

Poder Judicial de la Nación

1393/2024

VALLEJOS MARIA LAURA, ZENDRA YANINA EDIT, VIVAS NOEMY LILIANA Y ASO. VECINAL DEL BARRIO c/ ESTADO NACIONAL-SECRETARIA DE TRANSPORTE s/ AMPARO COLECTIVO.-

Rosario, 11 de marzo de 2024.-

AUTOS Y VISTOS: La causa caratulada: “**VALLEJOS MARIA LAURA, ZENDRA YANINA EDIT, VIVAS NOEMY LILIANA Y ASO. VECINAL DEL BARRIO C/ ESTADO NACIONAL-SECRETARIA DE TRANSPORTE S/ AMPARO COLECTIVO**”, Expediente N° 1393/2024 de entrada en este Juzgado Federal de 1ra. Instancia N°1 de Rosario, a mi cargo, Secretaría “A” del que,

RESULTA:

1. En fecha 26 de febrero de 2024, comparecen María Laura Vallejos, Yanina Edit Zendra, Noemy Liliana Vivas, Joana Paola Pereto y la Asociación Vecinal del Barrio Parque Casas de Rosario representada por su Presidente Fernando Luis de Los Santos, todos con el patrocinio letrado de los Dres. Agustín Russo y Luciano D’ Angelo y promueven acción de amparo contra el Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional - Secretaría de Transporte) con el objeto de que: a) Se declare la vigencia del “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País”, creado por la Ley Nacional 27.467 (cf. Art 125) y prorrogado por la Ley Nacional 27.701 (cf. art. 81); b) Se declare y resuelva que el “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País” está integrado por la suma de pesos ochenta y cinco mil millones (\$ 85.000.000.000), como piso, con más un 211,4% equivalente a la inflación producida durante el año 2023, (correspondiente al índice de Precios al Consumidor para el año 2023, publicado por el INDEC) o el sistema de actualización y preservación del valor del Fondo que el Tribunal considere adecuado; c) Se disponga la asignación que, del Fondo referido,



#38688668#403470197#20240311120849405

corresponde a las empresas y/o municipios que brindan el servicio de transporte público de pasajeros urbano y suburbano; d) Se condene al Estado Nacional a transferir las sumas de dinero correspondientes a los puntos a), b) y c) de la pretensión mensualmente y con puntualidad; e) Se disponga la convocatoria al “Consejo Federal para la Administración de los Subsidios al Transporte Público Automotor de Pasajeros”, o se condene al Estado Nacional a realizarla; f) Se deje sin efecto y se declare inválida toda vía de hecho, acto o norma que elimine o restrinja el “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País” y su distribución entre los beneficiarios legales; g) Se declare el derecho de los usuarios, con base en el artículo 42 de la Constitución Nacional, a que el Estado Nacional ejecute el “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País” de modo que la tarifa del transporte público de pasajeros urbano e interurbano, sea justo y accesible a los ingresos de los usuarios, h) De ser necesario, se declare la invalidez constitucional y convencional de todo acto o norma o vía de hecho del Estado Nacional demandado que modifique el “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País”, y/o afecte la ecuación económica financiera del servicio público de transporte conforme fue previsto por las autoridades concedentes y/o afecte los derechos de los usuarios al acceso al servicio en condiciones de calidad y precio razonables. Esto es, accesibles para el nivel de ingresos medios, de modo que permitan el acceso al trabajo, la educación y la vida digna, con arreglo a las garantías establecidas por los artículos 1, 14, 14 bis, 16, 17, 19, 33, 42, 75 incs. 18, 19 y 22 y concs de la Constitución Nacional.

Señalan que son vecinos de la ciudad de Rosario que, para trasladarse dentro de la ciudad y hacia otras localidades, utilizan el servicio público de transporte de pasajeros automotor urbano y suburbano.

Manifiestan que la reciente decisión del Poder Ejecutivo Nacional de eliminar los subsidios a las empresas de transporte público de pasajeros los afecta -como también a otros miles de usuarios del servicio público- puesto que



Poder Judicial de la Nación

sin los subsidios provenientes del “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País” la tarifa del transporte de Pasajeros sufrirá un fortísimo incremento que dificultará, y en muchos casos tornará imposible, el uso del servicio público.

Aducen también que la Asociación Vecinal del Barrio Parque Casas de Rosario tiene por objeto: "2.1) Fomentar el espíritu de amistad y colaboración entre los asociados y velar por el perfeccionamiento de los niveles sanitarios, moral, cultural y edilicio urbanístico y la eficacia de los servicios públicos en su jurisdicción, apoyando la iniciativa pública, privada o mixta; 2.2) Promover el bienestar colectivo y asumir la representación de sus asociados, en las cuestiones vinculadas con los fines y objetivos de la entidad; 2.3) Exigir el cumplimiento de las Ordenanzas, Decretos y demás disposiciones municipales, provinciales y nacionales que se relacionen con la actividad social de la zona, asimismo propondrá la modificación o derogaciones de las mismas, cuando estime necesario; 2.4) Fomentar y participar en la creación de ferias que favorezcan el progreso de la zona; 2.5) Realizar cualquier gestión o acto lícito, que no colisione con los fines y objetivos enunciados, en bien de sus asociados y en el de la entidad

Consideran que la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de quitar el subsidio a las empresas de transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y de eliminar el “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País” es ilegal porque manifiestamente viola el legítimo derecho a la movilidad de los argentinos.

