

Expediente: 90/15

Carátula: COLOMBRES GARMENDIA ALBERTO C/ PROVINCIA DE TUCUMAN S/ AMPARO

Unidad Judicial: EXCMA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SECRETARÍA JUDICIAL - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Tipo Actuación: FONDO.

Fecha Depósito: 26/06/2024 - 00:00

Notificación depositada en el/los domicilio/s digital/es:

30675428081 - PROVINCIA DE TUCUMAN, -DEMANDADO

20228773051 - COLOMBRES GARMENDIA, ALBERTO-ACTOR

ACTUACIONES N°: 90/15



H105051514891

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE TUCUMÁN

CASACIÓN

Provincia de Tucumán, reunidos los señores Vocales de la Excma. Corte Suprema de Justicia, de la Sala en lo Contencioso Administrativo, Laboral, Civil en Documentos y Locaciones y Cobros y Apremios, integrada por la señora Vocal doctora Claudia Beatriz Sbdar y los señores Vocales doctores Daniel Oscar Posse -por encontrarse excusados el señor Vocal doctor Daniel Leiva y la señora Vocal doctora Eleonora Rodríguez Campos y recusado con causa el señor Vocal doctor Antonio D. Estofán- y Sergio Gandur -por encontrarse excusado el señor Vocal doctor Juan Ricardo Acosta-, la señora Vocal doctora Ana María José Nazur -por no existir votos necesarios para dictar pronunciamiento jurisdiccional válido- y Alberto Martín Acosta -por subsistir la falta de votos necesarios para dictar pronunciamiento jurisdiccional válido-, para considerar y decidir sobre el recurso de casación interpuesto por la parte demandada, en autos: “*Colombres Garmendia Alberto vs. Provincia de Tucumán s/ Amparo*”.

Establecido el orden de votación de la siguiente manera: doctora Claudia Beatriz Sbdar, doctores Daniel Oscar Posse y Sergio Gandur, doctora Ana María José Nazur y doctor Alberto Martín Acosta, se procedió a la misma con el siguiente resultado:

La señora Vocal doctora Claudia Beatriz Sbdar, dijo:

1.- Viene a conocimiento y resolución de esta Corte, el recurso de casación interpuesto el 15/12/2020 por la parte demandada contra la sentencia N° 559 del 25/11/2020 de la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativo. Corrido traslado del recurso, contestó la parte actora el 01/02/2021 y fue concedido por resolución N° 286 del 02/6/2022.

El pronunciamiento impugnado resolvió: “I. DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD del primer párrafo del artículo 78 de la ley 6944 con el alcance que fue considerado; y en consecuencia DESESTIMAR la excepción de falta de legitimación procesal opuesta por la demandada. II. HACER LUGAR a la presente acción de amparo colectivo instada por el Sr. ALBERTO COLOMBRES GARMENDIA en contra de la PROVINCIA DE TUCUMÁN. En consecuencia, ORDENAR al Poder Ejecutivo Provincial que dentro del plazo de 60 días hábiles disponga la FINALIZACIÓN total de las

INTERVENCIONES ADMINISTRATIVAS actualmente existentes en el INSTITUTO PROVINCIAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE TUCUMÁN, INSTITUTO PROVINCIAL DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO e INSTITUTO PROVINCIAL DE LUCHA CONTRA EL ALCOHOLISMO, y dicte los actos que correspondan para concretar la normalización institucional de los órganos de dirección de estos entes autárquicos con arreglo a las normas vigentes de sus leyes orgánicas para la designación regular de autoridades. III.COSTAS, en el orden causado. IV. RESERVAR pronunciamiento sobre regulación de honorarios para su oportunidad”.

2.- La demandada afirma que “al conceder legitimación al actor en un amparo de estas características, del modo en que lo hizo, consagró un claro avasallamiento, por parte del poder Judicial, de potestades propias, inherentes y exclusivas de los otros poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo, las cuales se encuentra claramente delimitados por la Constitución Nacional (cfr. Arts. 1, 5, 22, 11) y la Provincial (cfr. Art. 120), pues se pronuncia sin que se verifique en autos la existencia de un ‘caso contencioso’”.

Expone que “para otorgar legitimación activa al actor ‘echa mano’ a derechos o intereses no invocados por el actor en su demanda como fundamento de su legitimación y, por ende, tampoco fueron resistidos por esta parte al contestarla, lo que constituye una flagrante violación al principio de congruencia y de inviolabilidad de la defensa en juicio” y que “además, la sentencia nunca logra trazar una adecuada relación entre los actos estatales de intervención y lesión concreta a derechos colectivos del actor, ni los invocados por éste en su demanda (derecho a la salud, vivienda digna, seguridad jurídica, seguridad social, libertad de asociarse con fines útiles), ni tampoco con referencia a los que la sentencia ‘incorporó’ en su fundamentación (‘interés público en la efectiva vigencia de la legalidad y del orden jurídico provincial’, ‘derecho colectivo’ a votar o participar en el procedimiento de selección de las autoridades de ese ente, y ‘el más auténtico interés público en el valor institucional que tiene la ley como basamento del orden jurídico provincial’)”.

Señala que “por más valiosa que pueda ser la disconformidad del actor, ya sea en su condición de ‘ciudadano’, de ‘contribuyente’, o de ‘afiliado del IPSST’ con la decisión gubernamental de intervenir el IPSST, el IPVDU, o el IPLA, con la supuesta intención de garantizar que éstos organismos funcionen conforme a los fines previstos en sus respectivas leyes de creación, aquella disconformidad resulta ajena a los estrados judiciales. Cuanto menos en la forma y con los pretendidos alcances generales que se le ha pretendido dar a este debate”.

