



390

*Ministerio Público de la Nación*



EXPTE: N° 47.958/2018

AUTOS: "DOÑATE, MARTIN Y OTRO C/ EN- M° HACIENDA DE LA  
NACION S/ AMPARO LEY 16.986"

JUZGADO: N° 7

SECRETARIA: N° 14

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público, en los términos del art. 39 de la ley 24.946.

I.- Los actores, en su condición de diputados nacionales por la provincia de Río Negro y de Buenos Aires, respectivamente, promueven acción de amparo en los términos del art. 43 CN contra el Estado Nacional -Ministerio de Hacienda- a fin de se resuelva que el Poder Ejecutivo Nacional sin la participación del Congreso Nacional no resulta competente para generar obligaciones de índole crediticia al Estado argentino, ello por cuanto es función del Parlamento Nacional "contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación" (confr. ap. I del escrito de demanda, fs. 2).

Se agravan de las gestiones llevadas a cabo por el accionado con el Fondo Monetario Internacional y el posterior Memorándum de entendimiento al que arribaran.

Introducen la cuestión constitucional del art. 60 de la Ley de Administración Financiera y del art. 32 de la Ley 27.431, de Presupuesto para el año 2018.

Peticionan con carácter cautelar que se abstenga el Poder Ejecutivo Nacional de abstener de concluir cualquier convenio de financiamiento con el Fondo Monetario Internacional. En este contexto requieren que, en el supuesto que sea concedida aquélla, se

declare la inconstitucionalidad del art. 13 inc. 3) de la Ley 26.854 (confr. fs. 15).

Resta indicar que con fecha 4 de abril del corriente, se decidió la conexidad de los autos "VALLEJOS MARIA FERNANDA C/ EN S/ AMPARO LEY 16.986" expte. N° 48764/2018, con la causa de marras.

II- Del auto de fs. 37 se desprende que V.S. acordó otorgar a la pretensión el trámite propio de la acción de amparo.

III- Desde el punto de vista formal, cabe señalar que se han cumplido en autos las etapas procesales que contempla la Ley 16.986.

En efecto, incoada la acción se requirió a la demandada la presentación del informe del art. 8º de la ley 16.986, que obra a fs. 60 y ss..

No resta, por otra parte, la producción de prueba que hubiere sido previamente ordenada por V.S..

IV- El proceso se ha dirigido respecto de un acto de autoridades públicas, por lo que encuadra en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional.

V- En cuanto a la viabilidad de la acción, cabe destacar que conforme ha sido reafirmado por el representante de este Ministerio Público Fiscal ante la Corte in re "Gianola, Raúl A. y otros v. Estado Nacional y otros", G. 1400. XL (dictamen compartido por el máximo tribunal en su sentencia del 15.5.07, cfr. Fallos, 330:2255), "...la acción de amparo constituye un remedio de excepción y es inadmisible cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, así como cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiere amplitud de debate y de prueba. Dichos extremos, cuya demostración es decisiva para su procedencia, V.E. los ha calificado



391

## *Ministerio Público de la Nación*



de imprescindibles (doctrina de Fallos: 319:2955 -con sus citas-; 321:1252 y 323:1825, entre otros)...Por eso, la existencia de una vía legal adecuada para la protección de los derechos que se dicen lesionados excluye, en principio, la admisibilidad del amparo, pues este medio no altera el juego de las instituciones vigentes (Fallos: 303:419 y 422), regla que ha sustentado la Corte cuando las circunstancias comprobadas en la causa evidencian que no aparece nítida una lesión cierta o ineludible causada con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, o el asunto versa sobre una materia opinable que exige una mayor amplitud de debate o de prueba para la determinación de la eventual invalidez del acto (doctrina de Fallos: 303:422)...En este mismo orden de ideas, el Tribunal ha señalado, al delimitar la acción prevista en la ley 16.986, que si bien ella no es excluyente de las cuestiones que requieren trámites probatorios, descarta a aquellas que son complejas o de difícil acreditación y que, por lo tanto, exigen un aporte mayor de elementos de juicio que no pueden producirse en el breve trámite previsto en la reglamentación legal (Fallos: 307:178)....La doctrina sobre el alcance y el carácter de esta vía excepcional no ha sido alterada por la reforma constitucional de 1994, al incluirla en el art. 43, pues cuando éste dispone que 'toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro remedio judicial más idóneo', mantiene el criterio de excluir dicha vía en los casos que por sus circunstancias requieran mayor debate y prueba y, por tanto, sin que se configure la 'arbitrariedad o ilegalidad manifiesta' en la afectación de los derechos y garantías constitucionales, requisitos cuya demostración, como se dijo, es imprescindible para la procedencia de esa acción (Fallos: 306:788; 319:2955 y 323:1825, entre otros)".

VI-Sentado ello, a fin de emitir opinión sobre la cuestión planteada, corresponde establecer liminarmente si, conforme con la reiterada jurisprudencia de la CSJN, se configura en autos un "caso, causa o controversia", en los términos de los arts. 116 y 117 CN.