Argumentan, en sustancial síntesis, que el servicio público de transporte automotor urbano e interurbano de pasajeros constituye una herramienta imprescindible para la vida social, que todos requerimos del servicio de transporte público para desarrollar actividades y que el subsidio a la tarifa corresponde a una decisión política del Congreso de la Nación y de las provincias que el Poder Ejecutivo Nacional no puede ignorar.

Asimismo, efectúan una reseña de la normativa aplicable al caso. Así, recuerdan que el Congreso de la Nación sancionó el Presupuesto



Nacional para el Ejercicio 2019 (Ley N° 27.467) y en el artículo 125 creo el Fondo que motiva esta acción judicial, que fue prorrogado posteriormente, mediante Ley 27.591 del Presupuesto Nacional para el ejercicio 2021, (art.72), Decreto 331/2022 (artículo 19) y Ley 27.701 del Presupuesto nacional para el ejercicio 2023.

Con respecto al Presupuesto para el año 2024, añaden, el Poder Ejecutivo Nacional no impulsó la sanción de la Ley de Presupuesto, sino que, mediante Decreto 88/2023, decidió prorrogar el presupuesto 2023 para el ejercicio 2024; sin embargo, dicen, no hizo la estimación y adecuación que ordena el art. 27 de la Ley 24156 de Administración Financiera para el presente ejercicio 2024.

Así también, advierten que no habría una resolución del Ministro del ramo, o un decreto del Presidente de la Nación, o una decisión administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros que prescriba la no ejecución del Fondo.

En conclusión, dicen, “el Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País”, sigue vigente, debe ser respetado y ejecutado.

Además, señalan que el Ministerio de Transporte de la Nación emitió Resoluciones que operativizaron el funcionamiento del Fondo. Así, agregan, la Resolución 82/2022, que continúa vigente, estableció que el Fondo sería destinado a los Servicios de Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbanos y Suburbanos del interior del país y que es condición para percibir acreencias en el marco del “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País, la suscripción de convenios entre las Provincias y/o en su caso, los municipios y el Ministerio de Transporte.

Asimismo, refieren a la necesidad de ajustar los montos a transferir a la evolución de los costos, esto es de la inflación, ya que, según añaden, la actualización del Fondo de Compensación es un derecho incontestable de los usuarios del servicio público de transporte de pasajeros por automotor



Poder Judicial de la Nación

urbano y suburbano del interior del país.

Así también, aluden a la situación del transporte en la ciudad de Rosario, destacando que, en virtud del estudio de costos realizado por la Municipalidad de Rosario en el mes de diciembre de 2023, sin la quita de los fondos nacionales, el costo del boleto hubiese sido de \$ 742,78 y que al eliminar el “Fondo”, y de acuerdo al estudio de costos presentados en febrero de 2024, el boleto tendría un valor de \$ 1.343.1319.

Resaltan además que, el 22 de febrero del corriente año, el Concejo Municipal sancionó el expediente 270097-I-2024, mediante el cual delegó facultades en el Intendente para efectuar una actualización adicional cuando se constate una diferencia superior al 15 % entre la tarifa actualizada y el estudio de costos.

Manifiestan que la declaración de emergencia económica y financiera del sistema de transporte local que realiza el Concejo Municipal y la facultad de adecuación de la tarifa hasta un 90 % de los estudios de costos, daría cuenta de los nefastos impactos que la supresión del Fondo provoca en el sistema de transporte y en sus usuarios: los ciudadanos.

Aducen que la medida adoptada afecta directamente a millones de trabajadores, estudiantes y jubilados que utilizan diariamente el transporte público para movilizarse y perjudica el tejido social y productivo del país, además de mutilar los servicios de transporte municipales que tiene riesgo de desaparecer.

Expresan que esta demanda posee incidencia colectiva, ya que el “transporte público de pasajeros” es un bien colectivo, indivisible, que no admite exclusión alguna y que pertenece a toda la comunidad. Por esta razón, agregan, se concede una legitimación extraordinaria para reforzar su protección, pero en ningún caso existe un derecho de apropiación individual sobre el bien ya que no se hallan en juego derechos subjetivos, no se trata solamente de la existencia de una pluralidad de sujetos, sino de un bien que, como el ambiente es de naturaleza colectiva.