Denuncia además arbitrariedad porque “el actor inició la acción de amparo colectivo invocando lesión a derechos o intereses colectivos, e individuales homogéneos, que dice titularizar junto al resto de la sociedad o del grupo que pretende representar, a saber: derecho a la ‘salud’, a la ‘vivienda digna’, ‘seguridad jurídica’, ‘seguridad social’ y ‘asociarse con fines útiles’” pero que “sin embargo, para otorgar legitimación activa al actor la sentencia refiere a derechos tales como el ‘interés público en la efectiva vigencia de la legalidad y del orden jurídico provincial’; el ‘derecho colectivo’ a votar o participar en el procedimiento de selección de las autoridades del IPSST; y ‘el más auténtico interés público en el valor institucional que tiene la ley como basamento del orden jurídico provincial’”.

Critica además que la sentencia impugnada “omitió trazar la indispensable relación que debe existir, para que exista un ‘caso contencioso’, entre los actos estatales cuestionados y lesión a derechos del actor, tanto a los invocados por él en la demanda (‘salud’, vivienda digna, etc.), como a los incorporados por la propia sentencia (‘legalidad’, etc.)”.

Concluye que “ni la condición de ciudadano, contribuyente, ni afiliado al IPSST, en relación a los derechos de incidencia colectiva que invoca, alcanzan para expresar un agravio o situación específica de la que pueda siquiera inferirse su violación o inobservancia, menos aún en relación al colectivo al que dice representar, siendo insuficiente a tal fin fundar su legitimación en el interés general en que

se cumplan la Constitución y las Leyes (cfr. CSJN, Fallos: 331:1364) o, como en la especie en que el amparista alude a un interés legítimo de todos y cada uno de los ciudadanos de nuestra provincia, de que las instituciones funcionen conforme a derecho y que el actuar de la Administración se enmarque dentro de los límites debidos de la juridicidad y razonabilidad”.

Por último, sostiene que el fallo recurrido “ha decidido otorgarle al Sr. Alberto Colombres Garmendia legitimación procesal para representar intereses colectivos por su sola condición de ciudadano, contribuyente y, en el caso del IPSST, por ser simplemente afiliado”, desconociendo la jurisprudencia aplicable al caso de la CSJN.

3.- La sentencia impugnada comenzó el análisis del caso expresando que “Es un hecho público y notorio en Tucumán que los entes autárquicos de la administración pública descentralizada IPSST, IPVDU e IPLA están siendo intervenidos administrativamente por el Poder Ejecutivo desde hace años”.

Concluyó:

Respecto del IPSST “A) de acuerdo a decretos publicados y al informe (fs. 245) obrante en autos: 1°) la intervención del IPPST se inició hace más de 29 años (sin fijar lapso de duración y sin invocar otra causa que una acefalía en el cargo de presidente) y desde entonces viene siendo extendida temporalmente en forma continua (sin fijar plazo de terminación) por medio de designaciones sucesivas del Poder Ejecutivo; 2°) el fin público de “normalización” del funcionamiento institucional (agregado recién en la década 1992/2002) fue completamente dejado de invocar por el Poder Ejecutivo a partir del decreto 2054, de fecha 30/09/2002, y; 3°) a partir de septiembre de 2002, la motivación fundada en aquél fin público de “normalización” viene siendo reemplazada en los decretos que dictó el Poder Ejecutivo por la sola invocación sucesiva de la “necesidad” de designar a distintas personas que cubrieron sucesivamente la vacante del cargo de interventor”.

Respecto del IPVDU “de acuerdo a decretos publicados y al informe (fs. 428/464) obrante en autos: 1°) la intervención del IPVDU se inició en 1991 bajo la motivación originaria de disponer una “reestructuración orgánica”, “auditoría integral” y un “informe de situación” en 60 días, y viene siendo extendida hasta hoy en forma continua y sin plazo de terminación por decisiones sucesivas del Poder Ejecutivo desde hace más de 28 años; 2°) la siguiente motivación de continuar la intervención “hasta tanto se realice la reestructuración general” y “normalización” del Instituto fue dejada de invocar a partir de octubre de 1995 en todos los decretos dictados por el Poder Ejecutivo hasta la actualidad; 3°) desde el decreto 27 del 30/10/1995, la única motivación que invocó reiteradamente el Poder Ejecutivo en sus decretos de prolongación de la intervención administrativa, fue la “necesidad” de cubrir las sucesivas vacantes producidas por causas naturales o volitivas en el cargo de interventor”.

Respecto del IPLA “de acuerdo a decretos publicados y al informe (fs. 288) que consta en autos: 1°) la intervención del IPLA se inició por un breve lapso de 3 meses hace más de 20 años, y hasta el día de hoy viene siendo prorrogada o extendida con la designación de interventores durante lapsos muy reducidos de tiempo -en su gran mayoría, de 2 meses- por el Poder Ejecutivo; 2°) en los decretos del Poder Ejecutivo se invocó reiteradamente que se estaba “estudiando la normalización” del ente autárquico y que la intervención administrativa continuaría “hasta tanto se produzca la normalización”; 3°) en la gran mayoría de las designaciones de interventores durante la renovación de 66 plazos bimestrales el Poder Ejecutivo invocó reiteradamente la existencia de un “plazo legal de prórroga” (sic) de la designación de autoridades del IPLA”, haciendo una aparente referencia al art. 12 de la ley orgánica 7243 (ya que según esta ley, el plazo de la intervención “no podrá exceder en ningún caso los sesenta días corridos, bajo apercibimiento de que la medida dispuesta sea nula de nulidad absoluta y carente de validez legal”).

