fs. 3 vta.), el Sr. Solá sostiene que fue su parte quien propuso agregar el artículo 83 a la Ley Nº 27.260 mediante el cual expresamente se excluyó de las disposiciones del Título I del Libro II a los cónyuges, los padres y los hijos menores emancipados de los sujetos alcanzados en los incisos a) al w) del artículo 82 de dicho cuerpo normativo. Este artículo constituye el objeto de controversia de la presente acción, ya que, según alega, fue luego modificado por el Decreto Reglamentario Nº 1206/16 al establecer una limitación temporal a dicha exclusión fijada por la ley, que no contenía distinciones de ese tenor.

En este orden de ideas, el Sr. Solá sostiene que posee un interés concreto y directo en la cuestión, ya que entiende que mediante un decreto emanado del Poder Ejecutivo, que a su entender constituye un exceso reglamentario, se habría alterado el espíritu del texto legislativo, sin que esa reglamentación sea objeto de un control posterior por parte del órgano legislativo que la sancionó.

V.4.- Con arreglo a estas premisas, se advierte que la situación de autos es distinta de la que fue objeto de debate en los precedentes de la Corte Suprema mencionados en el subconsiderando V.1.

En efecto, el accionante no acude a los tribunales de justicia a fin de reeditar un debate que hubiera perdido en el debate legislativo, sino que cuestiona la constitucionalidad de una norma reglamentaria que -según afirma- modificó sustancialmente el texto de la ley sancionada por el Congreso, alterando su espíritu y sin la posibilidad de que dicha reglamentación pueda volver a ser controlada por el cuerpo



encargado constitucionalmente de emitir disposiciones de carácter legislativo.

En este sentido, debe advertirse que el legislador cuestiona una disposición contenida en un decreto reglamentario, esto es, una norma dictada en principio en ejercicio de competencias propias del Poder Ejecutivo (art. 99.2 CN). A diferencia de los casos de los decretos de necesidad y urgencia (art. 99.3 CN) o de los decretos delegados (art. 76 CN), en los que existe un control legislativo posterior constitucionalmente previsto, en el caso de los decretos reglamentarios el Poder Ejecutivo ejerce su competencia sin que exista un control legislativo posterior, ya que la atribución es propia. Pero el ejercicio de tal competencia se encuentra sujeta a límites constitucionales, que compete a los jueces evaluar ante el planteo de parte interesada.

Con motivo del dictado de decretos de necesidad y urgencia o de decretos delegados, destacada doctrina se ha referido a la legitimación de los legisladores. Así, Bidart Campos sostenía que los legisladores poseen un “derecho de función”, entendido como el derecho a ejercer la función que como propia del Congreso comparten con los demás miembros del mismo. Añade que “cada vez que un legislador, o varios, entienden que se está sustrayendo al Congreso el ejercicio de una competencia que le incumbe como órgano colegiado y complejo, ese legislador y esos legisladores disponen de legitimación para acudir a la justicia y para reivindicar la posibilidad de participar en la decisión congresional impedida u obstruida por interferencia del Poder Ejecutivo. Que la Cámara o el Congreso, en cuanto órganos, pudieran también tener legitimación, no alcanza para negar la individual de los legisladores” (Bidart Campos, Germán, “La legitimación procesal activa de los legisladores”, LL 1997-F-564).

En este mismo sentido, Hutchinson sostiene que si el legislador no puede cumplir con su cometido, porque el Gobierno legisla mediante decretos de necesidad y urgencia y, como consecuencia de ello, el Congreso no cumple con su función de control en ese aspecto, el legislador se ve vulnerado en su derecho a participar en la formación de las leyes. Dicho autor, sustenta su opinión en un precedente de esta Cámara donde si bien se hacía referencia a un decreto de necesidad y urgencia, dicha situación fáctica puede resultar análoga al caso de autos, ya que en ese momento no se encontraba creada la Comisión Bicameral





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

Permanente del Congreso de la Nación, motivo por el cual no había posibilidad de un control posterior por parte del Poder Legislativo respecto de ese tipo de actos dictados por el Ejecutivo (v. Hutchinson, Tomás, “Derecho Procesal Administrativo”, Tomo II, 1º ed., Santa Fe, Rubinzel Culzoni, 2009, pag. 238, con cita de la Sala II del Fuero, in re: “Nieva Alejandro c/ PEN - dto 375/97 s/ Amparo Ley 16.986” del 10/07/97).