Refieren a la legitimación activa, destacando que ante un hecho



arbitrario que conculca derechos de todos los habitantes de la República, afectando sus múltiples actividades productivas y económicas, los actores se encontrarían claramente legitimados para deducir la presente acción.

Señalan que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido la legitimación amplísima de la ciudadanía sin restricciones, en supuestos en los que “se invoca la afectación de la fuente misma de toda legitimidad”, por enfrentarse a alteraciones “a la esencia de la forma republicana de gobierno, poniendo en jaque los pilares de la arquitectura de la organización del poder diagramada en la Ley Fundamental”.

Asimismo, dicen, la Asociación Vecinal de Barrio Parque Casas de Rosario se halla legitimada para proteger derechos de incidencia colectiva, como lo es el derecho a una tarifa justa en el sistema de transporte público de pasajeros en los términos de la doctrina de la Corte Suprema.

Como media cautelar peticionan que se ordene al demandado a convocar el Consejo Federal para la Administración de los Subsidios al Transporte Público Automotor de Pasajeros, con el objeto de evaluar el uso y aplicación de los recursos y que se disponga que el Poder Ejecutivo Nacional deberá mantener un flujo de recursos en ejecución del Fondo igual a las sumas que las empresas de transporte público y/o municipios recibieron durante el año 2023, con más un 211,4 %, o el modo de actualización que el Tribunal considere adecuado para mantener el valor de la prestación debida y ordenada por la Ley de Presupuesto.

Por último, ofrecen prueba y efectúa reserva del caso federal.

2. En fecha 27/02/2024 se ordena correr vista al fiscal a fin de que se expida en relación a la competencia.

3. En fecha 28/02/2024 se contesta dicha vista y , mediante decreto del 1/03/2024, se dispone que pasen los autos a despacho para resolver respecto de la admisibilidad de la acción aquí incoada.

Y CONSIDERANDO:

I. Inicialmente, corresponde precisar la naturaleza de la acción intentada por María Laura Vallejos, Yanina Edit Zendra, Noemy Liliana Vivas,



Poder Judicial de la Nación

Joana Paola Pereto y la Asociación Vecinal del Barrio Parque Casas de Rosario, representada por su Presidente Fernando Luis De Los Santos, con el patrocinio letrado de los Dres. Agustín Russo y Luciano D' Angelo mediante la cual, alegando la protección de un derecho de incidencia colectiva, solicitan en esta instancia que: a) Se declare la vigencia del “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País”, creado por la Ley Nacional 27.467 (cf. Art 125) y prorrogado por la Ley Nacional 27.701 (cf. art. 81);

b) Se declare y resuelva que el “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País” está integrado por la suma de pesos ochenta y cinco mil millones (\$ 85.000.000.000), como piso, con más un 211,4 % equivalente a la inflación producida durante el año 2023, (correspondiente al índice de Precios al Consumidor para el año 2023, publicado por el INDEC) o el sistema de actualización y preservación del valor del Fondo que el Tribunal considere adecuado;

c) Se disponga la asignación que, del Fondo referido, corresponde a las empresas y/o municipios que brindan el servicio de transporte público de pasajeros urbano y suburbano;

d) Se condene al Estado Nacional a transferir las sumas de dinero correspondientes a los puntos a), b) y c) de la pretensión mensualmente y con puntualidad;

e) Se disponga la convocatoria al “Consejo Federal para la Administración de los Subsidios al Transporte Público Automotor de Pasajeros”, o se condene al Estado Nacional a realizarla;

f) Se deje sin efecto y se declare inválida toda vía de hecho, acto o norma que elimine o restrinja el “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País” y su distribución entre los beneficiarios legales;

g) Se declare el derecho de los usuarios, con base en el artículo 42 de la Constitución Nacional, a que el Estado Nacional ejecute el



“Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País”, de modo que la tarifa del transporte público de pasajeros urbano e interurbano, sea justa y accesible a los ingresos de los usuarios;

h) De ser necesario, se declare la invalidez constitucional y convencional de todo acto o norma o vía de hecho del Estado Nacional demandado que modifique el “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País”, y/o afecte la ecuación económica financiera del servicio público de transporte conforme fue previsto por las autoridades concedentes y/o afecte los derechos de los usuarios al acceso al servicio en condiciones de calidad y precio razonables. Esto es, accesibles para el nivel de ingresos medios, de modo que permitan el acceso al trabajo, la educación y la vida digna, con arreglo a las garantías establecidas por los artículos 1, 14, 14 bis, 16, 17, 19, 33, 42, 75 incs. 18, 19 y 22 y concs. de la Constitución Nacional.

Es decir, la cuestión traída a resolver ha sido planteada por la actora como una acción colectiva, en los términos dispuestos por el artículo 43 de la Constitución Nacional, solicitando de ser necesario, que se declare la invalidez constitucional o convencional de todo acto o norma o vía de hecho del Estado Nacional demandado que modifique el “Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano y Suburbano del Interior del País”.