Luego de del extenso análisis referido en los párrafos anteriores, expresó que “puede concluirse que la intervención administrativa consiste en una técnica transitoria de control represivo de la que puede valerse el Poder Ejecutivo, con un alcance sustitutivo de las autoridades directivas en entidades de la administración pública que deben funcionar regularmente con descentralización autárquica”, para luego manifestar que en “este caso resulta manifiesto que el IPSST y el IPVDU llevan continuamente intervenidos más de 28 años, y el IPLA, más de 20 años. La intervención administrativa a estos tres entes autárquicos continúa hoy de manera ininterrumpida, como resultado actual de una serie de decisiones del Poder Ejecutivo que designaron interventores sucesivos y extendieron así una y otra vez su vigencia temporal consecutiva”.

Una primera conclusión, respecto del instituto de las intervenciones de los entes mencionados fue que “se llegó así a desnaturalizar la figura de la intervención pues dejó de ser *‘temporaria’* al ser extendida ilimitadamente como si careciera de término final de duración. A nuestro modo de ver, *“toda intervención debe tener un plazo de vigencia”* y ésta debe ser siempre *“temporaria”* incluso también cuando el decreto que la dispone no fija un plazo expreso, *“porque en tal caso existe un plazo tácito que será el razonablemente necesario para cumplir el fin que la motivó”*.

Más adelante, prosigue el análisis “Desde una segunda perspectiva” para analizar “cuál debe ser la organización administrativa que deben observar como entidades autárquicas el IPSST, IPVDU e IPLA, de acuerdo con sus leyes orgánicas n° 6446, 3619 y 7243 que fueron confirmadas como leyes actualmente vigentes por el digesto jurídico provincial”. Razona que “las tres leyes vigentes organizan al IPSST, IPVDU e IPLA como entidades autárquicas, es decir, como personas públicas estatales con capacidad de administrarse a sí mismas, dotadas de personalidad jurídica propia y atribuciones específicas dentro de la administración pública descentralizada de la provincia de Tucumán. Y para hacer efectiva esta descentralización, con relación específica a su gobierno y auto-administración, las tres leyes requieren constituir órganos permanentes con mandatos estables de cuatro años, por designaciones del Poder Ejecutivo que están supeditadas al acuerdo previo de la H. Legislatura de Tucumán”.

Concluye que “las leyes orgánicas vigentes del IPSST, IPVDU e IPLA establecen con claridad cuál debe ser la forma estructural de dirección administrativa de sus estructuras permanentes de competencia. Por ser entes autárquicos que se administran a sí mismos con personalidad jurídica diferenciada; deben responder a la dirección de un órgano colegiado de gobierno (con representación de los afiliados) en el IPSST; de un órgano unipersonal de gobierno en el IPVDU y de un órgano colegiado con un componente técnico en el IPLA; todos, con mandato temporalmente limitado. En base a ello, es evidente que las leyes orgánicas están siendo infringidas en la realidad de la organización administrativa del IPSST, IPVDU e IPLA, ya que el PE viene continuamente prolongando por su propia iniciativa la intervención administrativa del IPSST y del IPVDU por más de 28 años, y del IPLA por más de 20 años. Ninguno de esos tres entes autárquicos es dirigido y administrado desde hace décadas por el directorio colegiado o unipersonal que aseguran las leyes orgánicas con determinadas condiciones de idoneidad, elegibilidad y mandato temporal limitado”. Añade que “la precarización de quienes vienen dirigiendo y administrando en forma sucesiva estos entes autárquicos sin el tiempo de mandato de cuatro años que aseguran las leyes orgánicas, ha trocado la significación transitoria de los decretos con que estos funcionarios vienen siendo designados no sólo en una implicación directa del Poder Ejecutivo en la innovación que llevan radicalmente a cabo mucho más allá de una simple conservación del patrimonio confiado (v.gr.: fs. 429/463), sino también en una alteración del quicio al que tales actos de designación deberían sujetarse con arreglo a la Ley y a la Constitución, que en su art. 5° dispone -como ya se ha dicho- que: *‘toda autoridad pública está sujeta a la Constitución y al orden jurídico’*” y finalmente que “la grave repercusión que trae aparejada la continua violación de las leyes orgánicas y la manifiesta ilegalidad de las intervenciones administrativas del IPSST, IPVDU e IPLA, significa un resultado contrario al

orden jurídico básico de la Constitución de Tucumán, por lo que la presente acción de amparo resulta procedente”.