Así las cosas, se ha dicho también que frente a estos supuestos en los cuales el Poder Ejecutivo se arroga funciones legislativas que -en principio- le están vedadas, el legislador, al acudir a la justicia, actuaría ejerciendo un derecho individual, toda vez que se vería afectado en el ejercicio de sus funciones para las cuales fue elegido, por más que su acción tenga implicancia colectiva (v. Sagües, Néstor “La legitimación procesal de los legisladores. Nuevas precisiones y perspectivas”, en E.D. 179-1144).

Ahora bien, el caso de autos presenta matices particulares: no se trata de que el Poder Ejecutivo haya impedido el ejercicio de la función legislativa del Congreso, sino que lo que se alega es que aquel órgano ha modificado el sentido y alcances de una ley, a través de su reglamentación. A diferencia de los casos en que se ha dictado un decreto de necesidad y urgencia o delegado, aquí no existe una instancia en que el Poder Legislativo pueda revisar si la voluntad de éste ha sido respetada. A ello deben añadirse una serie de consideraciones que revelan que el reconocimiento de la legitimación en estos supuestos es necesario.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido, en los precedentes ya mencionados, una visión restrictiva de la legitimación de los legisladores, sustentándola en el criterio de su análoga norteamericana en el caso “Raines v. Byrd” (521 US 811 [1997]). En este caso, un grupo de legisladores cuestionaban la validez de una ley sancionada por el Congreso (la Line Item Veto Act de 1996), situación que difiere de la de autos: no se cuestiona aquí la validez de una ley sancionada por el Congreso, sino de una reglamentación que, según se alega, la desnaturaliza. En los supuestos en que el legislador cuestiona la validez de una ley sancionada, la ratio para denegar legitimación de éste radica en que existen otras alternativas institucionales, de modo tal que por lo general ese tipo de pretensiones se basa en el fracaso del legislador en persuadir a sus colegas de la Cámara que integra para que



sigan su postura. Esta ratio no serviría para denegar la legitimación del actor en este caso: éste logró persuadir a sus colegas y logró la inserción en el texto definitivo de la ley sancionada de una disposición que él había propuesto; su alegación es que por vía reglamentaria se ha modificado el texto legal. Tribe sostiene que es adecuado conferir legitimación cuando el legislador demuestra que la nulificación de un voto pasado o futuro puede razonablemente atribuirse a la conducta cuestionada, y que podría también considerarse adecuado reconocer tal legitimación cuando están implicados otros aspectos centrales de las prerrogativas legislativas (Tribe, op. cit., 2000, pág. 462; en nota a pie se refiere a precedentes de la Cámara Federal de Apelaciones del Distrito de Columbia: "Kennedy v. Sampson", 511 F.2d 430 [DC Cir. 1974] y "Riegle v. Federal Open Market Comm.", 656 F.2d 873 [DC Cir. 1981] que sostuvieron ese criterio).

Ahora bien, sin perjuicio de que en "Raines v. Byrd" la propia Corte Suprema norteamericana denegó -por mayoría- la legitimación de los legisladores, señaló entre otros fundamentos que los actores "no alegaron haber votado por un proyecto de ley específico, que había suficientes votos para aprobarlo y que no obstante ello, se lo consideró rechazado". Es posible inferir, a contrario sensu, que la legitimación de los legisladores podría -aun dentro del criterio sostenido por la mayoría- tener lugar en determinados casos: cuando el voto de los legisladores fue "nulificado" y se lo privó de efectos, fuera para sancionar un proyecto de ley o para rechazarlo. Precisamente esta hipótesis -nulificación de los votos de los legisladores- es la que se había verificado en "Coleman v. Miller" (307 US 433 [1939]), al que la Corte se refirió y distinguió explícitamente en "Raines". Tales consideraciones permiten albergar dudas respecto de la invocación del precedente norteamericano para rechazar genéricamente la legitimación de los legisladores en cualquier contexto, máxime a la luz de los matices que singularizan el caso de autos.