Sentado ello, como paso previo e insoslayable para luego decidir acerca de la procedencia o improcedencia de esta acción, se impone considerar su admisibilidad y, en consecuencia, verificar si la actora se halla legitimada para promover la presente acción, pues tal extremo constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 322:528; 326:3007; 340:1084, entre muchos otros).

Corresponde entonces verificar la configuración de los recaudos esenciales y estructurales para este tipo de demanda, conforme lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Nacional, a la luz de la



Poder Judicial de la Nación

interpretación de dicha cláusula establecida en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del precedente “Halabi”.

De tal modo, “*la admisión formal de toda acción colectiva requiere la verificación de ciertos recaudos elementales que hacen a su viabilidad y exige que, de manera previa a su inscripción, los tribunales verifiquen si la acción fue promovida como colectiva, dicten la resolución que declare formalmente admisible la acción, identifiquen en forma precisa el grupo o colectivo involucrado en el caso, reconozcan la idoneidad del representante y establezcan el procedimiento para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio*”(C.S.J.N.,Fallos:339:1077, considerando 40 del voto de la mayoría y del voto del juez Maqueda; 339:1254, considerando 4º; 332:111, considerando 20; Acordadas C.S.J.N. 32/2014 y 12/2016).

En tal sentido, el más Alto Tribunal en el fallo “Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c/ Loma Negra Cia. Industrial Argentina S.A.”, destacó que, a esta altura, constituye una carga de quien acciona colectivamente la identificación precisa del grupo afectado por la conducta ilícita: “Ante la ausencia de pautas adjetivas mínimas que regulen las acciones colectivas, su admisión formal requiere, entre otros aspectos, que el demandante identifique en forma precisa al grupo o colectivo afectado que se pretende representar. En efecto, la definición de la clase es crítica para que las acciones colectivas puedan cumplir adecuadamente su objetivo. Ello es así ya que la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta u acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos establecidos en la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción. Sólo a partir de un **certero conocimiento de la clase involucrada** el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encontrará comprometido de no admitirse la acción colectiva (considerando 9º). En este



sentido, y habiendo ya transcurrido un tiempo prolongado desde el dictado del precedente “Halabi” (Fallos: 332:111), resulta razonable demandar a quienes pretenden iniciar procesos colectivos **una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase**, la cual exige caracterizar suficientemente a sus integrantes de forma tal que resulte posible a los tribunales corroborar, en la etapa inicial del proceso, tanto la existencia de un colectivo relevante como determinar quiénes son sus miembros” (“Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c/ Loma Negra Cía. Industrial Argentina S.A. y otros”, 10/02/2015, considerando 11° y en igual sentido “Abarca, Walter José y otros c/ Estado nacional- Ministerio Energía y Minería y otro s/ amparo ley 16.986” del 06/09/2016).

Así, un orden naturalmente lógico determina examinar en primer término la calidad, idoneidad o legitimación para obrar de María Laura Vallejos, Yanina Edit Zendra, Noemy Liliana Vivas, Joana Paola Pereto y la Asociación Vecinal del Barrio Parque Casas de Rosario representada por su Presidente Fernando Luis de Los Santos, pues, de faltar ese requisito estaríamos ante la inexistencia de un “caso” o “controversia” que tornaría imposible la intervención de la justicia, dado que la justicia nacional no procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (artículo 2º de la Ley 27).

En tal sentido, ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación que “en nuestro sistema constitucional la existencia de un caso judicial es una precondición para la intervención de los tribunales nacionales y constituye un requisito sine qua non de su accionar (artículo 116 de la Constitución Nacional; artículo 2º de la ley 27). Tan central resulta la concurrencia de un “caso” que su existencia es comprobable de oficio y en cualquier estado del proceso y su desaparición importa también la desaparición del poder de juzgar (doctrina de Fallos: 340:1084; 341:1356; 342:853; 345:1531, entre otros)”.

“6º) Que, en palabras de esta Corte, la existencia de “caso” presupone la de “parte”, esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso.



Poder Judicial de la Nación

Es decir, para que exista un caso es imprescindible que quien reclama tenga un interés suficientemente directo, concreto y personal, -diferenciado del que tiene el resto de los ciudadanos- en el resultado del pleito que propone, de manera que los agravios que se invocan lo afectan de forma “suficientemente directa” o “substancial” (Fallos: 306:1125; 308:2147; 310:606; 326:3007; 333:1023 y 345:1531, entre muchos otros)...”.

“...Si esta Corte -o cualquier otro tribunal nacional-interviniese en asuntos donde el peticionario carece de legitimación transgredería el severo límite al Poder Judicial que surge del artículo 116 de la Constitución y que es propio del esquema de división de poderes que ella organiza (conf. Fallos: 5:316; 30:281; 156:318; 345:1531, entre muchos otros)...”.