Sentado lo anterior, la Cámara se adentró en el análisis de la legitimación del actor. Después de señalar que su mandato como Legislador ha vencido, expresa que “en este caso concreto, sobresale la evidencia de que el IPSST e IPVDU vienen siendo intervenidos antijurídicamente en su funcionamiento desde hace nada menos que más de 28 años (más de un cuarto de siglo); y el IPLA, más de 20 años. Esta evidencia de antijuridicidad incide en una situación colectiva en la que se sitúa el actor (con legitimación procesal colectiva adecuada para impugnar con arreglo al artículo 43 de la Constitución Nacional y al artículo 37 de la Constitución Provincial), por ser afiliado del Instituto de Previsión y Seguridad Social de Tucumán (condición ésta, afirmada en la demanda y no negada en el responde)” para expresar que “en este caso concreto que por mandato del artículo 3° de la ley orgánica n° 6446 (restablecido en plena vigencia por la ley n° 6781 y confirmado incluso por la ley n° 8240) el actor tiene conferido un derecho público colectivo homogéneo a votar en una elección general directa y secreta a un vocal representante del sector activo que forme parte del directorio regular del IPSST”.

Indicó que “la extensión que arrastra desde hace más de un cuarto de siglo esta evidencia de antijuridicidad no puede sino afectar gravemente a esta altura el más auténtico interés público en el valor institucional que tiene la ley como basamento del orden jurídico provincial. Y de él desprende la incidencia colectiva que habilita procesalmente al actor a impugnar aquí con arreglo al artículo 43 de la Constitución Nacional y al artículo 37 de la Constitución Provincial con toda la legitimidad de esta pretensión procesal colectiva, desde su situación de contribuyente y ciudadano tucumano coincidentemente afectado e interesado en la procura procesal de la concreta recuperación de la vigencia efectiva de las leyes orgánicas del IPSST, IPVDU e IPLA como bases sostenedoras del orden regular en la dirección descentralizada y en la disposición de fondos públicos autárquicos”.

Consideró que “En la situación concreta del actor está demostrado fehacientemente que acreditó tener un interés procesal razonable en el enjuiciamiento de este caso colectivo de interés público provincial. Consta en autos como antecedente que abogó por impulsar el día 17/08/2012 durante su desempeño como legislador provincial un proyecto de ley regulatoria de la intervención administrativa de los entes autárquicos en la administración pública provincial para que se concretara la normalización de los entes autárquicos intervenidos (cfr.: expediente n° 216-PL-12, en fs. 45/46). Consta igualmente en autos que el mismo actor sostuvo el impulso procesal de esta causa de incidencia colectiva durante los dos períodos consecutivos que duró su mandato como legislador a partir del día 28/10/2011 (fs. 49); y que por haber vencido en forma sobreviniente con posterioridad, se sitúa en la actualidad en el terreno concreto de cualquier sujeto particular”.

La Cámara declaró la inconstitucionalidad del art. 78 del Código Procesal Constitucional porque “su texto excluye aquí al demandante como “*cualquier sujeto*” -particular integrante de la situación colectiva- de la legitimación procesal admitida en la presente acción de amparo colectivo. A nuestro juicio, y con arreglo a jurisprudencia precedente en esta Cámara (v.gr.: Sala III, sentencia n° 24/2003, en ‘Sosa Paz vs. Municipalidad de Yerba Buena’) y al dictamen fiscal emitido en este caso (fs. 476), es evidente el desajuste entre la norma legal de exclusión total del amparo colectivo del sujeto particular ‘*afectado*’ que sigue imponiendo el Código Procesal Constitucional de Tucumán (art. 78) y la garantía constitucional preeminente del artículo 43 de la Constitución Nacional que asegura desde la reforma de 1994 la inclusión jurídica a ‘*toda persona*’ en la interposición de una acción de amparo y puntualiza por consiguiente en forma explícita que todo ‘*afectado*’ podrá interponerla en la República Argentina -como garantía federal mínima- en defensa de sus ‘*derechos de incidencia colectiva en general*’ (art. 43, CN)”.

Ordenó, en consecuencia al Poder Ejecutivo Provincial “que dentro del plazo de 60 días hábiles disponga la finalización total de las intervenciones administrativas actualmente existentes en el IPSST, IPVDU e IPLA; dictando los actos necesarios para la más pronta normalización institucional de los órganos directivos de estos entes autárquicos, de acuerdo con los mecanismos establecidos por las leyes de creación para la designación de las respectivas autoridades”.

4.- El recurso de casación ha sido interpuesto dentro del término previsto en el art. 751 del CPCyC, contra una sentencia definitiva, invoca con fundamentos suficientes infracción de normas de derecho y arbitrariedad de sentencia, y se dio cumplimiento con el depósito judicial a la orden de esta Corte.

En consecuencia, el recurso es admisible y corresponde abordar su procedencia.

5.- Confrontados los agravios de la recurrente con los fundamentos de la sentencia impugnada y las constancias de la causa, se advierte que el recurso debe prosperar.

5.1- En primer lugar, cabe destacar sintéticamente que las siguientes consideraciones de la Cámara llegan firmes a esta instancia por falta de agravio:

-En “este caso resulta manifiesto que el IPSST y el IPVDU llevan continuamente intervenidos más de 28 años, y el IPLA, más de 20 años. La intervención administrativa a estos tres entes autárquicos continúa hoy de manera ininterrumpida, como resultado actual de una serie de decisiones del Poder Ejecutivo que designaron interventores sucesivos y extendieron así una y otra vez su vigencia temporal consecutiva”.

-“se llegó así a desnaturalizar la figura de la intervención pues dejó de ser ‘temporaria’ al ser extendida ilimitadamente como si careciera de término final de duración. A nuestro modo de ver, ‘toda intervención debe tener un plazo de vigencia’ y ésta debe ser siempre ‘temporaria’ incluso también cuando el decreto que la dispone no fija un plazo expreso, ‘porque en tal caso existe un plazo tácito que será el razonablemente necesario para cumplir el fin que la motivó’”.