Cabe añadir que la doctrina de aquel país está dividida en cuanto al punto. Si bien algunos autores han rechazado este tipo de legitimación (v.gr. Scalia, Bork, etc.) sobre la base del argumento de separación de poderes, lo cierto es que tal posición -que puede ser atendible cuando el proceso legislativo permite a los legisladores la oportunidad de proteger sus intereses-, tiene sus críticos. Al respecto, Chemerinsky sostiene que debería admitirse la aptitud de los miembros





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

del Congreso para cuestionar conductas que, de modo inconstitucional, usurpan las competencias del Congreso o interfieren con la capacidad de éste de cumplir sus cometidos. Según este autor, si la Constitución se viola de un modo que afecta el desempeño de un legislador, debería reconocerse a éste la aptitud de litigar para impedir dicha ilegalidad (v. por todos, Chemerinsky, Erwin, *Federal Jurisdiction*, Fifth Edition, Aspen Publishers – Wolters Kluwer, 2007, pág. 112 y jurisprudencia allí citada).

V.5.- A las razones precedentes debe agregarse el hecho de que no existen en el caso alternativas institucionales que permitan debatir la cuestión planteada, en que se alega una ilegalidad manifiesta, cuestión que, obviamente, debe quedar reservada para el examen de la cuestión de fondo. Ello, en tanto extremar las exigencias en punto a la configuración de un “caso”, “causa” o “controversia” llevaría a la imposibilidad de abordar en sede judicial una cuestión que adquiere relieve institucional.

En efecto, el objetivo de la Ley N° 27.260 -“Régimen de Sinceramiento Fiscal”- fue la de otorgar “la última oportunidad para aquellos contribuyentes incumplidores para que, voluntariamente, revelen sus bienes y cuentas ocultos en el exterior”. En el artículo 83 se dispuso que “[q]uedan excluidos de las disposiciones del Título I del Libro II los cónyuges, los padres y los hijos menores emancipados de los sujetos alcanzados en los incisos a) al w) del artículo 82”. De las versiones taquigráficas del debate parlamentario, se desprende que la exclusión de tales sujetos obedeció al interés concreto de combatir la corrupción en el sector público y evitar que fuese desvirtuada la decisión de excluir del régimen de “blanqueo” a los funcionarios públicos. Cabe advertir que el sentido de la disposición legal, que se asienta sobre principios éticos exigibles a quienes ejercen funciones públicas, se articula con un texto legal que procura asegurar la integridad de las rentas públicas, allegando recursos al Tesoro Nacional facilitando la exteriorización de riqueza, respecto de la cual el Estado se veía en los hechos imposibilitado de aplicar los gravámenes exigibles.

Ahora bien, la tesis del actor es que, al ampliar el universo de sujetos que pueden acogerse al régimen, se está desnaturalizando esa disposición legal, en transgresión del artículo 99.2 CN, cuestión cuyo control es propio del Poder Judicial. Desde el punto de vista de la legitimación, único aspecto que cabe abordar en este



decisorio, no existen otros sujetos en condiciones de plantear la cuestión. Ello, en la medida en que no existen órganos independientes en condiciones de actuar judicialmente en resguardo de la ética en el ejercicio de la función pública, ni podría hacerlo la AFIP como órgano encargado de la recaudación de la renta pública -sin perjuicio de la intervención que eventualmente se le acuerde en autos-. Tampoco el Defensor del Pueblo (al que compete el “control del ejercicio de funciones administrativas públicas”; art. 86 CN), órgano constitucional cuya vacancia constituye un hecho notorio, está en condiciones reales de asumir la representación de los intereses que invoca el aquí actor. Difícilmente la condición de contribuyente (o de ciudadano) podría conferir legitimación para actuar en el caso, en la medida en que no habría un gravamen diferenciado, sino que se trataría de una acción en defensa de la mera legalidad (Fallos 306:1125, entre otros). Por lo demás, los sujetos a los que la reglamentación permite acogerse al régimen (y que según el actor debían quedar excluidos) son beneficiarios de esa ampliación, de modo que es dudoso que decidan impugnarla, sin perjuicio de que pudieran tener interés en su defensa.

Tampoco sería una solución institucional en este caso el dictado de una nueva ley que neutralice el decreto reglamentario, ya que ello supondría una sobrecarga al Congreso, exigiéndole el ejercicio de la función legislativa para realizar un monitoreo permanente de la atribución prevista en el artículo 99.2 de la CN. Tal actividad, aunque posible, no está constitucionalmente prevista, a diferencia de lo que sucede en el caso de los decretos previstos en los artículos 99.3, 76 y 80 de la CN, de modo que se frustraría la interdependencia y colaboración que debe existir entre los poderes políticos del Estado.