En este contexto, es necesario establecer los sujetos que revisten la calidad de titulares de la relación jurídica sustancial y, entonces, quienes se encuentran legitimados para requerir tutela en el campo judicial, o bien, pese a no ser titulares, han sido especialmente habilitados por el ordenamiento para esgrimir pretensiones en el ámbito jurisdiccional en resguardo de derechos cuya titularidad corresponde a múltiples sujetos.

Pues bien, la pauta que determina en cada caso la legitimación procesal está dada por la titularidad activa o pasiva de la relación jurídica sustancial controvertida en el litigio. Sin embargo, el ordenamiento jurídico prevé casos de legitimación anómala o extraordinaria que habilitan para intervenir en los procesos a personas ajenas a la relación procesal haciendo valer en nombre propio un derecho ajeno.

En esta línea, nuestro Máximo Tribunal determinó que la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no modificó la necesidad de que los tribunales de justicia comprueben la existencia de un “caso”, pues no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición. Ello sin perjuicio de resaltar que la configuración de ese “caso” puede variar según la categoría de derecho que se pretenda hacer valer en la demanda (Fallos: 332:111; 345:1531).

Dicho tribunal, en numerosos precedentes jurisprudenciales, ha



sostenido que para evaluar la legitimación de quién deduce una pretensión procesal resulta indispensable, en primer término determinar “*cuál es la naturaleza jurídica del derecho cuya salvaguarda se procuró mediante la acción deducida, quiénes son los sujetos habilitados para articularla, bajo qué condiciones puede resultar admisible y cuáles son los efectos que derivan de la resolución que en definitiva se dicte*” (Fallos: 332:111).

Así las cosas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estimó pertinente delimitar con precisión tres categorías de derechos tutelados: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos (C.S.J.N. in re “Padec c/ Swiss Medical S.A. s/ nulidad de cláusulas contractuales” del 21 de agosto de 2013).

La primera categoría, los derechos individuales, resultan ser derechos subjetivos patrimoniales o extrapatrimoniales que se debaten en un proceso bilateral, aun cuando concurren pluralidad de sujetos (actores o demandados) y de litisconsorcio activo o pasivo, en el que la obligación disputada es única, dictándose una sentencia con efectos entre las partes.

La segunda categoría se refiere a los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos (también denominados derechos transindividuales o supraindividuales) y se subdividen en: difusos, colectivos o públicos. Y ésta subclasicación atiende a si los derechos son referidos a un grupo indeterminado o de difícil determinación (difusos), a un grupo determinado (colectivos), o a los ciudadanos (públicos).

La tercera categoría corresponde a los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, esto es, una pluralidad de derechos subjetivos divisibles, aunque homogéneos porque tienen una causa común, de hecho o de derecho, en los que la cuestión sobre la responsabilidad civil es única y por ello resulta conveniente el dictado de una sola sentencia con efectos erga omnes.

Así, en los “derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos” o también denominados “derechos difusos”



Poder Judicial de la Nación

cada uno de los miembros del grupo es titular indivisible del derecho invocado, siendo imposible concebir una solución material distinta para cada uno de ellos al cierre del pleito. En cambio, en los “derechos de incidencia colectiva de intereses individuales homogéneos” se busca tutelar colectivamente derechos de naturaleza individual, que permitirían, en caso de no accederse a una respuesta concentrada, una solución material distinta para cada uno de los afectados, lo que pone en evidencia la divisibilidad de su objeto. En estos casos, no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles (Leandro J. Giannini-Francisco Verbic, “Los procesos colectivos y acciones de clase en el Derecho Público Argentino”, Eubinzel Culzoni, págs. 37/38).

Asimismo cabe destacar que, luego de la reforma constitucional de 1994, se otorgó legitimación para accionar en defensa de derechos de incidencia colectiva en general, **al afectado, al defensor del pueblo y a las asociaciones que tiendan a esos fines, registradas conforme la ley** (art. 43, segundo párrafo, CN; Fallos 330:2800).

Y que, como ha señalado el Juzgado Federal de Mar del Plata N° 2 en autos “Asociación de Consumidores Defendete sin fines de lucro c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Amparo Colectivo”, Expte 20469/2023, que cito por compartir, “... En doctrina originariamente hubo criterios dispares en relación a la expresión ‘el afectado’. Así, puede hablarse de una posición restringida, que entiende por ‘afectado’ sólo aquél damnificado en un derecho subjetivo; una posición amplia, que admite accionar a quienes ostentan un derecho subjetivo, interés legítimo o derecho de pertenencia difusa; y finalmente, una posición amplísima, que incorpora a quienes no tengan una afectación diferenciada, pero deseen actuar en defensa de la pura legalidad (Toricelli, Maximiliano (2010); Organización Constitucional del Poder; Buenos Aires, Astrea, p. 132/3). De todos modos, una interpretación teleológica del artículo 43 CN, obliga a considerar que si el constituyente incorporó expresamente el término ‘afectado’ para calificar a aquellos con legitimación para la defensa de los derechos de incidencia colectiva, es porque quiso que dicha ‘afectación’ suponga algo más que el sólo interés en la protección de los derechos constitucionales o del orden jurídico vigente. De no ser