-“las tres leyes vigentes organizan al IPSST, IPVDU e IPLA como entidades autárquicas, es decir, como personas públicas estatales con capacidad de administrarse a sí mismas, dotadas de personalidad jurídica propia y atribuciones específicas dentro de la administración pública descentralizada de la provincia de Tucumán. Y para hacer efectiva esta descentralización, con relación específica a su gobierno y auto-administración, las tres leyes requieren constituir órganos permanentes con mandatos estables de cuatro años, por designaciones del Poder Ejecutivo que están supeditadas al acuerdo previo de la H. Legislatura de Tucumán”.

-“las leyes orgánicas vigentes del IPSST, IPVDU e IPLA establecen con claridad cuál debe ser la forma estructural de dirección administrativa de sus estructuras permanentes de competencia. Por ser entes autárquicos que se administran a sí mismos con personalidad jurídica diferenciada; deben responder a la dirección de un órgano colegiado de gobierno (con representación de los afiliados) en el IPSST; de un órgano unipersonal de gobierno en el IPVDU y de un órgano colegiado con un componente técnico en el IPLA; todos, con mandato temporalmente limitado. En base a ello, es evidente que las leyes orgánicas están siendo infringidas en la realidad de la organización administrativa del IPSST, IPVDU e IPLA, ya que el PE viene continuamente prolongando por su propia iniciativa la intervención administrativa del IPSST y del IPVDU por más de 28 años, y del IPLA por más de 20 años. Ninguno de esos tres entes autárquicos es dirigido y administrado desde hace décadas por el directorio colegiado o unipersonal que aseguran las leyes orgánicas con determinadas condiciones de idoneidad, elegibilidad y mandato temporal limitado”.

-“la precarización de quienes vienen dirigiendo y administrando en forma sucesiva estos entes autárquicos sin el tiempo de mandato de cuatro años que aseguran las leyes orgánicas, ha trocado la

significación transitoria de los decretos con que estos funcionarios vienen siendo designados no sólo en una implicación directa del Poder Ejecutivo en la innovación que llevan radicalmente a cabo mucho más allá de una simple conservación del patrimonio confiado (v.gr.: fs. 429/463), sino también en una alteración del quicio al que tales actos de designación deberían sujetarse con arreglo a la Ley y a la Constitución, que en su art. 5° dispone -como ya se ha dicho- que: *‘toda autoridad pública está sujeta a la Constitución y al orden jurídico’*”

-“la grave repercusión que trae aparejada la continua violación de las leyes orgánicas y la manifiesta ilegalidad de las intervenciones administrativas del IPSST, IPVDU e IPLA, significa un resultado contrario al orden jurídico básico de la Constitución de Tucumán, por lo que la presente acción de amparo resulta procedente”.

La extensa transcripción tiene por objeto clarificar cuál es la posición de la recurrente. Como se advierte, ha dejado firme la consideración de “la manifiesta ilegalidad de las intervenciones administrativas del IPSST, IPVDU e IPLA” y que “sobresale la evidencia de que el IPSST e IPVDU vienen siendo intervenidos antijurídicamente en su funcionamiento desde hace nada menos que más de 28 años (más de un cuarto de siglo); y el IPLA, más de 20 años”. También ha dejado firme por falta de agravio la declaración de inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 78 de la ley 6944 de *“exclusión de cualquier otro sujeto”* por “resultar manifiestamente violatoria del derecho fundamental de acceso al amparo judicial y a la tutela jurisdiccional efectiva que protegen los artículos 18 y 43 de la Constitución Nacional, en concordancia con el art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica”.

5.2- De manera tal que lo cuestionado, y por ende, propuesto a decisión de esta Corte atento la postura procesal de la Provincia de Tucumán es un único y exclusivo agravio dirigido a cuestionar la legitimación procesal del actor Alberto Colombres Garmendia.

Es pertinente recordar “la legitimación procesal es una herramienta de primer orden en la apertura de las rutas procesales, de poco o nada valen las garantías y las vías idóneas, si el acceso a la justicia se bloquea en perjuicio de quién pretende su uso y se le deniega la legitimación” (BIDART CAMPOS, Germán, “El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa”, Ediar, Buenos Aires, 1999, p. 309). Al respecto cabe tener presente además que “la incorporación de intereses de incidencia colectiva a la protección constitucional no enerva la exigencia -art. 116 de la Ley Fundamental- de que ‘el afectado’ demuestre en qué medida su interés concreto, inmediato y sustancial se ve lesionado por un acto ilegítimo o por qué existe seria amenaza de que ello suceda, a fin de viabilizar la acción de amparo” (CSJN, 14/08/2001, “Raimbault, Manuel y otros c. Provincia de Tierra del Fuego” Fallos: 324:2381).

Para la Provincia de Tucumán, Alberto Colombres Garmendia no está legitimado para ser actor en este pleito porque “por más valiosa que pueda ser la disconformidad del actor, ya sea en su condición de ‘ciudadano’, de ‘contribuyente’, o de ‘afiliado del IPSST’ con la decisión gubernamental de intervenir el IPSST, el IPVDU, o el IPLA, con la supuesta intención de garantizar que éstos organismos funcionen conforme a los fines previstos en sus respectivas leyes de creación, aquella disconformidad resulta ajena a los estrados judiciales. Cuanto menos en la forma y con los pretendidos alcances generales que se le ha pretendido dar a este debate”.