Por otra parte, debe advertirse que se halla en juego en autos un bien jurídico colectivo como lo es la debida recaudación de la renta pública y la prevención de prácticas corruptas, en consonancia con normas constitucionales e internacionales que así lo imponen (art. 36 CN y Convención Interamericana contra la Corrupción y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de las que nuestro país es Estado parte). En tal sentido, puede afirmarse que la cuestión que se pretende debatir se vincula con un bien jurídico de carácter colectivo (la prevención de la corrupción), pudiendo afirmarse que existe un “fuerte interés estatal”





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

en la prevención de este flagelo, en los términos del precedente de Fallos 332:111 (considerando 13).

Teniendo en cuenta la naturaleza del instrumento elegido (decreto reglamentario de una ley, respecto de los cuales no existe una ulterior intervención legislativa) y la inexistencia de otros sujetos en condiciones de plantear la acción, puede afirmarse que la situación de autos no se asemeja a los precedentes abordados con anterioridad por la Corte Suprema en materia de legitimación de los legisladores. Por consiguiente, toda vez que se alega que el Decreto N° 1206/2016 consumaría una afectación constitucional del sentido de la Ley N° 27.260 por un exceso reglamentario (arts. 1, 31 y 99.2 CN), y teniendo en cuenta que la norma afectada se vincula con la ética de la función pública y la prevención de la corrupción, bienes que asumen una dimensión colectiva, se estima que resulta ajustado a derecho reconocer la legitimación del actor en este caso.

V.6.- En definitiva, corresponde recordar, como regla, que el artículo 99 de la Constitución Nacional establece las atribuciones que tiene el Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, entre las que se encuentran aquellas relativas a “exp[edir] las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias” (v. art. 99.2 CN).

En el presente caso, el Sr. Solá alega concretamente el incumplimiento de dicha manda constitucional, al alterarse el texto de una ley sancionada por el Congreso, en particular en cuanto a un agregado propuesto por su persona y aprobado por todo el cuerpo legislativo. Entonces, no se trata aquí de un caso donde el diputado ha sido vencido en el proceso de formación de una ley y pretende impugnarla judicialmente, sino que invoca una afectación en su función de legislador, viéndose imposibilitado de ejercer un posterior control sobre dichas disposiciones de carácter legislativo que -según sostiene- alteran expresamente el espíritu de la ley. En tal sentido, la inclusión de la disposición dentro de un decreto reglamentario -y no en un decreto de otra naturaleza, que posibilite el control parlamentario posterior- impide al legislador cumplir el cometido para que el que fue elegido (lo que representa una afectación al interés público, en este caso cualificado) ya que se trataría de un caso en que el Poder Ejecutivo estaría ejerciendo



funciones legislativas que le estarían vedadas (v. Hutchinson, Tomás, Derecho Procesal Administrativo, Tomo II, cit., págs. 238/239).

VI.- Que atento a las consideraciones precedentes, estimo que, en virtud de los agravios señalados por el accionante con fundamento en la posible alteración que el Decreto N° 1206/16 podría significar respecto del contenido de la Ley N° 27.260, éste cuenta con legitimación procesal suficiente -en su carácter de legislador- para entablar la presente acción de amparo. Por ello, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto a fojas 166/174 y, en consecuencia, revocar la resolución de fojas 161/165, con costas en el orden causado, debiendo remitirse las actuaciones a la Oficina de Asignación de Causas a fin de que resulta desinsaculado un nuevo Juzgado a fin de que continúe el trámite de la presente acción (en su caso dando intervención a la AFIP como legitimado pasivo, analizar la inscripción del presente proceso en el Registro de Procesos Colectivos de la Secretaría General y de Gestión de la CSJN). Ello, con la aclaración de que la presente resolución no implica valoración u opinión alguna con respecto al planteo de fondo que realiza el actor, sino que lo único que resuelve el Tribunal es que no se impida el derecho del accionante a un pronunciamiento sobre su planteo.

Todo lo cual **ASI SE DECIDE.-**

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Pablo Gallegos Fedriani
dijo:

I.- Que adhiero a cada uno de los argumentos y a la solución propuesta en el voto de mi colega Dr. Guillermo F. **TREACY**, en cuanto le reconoce legitimación procesal al accionante en su carácter de legislador.