así, hubiera bastado con indicar que toda persona, o cualquier ciudadano, se encuentra habilitado para interponer una acción colectiva, cosa que no hizo. Esta es la opinión que prevaleció con el tiempo, y que se ve reflejada en los precedentes del Alto Tribunal. Por tanto, más allá del carácter colectivo o difuso del derecho comprometido, debe mediar una relación directa o suficiente entre el acto u omisión atacados, y quien acciona - o es representado a través de una representación anómala, como ocurre en autos - reclamando el amparo de sus derechos. Por ello se ha afirmado que los intereses difusos "... pertenecen a muchos en común, integrando todos ellos un conjunto difuso, con lo que 'lo difuso' es el grupo humano que coparticipa en el interés, y no tanto el interés mismo, que se puede percibir como concreto" (Fernández Segado, Francisco (1998); Los nuevos retos del Estado Social para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales; en Liber Amicorum - Héctor Fix Zamudio; San José, Costa Rica; Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, vol. 1, pág. 701)".

II) En tales términos, determinado el marco de los procesos colectivos, adelanto desde ya que no surge de manera indubitable y con la certeza que se requiere en estos procesos que en los presentes concurran los presupuestos mencionados y establecidos por la C.S.J.N. al respecto.

Ello por cuanto, no se encuentra definido de manera clara el colectivo involucrado, debido a la generalidad de la representación invocada por la Asociación actora y al carácter difuso de la presentación efectuada en la presente causa.

Así, en la pretensión deducida no se ha especificado de manera clara, cierta y objetiva el colectivo que se pretendió representar.

En efecto, de la lectura del escrito de demanda no surge claro si el colectivo que intentó representar refiere a los vecinos de la ciudad de Rosario y/o a todos los habitantes del país que para trasladarse utilicen el servicio público de transporte automotor de Pasajeros. Adviértase que la parte actora, por una parte, refiere a su calidad de vecinos de la ciudad de Rosario que, para trasladarse dentro de la ciudad y hacia otras localidades, utilizan el servicio público de transporte de pasajero automotor urbano y suburbano, y por otra, al



Poder Judicial de la Nación

fundar la legitimación activa que ostentarían señalan que el hecho que tildan de arbitrario (la quita del subsidio al transporte automotor urbano y suburbano) conculca derechos de todos los habitantes de la Nación, y como objeto de los presentes solicita en general que se disponga la asignación que del Fondo de Compensación corresponda a las empresas y/o municipios que bridan el servicio de transporte público de pasajeros urbano y suburbano.

Así, las referencias imprecisas a la supuesta clase afectada no resultan hábiles para intentar representar a todos los vecinos de la ciudad de Rosario y/o habitantes del país; máxime si se tiene en consideración que del propio estatuto fundacional de la Asociación se hace referencia a cuestiones que solo involucrarían a los habitantes de un sector de la ciudad de Rosario. Así, el Estatuto, en el Capítulo 2, artículo 4 establece: que “será jurisdicción de la ASOCIACION VECINAL DEL BARRIO PARQUE DE CASAS, la zona limitada de la siguiente manera: al Norte, calle Washington (vereda de los números impares), al Este: vías del ferrocarril Mitre, al Sur: playa de maniobras del ferrocarril Belgrano y al Oeste Vías del ferrocarril de Belgrano”.

Observo también que la Asociación no mencionó tampoco cuál sería el derecho que, como asociación civil, se le habría afectado.

De la lectura de los derechos y obligaciones que el estatuto impone a los socios de la actora no hace más que emparentarla con una asociación social y cultural.

Al respecto es preciso destacar que, conforme surge del Estatuto, se constituyó como una asociación civil cuyo objetivo es: a) Fomentar el espíritu de amistad y colaboración entre sus asociados y velar por el perfeccionamiento de los niveles sanitarios, moral, cultural y edilicio urbanístico y la eficacia de los servicios públicos en su jurisdicción, apoyando toda iniciativa pública, privada o mixta; b) Promover el bienestar colectivo y asumir la representación de sus asociados, en las cuestiones vinculadas con los fines y objetivos de la entidad; c) Exigir el cumplimiento de las ordenanzas, decretos y demás disposiciones municipales, provinciales y nacionales que se relacionen con la actividad social de la zona, asimismo propondrá la modificación o derogaciones



de las mismas, cuando se estime necesario; ch) Fomentar y participar en la creación de ferias que favorezcan el progreso de la zona; d) Realizar cualquier gestión o acto lícito, que no colisione con los fines y objetivos enunciados, en bien de sus asociados y en el de la entidad.