Sostuvo que “el actor inició la acción de amparo colectivo invocando lesión a derechos o intereses colectivos, e individuales homogéneos, que dice titularizar junto al resto de la sociedad o del grupo que pretende representar, a saber: derecho a la ‘salud’, a la ‘vivienda digna’, ‘seguridad jurídica’, ‘seguridad social’ y ‘asociarse con fines útiles’” pero que “sin embargo, para otorgar legitimación activa al actor la sentencia refiere a derechos tales como el ‘interés público en la efectiva vigencia de la legalidad y del orden jurídico provincial’; el ‘derecho colectivo’ a votar o participar en el procedimiento de selección de las autoridades del IPSST; y ‘el más auténtico interés público en el valor institucional que tiene la ley como basamento del orden jurídico provincial’”.

Expresó que la sentencia impugnada “omitió trazar la indispensable relación que debe existir, para que exista un ‘caso contencioso’, entre los actos estatales cuestionados y lesión a derechos del actor, tanto a los invocados por él en la demanda (‘salud’, vivienda digna, etc.), como a los incorporados por la propia sentencia (‘legalidad’, etc.)”.

Postula que “ni la condición de ciudadano, contribuyente, ni afiliado al IPSST, en relación a los derechos de incidencia colectiva que invoca, alcanzan para expresar un agravio o situación específica de la que pueda siquiera inferirse su violación o inobservancia, menos aún en relación al colectivo al que dice representar, siendo insuficiente a tal fin fundar su legitimación en el interés general en que se cumplan la Constitución y las Leyes (cfr. CSJN, Fallos: 331:1364) o, como en la especie en que el amparista alude a un interés legítimo de todos y cada uno de los ciudadanos de nuestra provincia, de que las instituciones funcionen conforme a derecho y que el actuar de la Administración se enmarque dentro de los límites debidos de la juridicidad y razonabilidad”.

La sentencia impugnada afirmó que “La defensa de los ‘derechos de incidencia colectiva en general’ garantizada por el artículo 43 de la Constitución Nacional, es la premisa básica mayor en el derecho argentino y en el derecho procesal constitucional de Tucumán (art. 90, CPCT) de una nueva especie de legitimación procesal que habilita el amparo judicial para quienes son ‘afectados’ en la dimensión jurídica de sus intereses compartidos en situaciones de concurrencia social en objetiva coincidencia con auténticos intereses públicos del ordenamiento jurídico”.

Consideró que la “evidencia de antijuridicidad” de las intervenciones sucesivas del IPSST, IPVDU e IPLA “incide en una situación colectiva en la que se sitúa el actor (con legitimación procesal colectiva adecuada para impugnar con arreglo al artículo 43 de la Constitución Nacional y al artículo 37 de la Constitución Provincial), por ser afiliado del Instituto de Previsión y Seguridad Social de Tucumán (condición ésta, afirmada en la demanda y no negada en el responde)”. Agregó que “ello significa en este caso concreto que por mandato del artículo 3° de la ley orgánica n° 6446 (restablecido en plena vigencia por la ley n° 6781 y confirmado incluso por la ley n° 8240) el actor tiene conferido un derecho público colectivo homogéneo a votar en una elección general directa y secreta a un vocal representante del sector activo que forme parte del directorio regular del IPSST”.

Indicó que “la extensión que arrastra desde hace más de un cuarto de siglo esta evidencia de antijuridicidad no puede sino afectar gravemente a esta altura el más auténtico interés público en el valor institucional que tiene la ley como basamento del orden jurídico provincial. Y de él desprende la incidencia colectiva que habilita procesalmente al actor a impugnar aquí con arreglo al artículo 43 de la Constitución Nacional y al artículo 37 de la Constitución Provincial con toda la legitimidad de esta pretensión procesal colectiva, desde su situación de contribuyente y ciudadano tucumano coincidentemente afectado e interesado en la procura procesal de la concreta recuperación de la vigencia efectiva de las leyes orgánicas del IPSST, IPVDU e IPLA como bases sostenedoras del orden regular en la dirección descentralizada y en la disposición de fondos públicos autárquicos”.

Concluyó que “en la situación concreta del actor está demostrado fehacientemente que acreditó tener un interés procesal razonable en el enjuiciamiento de este caso colectivo de interés público provincial. Consta en autos como antecedente que abogó por impulsar el día 17/08/2012 durante su desempeño como legislador provincial un proyecto de ley regulatoria de la intervención administrativa de los entes autárquicos en la administración pública provincial para que se concretara la normalización de los entes autárquicos intervenidos (cfr.: expediente n° 216-PL-12, en fs. 45/46). Consta igualmente en autos que el mismo actor sostuvo el impulso procesal de esta causa de incidencia colectiva durante los dos períodos consecutivos que duró su mandato como legislador a partir del día 28/10/2011 (fs. 49); y que por haber vencido en forma sobreviniente con posterioridad, se sitúa en la actualidad en el terreno concreto de cualquier sujeto particular”.

Tal como se adelantó el agravio debe prosperar.