La existencia de un "caso" o "causa" presupone la de parte, es decir de quien se reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso (CSJN, Fallos, 322:528; 326:1007; 326: 4931, entre otros).

Conforme lo ha determinado la jurisprudencia, existe "caso" que habilita la intervención de los tribunales judiciales, cuando "se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas" (C.S.J.N., Fallos, 156:318; 321:1352; 322:528; 326:4931, entre muchos otros), de modo tal que, asumiendo la justiciabilidad de la controversia, un eventual pronunciamiento favorable al demandante podría reparar el perjuicio concreto, actual e inminente que se invoca (criterio de la "utilidad" de la sentencia, que se desprende, entre otros, de Fallos, 321:1352 y Fallos, 323:1339).

No compete, pues, a los jueces hacer declaraciones abstractas o generales, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (dictámenes de la Procuración General recogidos en Fallos, 306:893 y 322:528)

Se requiere, pues, la demostración de un interés especial en el proceso, que se traduce en que los agravios alegados afecten a quien acciona de forma "suficientemente directa" o "substancial", esto es, que posean "concreción e inmediatez" bastante para configurar una controversia definida, concreta, real y sustancial que admita remedio a través de una decisión que no sea sólo una opinión acerca de cuál sería la norma en un estado de hecho hipotético (C.S.J.N., Fallos, 326:1007).



392

## Ministerio Público de la Nación

La exigencia de "causa" no resulta extraña, ciertamente, a aquellos supuestos en los que se invoquen derechos de incidencia colectiva por parte de quienes manifiesten propender a su tutela en el marco de una acción de amparo. Al respecto, la Corte ha sostenido que la incorporación constitucional de intereses generales o difusos en nada enerva la exigencia de exponer cómo tales derechos se ven lesionados por un acto ilegítimo o por qué existe seria amenaza de que ello suceda, a los efectos de viabilizar la acción de amparo, pues "...no ha sido objeto de reforma, en tal sentido, la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de 'causas', entendiendo por tales aquéllas en las que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas.... la protección que el nuevo texto constitucional otorga a los intereses generales, no impide verificar si éstos, no obstante su compleja definición, han sido lesionados por un acto ilegítimo, o existe amenaza de que lo sean" (Dictamen del Procurador General *in re* "Asociación Benghalensis" que la Corte hizo suyo en Fallos, 323: 1339 y Dictamen del Procurador General *in re* "Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta" que la Corte hizo suyo en Fallos 326:4931).

Inclusive en precedentes más cercanos, en los que en algunos de sus votos el máximo tribunal efectúa precisiones en cuanto al contenido de los derechos de incidencia colectiva, se principia por señalar "que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición" (cfr. consid. 6º de la disidencia de los ministros Zaffaroni y Lorenzetti *in re* "Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/Secretaría de Comunicaciones- resol. 2926/99 s/amparo ley 16986", D.859.XXVI, sent. del 31-10-06 y consid. 8º de la disidencia del ministro

Lorenzetti *in re* "Mujeres por la Vida - Asociación Civil sin Fines de Lucro -filial Córdoba- c/EN -PEN- Mº de Salud y Acción Social de la Nación s/amparo", M. 970.XXXIX, sent. de la Corte del 31-10-06).

En suma, no existe "causa", ..."cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes" (C.S.J.N., Fallos, 307: 2384; 311:2580; 323:528; 326:1007; 326:4931), pues aceptar 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 en su relación con los demás poderes estatales (C.S.J.N., Fallos, 321:1252 y 326:1007).

VII.- Delineados así jurisprudencialmente los contornos del caso, causa o controversia que requiere la Constitución para la intervención de los tribunales (arts. 116 y 117), debe analizarse la legitimación invocada por los actores en su calidad de diputados nacionales (cfr. fs. 2).

La cuestión atinente a la legitimación de los legisladores ha sido objeto de tratamiento por la Corte Suprema en diversos precedentes no lejanos en el tiempo, en los que se ha sostenido que el carácter de legislador no otorga legitimación suficiente para actuar en un proceso (cfr. Fallos, 324: 2048 "Leguizamón", con remisión a Fallos, 322:528; 323:1432).

Para así decidir, la Corte ha valorado que los legisladores no eran los representantes de la provincia o distrito electoral por el que fueron elegidos, ni habían alegado ni demostrado haber recibido poder de la autoridad competente para el ejercicio de dicha representación, concluyendo que el cargo que ocupaban sólo los habilitaba para actuar como tales en el ámbito del órgano que



3967

### Ministerio Pùblico de la Naciòn

integran y con el alcance otorgado a tal función por la Norma Fundamental correspondiente (CSJN, Fallos, 324: 2381, "Raimbult").

Similar temperamento -contrario a la legitimación procesal- fue adoptado por la C.S.J.N. en Fallos, 313:863; 317:335; 320:2851, 321:1252, 324:2381 y 333:1023, entre muchos otros.

Bajo estas premisas, considero que los actores carecen de legitimación procesal suficiente y, por tanto, debería rechazarse la presente acción de amparo..

FISCALIA FEDERAL, 21 de octubre de 2019. (11)

FABIAN O. CANDA  
FISCAL FEDERAL