Todo lo cual pone de manifiesto que se trata de una asociación civil, con número de socios limitados y finalidades sociales y culturales, sin que sea posible identificar la afectación concreta, directa e inmediata que le ocasionarían los hechos que, mediante los presentes, ataca. Es que, tal como surge del artículo 43 de la Constitución Nacional y del ya citado precedente “Halabi”, no cualquier asociación puede instituirse en legitimado anómalo para defender intereses de este tipo, sino que debe demostrar que el objetivo del reclamo se encuentre entre los fines para los cuáles se constituyó.

Aún, como ha señalado la C.S.J.N. en autos “Asociación Comunitaria “La Matanza” c/ Estado Nacional-Poder Ejecutivo s/ daños y perjuicios, Expte FRE 11001630/2004/CS1-CA1, fallo de 2/11/2023, si, por hipótesis, se entendiera que lo que la demandante pretende defender en autos son los derechos de sus miembros, la asociación carecería de los suficientes poderes para hacerlo. “... Es que el estatuto social no es un acto de apoderamiento por parte de los asociados, en virtud del cual la asociación pueda ejercer la defensa en juicio de sus intereses individuales. Las personas jurídicas son sujetos de derecho diferentes de las personas que las integran y se constituyen para satisfacer determinados intereses comunes de los socios o asociados plasmados en su estatuto (cfr. Artículos 156 y 195 del Código Civil y Comercial de la Nación y artículo 11, inciso 3, de la ley 19.550)”.

“En definitiva, los intereses puramente individuales de los socios son diferentes al interés social definido estatutariamente; su titularidad corresponde a cada uno de ellos y no a la asociación que integran. De allí, pues, que el interés de la asociación no equivale a la sumatoria de los intereses individuales de cada uno de sus integrantes (Fallos: 345:1531)”.

Además, de la lectura de la demanda no logra verificarse que los miembros – con la imprecisión ya señalada - que dice representar estén



Poder Judicial de la Nación

razonable y suficientemente afectados en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, ni que el derecho atacado produzca un perjuicio por igual a todos los sujetos que pretendería representar, lo cual descarta la configuración de los recaudos necesarios para la procedencia formal de la acción colectiva intentada.

Así, no puede dejar de advertirse que dentro de la generalidad de las personas que la Asociación actora dice representar, podrían existir personas que no se hayan visto alcanzadas por la medida adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional y que a través de los presentes ataca, o que el nivel de afectación resulte diferente en cada situación.

Asimismo no ha acreditado la actora de manera clara y contundente, los motivos por los que considera que la tutela judicial efectiva del amplio colectivo que dice representar se vería comprometida si no se admitiera la procedencia de la acción con el alcance denunciado, siendo ésta una condición que la Corte Suprema entendió ineludible para que una acción tramite como proceso colectivo.

Cabe destacar también que si bien los presentes fueron interpuestos también por María Laura Vallejos, Yanina Edit Zendra, Noemý Liliana Vivas y Joana Paola Pereto, en su condición en abstracto de “ciudadanas”, “vecinas” de la ciudad de Rosario, no se advierte que éstas, en su pretendida condición de “afectados”, hayan demostrado idoneidad suficiente para asumir la representación colectiva invocada, ya que no han justificado un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, siendo que tampoco pueden fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumpla la Constitución y las leyes.

Así, en el caso en estudio, si bien el conjunto o parte de la población, o algunos miembros aislados de ésta, pueden esgrimir un interés en la defensa de los derechos cuya tutela persigue, de ello no se sigue que todos y cada uno tenga una afectación directa o suficiente como consecuencia de tal presunta violación. Adviértase en su caso, las diferentes características, realidades sociales y hasta particulares en la política estatal en lo que hace a la



materia de transporte invocada por los accionantes, que puede darse en cada área geográfica de la ciudad de Rosario, de la provincia de Santa Fe, distintas provincias y el país entero.

En tal sentido, la parte actora refiere a la afectación en general que la medida adoptada por el poder Ejecutivo Nacional causaría a la ecuación económica financiera del servicio público de transporte público. Lo contrario implicaría admitir la procedencia de la ‘acción popular’ en el ordenamiento jurídico argentino, dando por tierra con el sentido expreso y claro del artículo 43 de la Constitución Nacional, que al mencionar al ‘afectado’ como sujeto legitimado, presupone una tutela diferenciada, que no es la de todos y cada uno del pueblo.

En tal sentido, ha explicado con meridiana claridad Germán Bidart Campos, que la acción de inconstitucionalidad pura se diferencia de la acción popular “...porque entre sus requisitos se halla la titularidad de un derecho o un interés propio de quien la deduce, cuando entiende soportar lesión en ellos a causa de la norma general cuya inconstitucionalidad ataca. En cambio, en la acción popular de inconstitucionalidad la legitimación para interponerla no necesita dicho recaudo, porque cualquier persona de ‘el pueblo’ queda legitimada, sin necesidad de sufrir daño en un derecho suyo” (Bidart Campos, Germán J. (2005); Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino; Buenos Aires, Ediar, t. II-B, p. 610).- Ahora bien, resulta claro que la acción popular no ha sido incorporada por ley en el ordenamiento jurídico argentino, ni tiene raíz constitucional, tal cual se ha visto. Ello, con la sola salvedad de lo dispuesto en la Ley General del Ambiente nº 25.675 que crea la acción de cese del daño ambiental, en cabeza de toda persona (art. 30º) ...”.