La Cámara expresó varios fundamentos para considerar legitimado activo al actor Alberto Colombres Garmendia. Un argumento fue el “interés público en la efectiva vigencia de la legalidad y del orden jurídico provincial”, otro es la condición de “ciudadano” y de “contribuyente” y un tercero es que “consta en autos como antecedente que abogó por impulsar el día 17/08/2012 durante su desempeño como legislador provincial un proyecto de ley regulatoria de la intervención administrativa de los entes autárquicos en la administración pública provincial para que se concretara la normalización de los entes autárquicos intervenidos (cfr.: expediente n° 216-PL-12, en fs. 45/46). Consta igualmente en autos que el mismo actor sostuvo el impulso procesal de esta causa de incidencia colectiva durante los dos períodos consecutivos que duró su mandato como legislador a partir del día 28/10/2011 (fs. 49); y que por haber vencido en forma sobreviniente con posterioridad, se sitúa en la actualidad en el terreno concreto de cualquier sujeto particular”.

Viene al caso recordar que “dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal de los actores constituye, según jurisprudencia del Tribunal (Fallos: 322:528; 323:4098), un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal. En este punto es preciso recordar que, como lo viene subrayando esta Corte, el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere que el requisito de la existencia de un “caso” sea observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para la trascendente preservación del principio de división de poderes, al excluir al Poder Judicial de una atribución que, como la de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos del gobierno, no le ha sido reconocida por el art. 116 de la Constitución Nacional (Fallos: 306:1125; 307:2384; 310:2342; 330:3109)”. (CSJN, 06/09/2016, “Abarca, Walter José y otros c. Estado Nacional - Ministerio Energía y Minería y otros s/ amparo ley 16.986”, (Fallos: 339:1223).

Respecto de su legitimación por condición de legislador provincial, la CSJN dijo que “la legitimación de Enrique Thomas fundada en su carácter de miembro integrante de la Cámara de Diputados de la Nación dista mucho, también, de ser un tema novedoso en la doctrina de los precedentes de esta Corte. La regla emana de un conjunto de pronunciamientos (Fallos 313:863, ‘Dromi’; 317:335 ‘Polino’; 322:528 ‘Gómez Diez’; 323:1432 ‘Garré’ y 324:2381 ‘Raimbault’) en los que se distinguieron supuestos de ausencia de legitimación de aquellos otros en los que tal legitimación podría ser reconocida. Así, se señaló que ‘...no confiere legitimación al señor Fontela su invocada ‘representación del pueblo’ con base en la calidad de diputado nacional que inviste. Esto es así, pues 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 y en el terreno de las atribuciones dadas a ese poder y sus componentes por la Constitución Nacional y los reglamentos del Congreso. Tampoco la mencionada calidad parlamentaria 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, toda vez que, con prescindencia de que este último cuerpo posea o no aquel atributo procesal, es indudable que el demandante no lo presenta en juicio’ (causa ‘Dromi’, ya citada). Por su parte, también se tomó en consideración para negar legitimación a un grupo de legisladores la falta de comprobación de la afirmación efectuada por ellos de haber sufrido un daño claro, directo, inmediato de sus prerrogativas legislativas, ni que se hubiera ocasionado un perjuicio hacia sí mismos como individuos (causa ‘Gómez Diez’ ya citada). De lo expuesto surge que un legislador no tendría 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. Por el contrario, dicha legitimación podría eventualmente resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto”. (CSJN 15/06/2010, “Thomas, Enrique v. Estado Nacional”, Fallos: 333:1023).

Luego reiteró esta doctrina en otro caso donde dijo “los legisladores no son legitimados extraordinarios en tanto no están mencionados en el art. 43 de la Constitución Nacional. De la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994, no se sigue una automática aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción. Ello es así, en atención a que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial de la Nación conferido a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores de la Nación por los arts. 108, 116 y 117 de la Constitución Nacional intervenga, de acuerdo con invariable interpretación que el Congreso Argentino y la jurisprudencia de este Tribunal han tomado de la doctrina constitucional de los Estados Unidos, en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el art. 2° de la ley 27. Solo una lectura deformada de lo expresado por esta Corte en la decisión mayoritaria tomada en la causa ‘Halabi’, (Fallos: 332:111), puede tomarse como argumento para fundar la legitimación del demandante, pues basta con remitir a lo sostenido en el considerando 9° de dicho pronunciamiento para concluir que, con referencia a las tres categorías de derechos que se reconocen, la exigencia de caso en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional se mantiene incólume ‘...ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición’”. La sentencia dictada por esta Corte en el mencionado caso ‘Halabi’, como no podría ser de otro modo, no ha mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación en los términos señalados en los considerandos precedentes, para convertirlo en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República”. (CSJN 06/09/2016, “Abarca, Walter José y otros c. Estado Nacional - Ministerio Energía y Minería y otro s/amparo ley 16.986”, (Fallos: 339:1223).

También cabe tener presente que la CSJN ha dicho que “un legislador no tendría 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. Por el contrario, *dicha legitimación podría eventualmente resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto*”. (Bastardillas agregadas) (CSJN 15/06/2010, “Thomas, Enrique v. Estado Nacional”, Fallos: Fallos: 333:1023).