Ello así debido a que en el supuesto de autos no estaríamos en presencia de un actuar por parte del Poder Ejecutivo Nacional que traiga como consecuencia el impedimento de la función legislativa por parte del órgano creado por la Constitución Nacional a tal efecto; sino que se alega que por conducto de un decreto reglamentario se ha modificado el sentido y alcance de una ley. Atento a ello y habida cuenta la naturaleza de la norma impugnada, no existe una instancia





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

posterior en la cual el Poder Legislativo pudiere revisar la voluntad puesta de manifiesto al momento del debate.

Tal extremo, resulta determinante para reconocerle legitimación al accionante por ser ello el hecho que resulta diferenciador de este supuesto con la vasta jurisprudencia que sostiene que un legislador carece de legitimación cuando cuestiona la validez de una ley sancionada (Fallos: 333:1013; 313:863; 317:335; 322:528; 323:1432 y 324:2381). Es decir que en el presente caso no se trata de la reedición de un debate perdido en el seno del ámbito legislativo, sino que, según sostiene el recurrente, su voluntad (puesta de manifiesto en el agregado al artículo 83 de la Ley Nº 27.260) es la que primó en la discusión parlamentaria y ello fue determinante para que se consiguiaran las mayorías necesarias para la aprobación de la norma; todo lo cual -entiende- se ve desvirtuado por conducto de un reglamento respecto del cual no se puede tener control posterior por parte del mismo órgano.

No resulta óbice para la conclusión arribada precedentemente el hecho de que el Poder Legislativo pudiere dictar una nueva ley por conducto de la cual deje sin efecto la alegada modificación introducida por el decreto. Ello así debido que el dictado de decretos reglamentarios deben tener como finalidad la de no alterar el espíritu de la norma “con excepciones reglamentarias” (art. 99 inc. 2 CN), cuestión cuyo control es propio del Poder Judicial. Este extremo hace que, ante situaciones como la descriptas en el párrafo anterior y en el voto de mi colega preopinante, se deba reconocer legitimación para obrar al recurrente, dado que de lo contrario no habría ningún otro sujeto en condiciones de plantear el alegado exceso de facultades por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

II.- Ahora bien, conforme los argumentos que desarrollaré a continuación el Sr. Felipe **SOLÁ** se encuentra también legitimado para interponer esta acción habida cuenta su condición de ciudadano. Atento a ello, no comarto lo afirmado por el mencionado colega en el Considerando V.5.-, 4to párrafo in fine, en donde afirma que “[d]ifícilmente la condición de contribuyente (o de ciudadano) podría conferir legitimación para actuar en el caso, en la medida en que no habría un gravamen diferenciado...”



II.1.- Sentado lo anterior, cabe recordar que el objetivo del “Régimen de Sinceramiento Fiscal”, según surge de su exposición de motivos, fue el de otorgar “la última oportunidad para aquellos contribuyentes incumplidores para que, voluntariamente, revelen sus bienes y cuentas ocultos en el exterior”.

Asimismo, de las versiones taquigráficas del debate parlamentario, se desprende que el objetivo de la excepción dispuesta en el artículo 83 por la cual se dispuso que “[q]uedan excluidos de las disposiciones del Título I del libro II los cónyuges, los padres y los hijos menores emancipados de los sujetos alcanzados en los incisos a) al w) del artículo 82” obedeció al interés concreto de combatir la corrupción en el sector público y evitar que fuese desvirtuada la decisión de excluir del régimen de “blanqueo” a los funcionarios públicos.

Se advierte así que la transparencia en la gestión estatal integra el conjunto de bienes de incidencia colectiva merecedores de tutela judicial. Es que, aquélla representa un elemento central del sistema democrático de gobierno en la estructura de los nuevos derechos de contenido social, a la que la Constitución Nacional otorga una especial protección en tanto fuente primaria de legitimidad de nuestras instituciones (art. 36 de la CN). Por ello, tal y como sucede en el acceso a la información pública, su carácter instrumental para la defensa de otros intereses no le otorga una relevancia de menor jerarquía, sino que por el contrario, la presenta como una herramienta fundamental para el ejercicio de todos los derechos fundamentales.