Tal situación permite afirmar en el marco de la doctrina judicial desplegada por la Corte Suprema, que no aparece en el ‘sub examine’ una ‘causa’ en sentido constitucional, siendo lo demandado una mera pretensión consultiva, que no puede ser acogida, ya que en su caso se actuaría por fuera del espacio jurisdiccional que la Constitución Nacional otorga a los tribunales judiciales (art. 116 de la Constitución Nacional).



Poder Judicial de la Nación

Así las cosas, cabe reiterar, como ha señalado el Juez a cargo del Juzgado de Feria de primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal en autos “ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD Y OTROS c/ EN-DNU 70/2023 s/ Amparo Ley 16986” “... que no corresponde al Poder Judicial hacer declaraciones abstractas porque es de su esencia decidir colisiones efectivas de derechos (Fallos: 320:2851; 324:333 y 326:2998) y ello no ha sido acreditado de manera evidente en la presente causa, máxime si se tiene en cuenta que la causa fue iniciada antes de la entrada en vigencia de la norma que intenta cuestionar con la presente acción. También se señaló que el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia de la afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial (cfr. CNACAF, Sala V, in re: “Dalbón, Gregorio Jorge y otro”, del 22/08/06; Sala III, in re: “Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora”, del 13/09/07; “Rodríguez Marcela y otros”, del 28/12/07; “Unión de Usuarios y Consumidores, del 07/02/08; “MARBY SA”, del 24/10 /08, entre muchos otros), circunstancias que no se configuran en la presente causa.

Además la inexistencia del derecho subjetivo a la legalidad determina que -salvo hipótesis excepcionales- la reacción impugnatoria no pueda ser promovida por quien no se encuentra personal y directamente perjudicado. Este factor opera como límite negativo. No basta cualquier interés, concretamente, no alcanza el interés en la legalidad, sino que se torna indispensable un interés calificado (cfr. CNACAF, Sala III, in re: “Carrió Elisa y otros”, sentencia del 27/03/07 y “Movimiento de Recuperación de Energía Nacional Orientadora”, del 13/09/07, “Solanas Fernando Ezequiel y otros”, del 08/03/10, entre muchos otros).

Por ello, tampoco se advierte en la presente causa la configuración de un caso o controversia en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional que deba ser resuelta en el ámbito del Poder Judicial.-

En igual sentido cabe recordar la jurisprudencia histórica de la C.S.J.N. mediante la cual se señaló que: “... el control encomendado a la



justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa exige inexorablemente el requisito de la existencia de un "caso", donde se debata la determinación de un derecho entre partes adversas, fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante" (Fallos: 324:2381 in re: "Rimbault"; 329:1675 in re "El Muelle Place S.R.L."). Requisito que, a su vez, debe ser observado de manera rigurosa, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para asegurar la preservación del principio de división de poderes, que excluye al Poder Judicial de la atribución de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno (Fallos: 306:1125; 307:2384; 310 :2342; 317:335 y 330:3109...)".

4. En función de lo expuesto, María Laura Vallejos, Yanina Edit Zendra, Noemy Liliana Vivas, Joana Paola Pereto y la Asociación Vecinal del Barrio Parque Casas de Rosario representada por su Presidente Fernando Luis de Los Santos, carecen de legitimación activa para interponer esta acción colectiva de la manera que pretenden. En consecuencia, atento no verificarse los presupuestos exigidos por el artículo 43 de la Constitución Nacional, a la luz de la interpretación vertida por la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y atento la inexistencia de "caso" o "controversia" en los términos aquí expuestos, corresponde rechazar *in limine* y declarar la inadmisibilidad de la acción colectiva propuesta.

En mérito de lo expuesto, **RESUELVO**:

I-Declarar la inadmisibilidad formal de la acción como proceso colectivo y en consecuencia rechazar *in limine* por inadmisible la acción de amparo colectiva interpuesta por María Laura Vallejos, Yanina Edit Zendra, Noemy Liliana Vivas, Joana Paola Pereto y la Asociación Vecinal del Barrio Parque Casas de Rosario representada por su Presidente Fernando Luis de Los Santos, todos con el patrocinio letrado de los Dres. Agustín Russo y Luciano D' Angelo, conforme lo expuesto en los considerandos de los presentes, con costas (art 14 de la Ley 16.986). II) Diferir la regulación de honorarios para su oportunidad. Insértese y hágase saber.



Poder Judicial de la Nación

USO OFICIAL



#38688668#403470197#20240311120849405