II.2.- Así las cosas, del desarrollo efectuado es posible afirmar que la transparencia en el ejercicio de la función pública, y fundamentalmente la lucha contra la corrupción, no responden a deberes puramente morales sino que resultan obligaciones estrictamente jurídicas del Estado y de los funcionarios estatales. En efecto, la promoción de la transparencia como medida para combatir la corrupción tanto en el ámbito interno como internacional, y su correlativa recepción en los ordenamientos jurídicos del mundo, obedece al reconocimiento de que un gobierno transparente es un presupuesto necesario para un control efectivo de la ciudadanía sobre sus mandatarios y para garantizar mayores grados de participación en las decisiones públicas, todo lo cual redunda, en definitiva, en sociedades más democráticas, igualitarias y con





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

mayores posibilidades de exigir el cumplimiento de los derechos fundamentales.

De esta manera, el actor, en su carácter de ciudadano posee interés suficiente en impugnar un acto que considera contrario a las obligaciones estatales en materia de transparencia en la gestión de los fondos públicos y prevención contra la corrupción. Es decir, que el alegado vicio en el Decreto N° 1206/16 -por un exceso reglamentario que conllevaría el desconocimiento de la Ley N° 27.260 (art. 1, 31 y 99, inciso 2, de la CN)- afectaría un bien jurídico colectivo, como es la transparencia en la gestión pública y sus diversas derivaciones, entre ellas el mantenimiento de la ética pública y la lucha contra la corrupción.

A lo expuesto, cuadra añadir que uno de los objetivos de la ley apunta a dotar de transparencia la gestión de los fondos públicos, concebida como bien jurídico colectivo. Por ello, resultan atendibles los fundamentos tendientes a identificar al actor como posible "afectado" por la normativa que entiende viciada, no solo en su carácter de diputado sino también en su carácter de ciudadano. Máxime si alega que la misma fue dictada en un uso excesivo de las potestades reglamentarias del Poder Ejecutivo.

III.- Que por último, resta añadir que el presente caso presenta matices diferenciados a los expuestos por el Alto Tribunal en los precedentes de Fallos 306:1125 y 331:2287, ya que al encontrarse en juego la percepción de la renta pública y la transparencia en la gestión de los fondos públicos, el accionante -en su carácter de ciudadano- podría invocar y justificar un agravio diferenciado y un interés particular de que los tribunales de justicia actúen en resguardo de sus derechos, máxime ante las dificultades o imposibilidades de que el reglamento cuestionado sea objeto de otros controles institucionales.

IV.- Que atento a las consideraciones precedentes, estimo que, en virtud de los agravios señalados por el accionante con fundamento en la posible alteración que el Decreto N° 1206/16 podría significar respecto del contenido de la Ley N° 27.260, éste cuenta con legitimación procesal suficiente -en su carácter de legislador y ciudadano- para entablar la presente acción de amparo. Por ello, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto a fojas 166/174 y, en consecuencia, revocar la resolución de fojas 161/165 con costas en el



orden causado, debiendo remitirse las actuaciones a la Oficina de Asignación de Causas a fin de que resulta desinsaculado un nuevo Juzgado a fin de que de continúe el trámite de la presente acción (en su caso dando intervención a la AFIP como legitimado pasivo, analizar la inscripción del presente proceso en el Registro de Procesos Colectivos de la Secretaría General y de Gestión de la CSJN). Ello, con la aclaración de que la presente resolución no implica valoración u opinión alguna con respecto al planteo de fondo que realiza el actor, sino que lo único que resuelve el Tribunal es que no se impida el derecho del accionante a un pronunciamiento sobre su planteo.

Todo lo cual, **ASI VOTO.**

En virtud de lo expuesto, el TRIBUNAL, por mayoría, **RESUELVE:** **1)** Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora. En consecuencia, revocar la resolución de fojas 161/165. **2)** Remitir las actuaciones a la Oficina de Asignación de Causas de esta Cámara a fin de que resulte desinsaculado un nuevo Juzgado para que continúe el trámite de la presente acción, con los alcances indicados en el Considerando VI.- del voto del Dr. Treacy y Considerando IV del voto del Dr. Gallegos Fedriani. **3)** Imponer las costas en el orden causado habida cuenta lo novedoso de la cuestión en debate (art. 68, segunda parte del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Regístrese. Notifíquese a las partes mediante notificación electrónica y al Sr. Fiscal General en su público despacho. Oportunamente, remítase a la Oficina de Asignación de Causas.

Jorge Federico ALEMANY
(en disidencia)

Guillermo F. TREACY
(según su voto)

Pablo GALLEGOS FEDRIANI
(según su voto)