En la doctrina se ha dicho que “La Corte siempre ha negado legitimación procesal a los legisladores para cuestionar en la Justicia una ley aprobada en el Congreso, por más arbitraria, equivocada o inconstitucional que sea, o irregular su procedimiento de sanción. Es que, si un diputado pudiera presentarse en tribunales a impugnar una norma que votó en contra o que se abstuvo de hacerlo, y consiguiera una medida cautelar que suspendiera sus efectos en todo el país, el sistema democrático en su conjunto se desmoronaría por completo. Bastaría así que un solo diputado o senador, de los más de trescientos que componen el Parlamento, volviera a su provincia natal, donde ejerce natural influencia, y lograra que un juez dispusiera una medida de no innovar, bajo una simple caución juratoria, para neutralizar una decisión perdida en la arena política, como una suerte de poder de veto. La Justicia no debería entrar en ese juego, sino solo intervenir para frenar los abusos de poder y reparar los daños efectivamente sufridos por los afectados” (González Campaña, Germán, “El universo de sujetos legitimados en los procesos colectivos”, LL 2022-D, 151).

Tampoco ha otorgado la CSJN legitimación a un intendente municipal para reclamar a la distribuidora del servicio de energía eléctrica por cortes de servicio. Dijo que “En ciertos supuestos, el artículo 43 de la Constitución Nacional admite la posibilidad de que el propio afectado interponga una acción colectiva en defensa de intereses individuales de otras personas. Para ello, es necesario, entre otros recaudos, que el afectado que invoca la representación anómala esté en una situación similar a la del resto de las personas alcanzadas por su acción. Tal como lo ha explicitado esta Corte en el precedente ‘Halabi’, quien pretenda promover un proceso colectivo en estos casos debe acreditar que existe una homogeneidad fáctica y normativa en la situación de la pluralidad de sujetos afectados por

una determinada conducta imputable al demandado (conf. considerandos 12 y 13, ver también punto II del Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos aprobado por la acordada 12/2016). Sin embargo, la presentación inicial no explica de qué modo la situación del municipio guarda algún grado de homogeneidad con la del resto de los integrantes del colectivo cuya representación invoca. A los efectos de la legitimación colectiva que esgrime el actor la supuesta afectación que dice padecer parece ostensiblemente diferente a la que sufrirían los usuarios residenciales del Partido de Lanús" (CSJN, 15/04/2021, "Grindetti, Néstor Osvaldo c/ Edesur S.A. y otro s/ Amparo colectivo", Fallos: 344:375).

Tampoco alcanza para conferirle legitimación en estos casos de derechos de incidencia colectiva, su condición de "ciudadano" o de "contribuyente".

La CSJN ha sido clara en torno a que "la jurisdicción atribuida al Poder Judicial de la Nación en los arts. 108, 116 y 117 de la Constitución Nacional se ejerce en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el art. 2° de la ley 27, esto es, en casos en los que se pretende, de modo efectivo, la determinación del derecho debatido entre partes adversas (doctrina de Fallos: 156:318), el que debe estar fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante. Tales condiciones no se cumplen en autos puesto que la invocación de la condición de ciudadano es de una generalidad tal que no permite tener por configurado un interés concreto, inmediato y sustancial que lleve a entender el planteo como una causa, caso o controversia, único supuesto que autoriza la intervención de los jueces nacionales (Fallos: 317:335, 1224 y 322:528)" (CSJN, 14/8/2001, "Raimbault, Manuel y otros c. Provincia de Tierra del Fuego" Fallos: 324:2381).

Esta doctrina ya había sido esbozada en "Dromi", donde la Corte dijo que "la condición de ciudadano que esgrime el actor al deducir esta acción de amparo, no es apta -en el orden federal-, para autorizar la intervención de los jueces a fin de esclarecer su jurisdicción. Ello, por cuanto dicho carácter es de una generalidad tal que no permite, en el caso, tener por configurado el interés concreto, inmediato y sustancial que lleve a considerar a la presente como una 'causa', 'caso' o 'controversia', único supuesto en que la mentada función puede ser ejercida. Eso es lo que resulta de una pacífica jurisprudencia del Tribunal elaborada en situaciones sustancialmente análogas a las del 'sub examine'" ("José Roberto Dromi - Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación", del 6 de setiembre de 1990 -LA LEY, 1990-E, 97; DJ, 1990-2-778; LLC, 1990-854-).

En otro precedente ratificó y amplió la insuficiencia del carácter de ciudadano para interponer amparos colectivos. Sostuvo que "3) Que, según surge de las normas referidas, la Constitución Nacional Ver Texto reconoce legitimación para promover la acción de amparo a sujetos potencialmente diferentes de los afectados en forma directa por el acto u omisión, que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley. 4) Que de esa previsión constitucional de los sujetos a quienes se reconoce legitimación procesal para requerir el amparo, no se sigue -como parece entenderlo el actor- la automática aptitud para demandar, sin examen de la existencia de cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción. En efecto, la existencia de 'causa' presupone la de 'parte', esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. La 'parte' debe demostrar la existencia de un interés jurídico suficiente o que los agravios expresados la afecten de manera suficientemente directa o sustancial, que posean suficiente concreción e inmediatez para poder procurar dicho proceso a la luz de las pautas establecidas en los arts. 41 a 43, CN. 5) Que, en el caso, el demandante no puede expresar un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes (arg. Fallos 321:1352). De otro modo, admitir la legitimación en un grado que la identifique con el 'generalizado interés de todos los ciudadanos en el

ejercicio de los poderes del gobierno...’, ‘...deformaría las atribuciones del Poder Judicial en sus relaciones con el Ejecutivo y con la Legislatura y lo expondría a la imputación de ejercer el gobierno por medio de medidas cautelares’ (‘Schlesinger v. Reservists Committee to Stop the War’, 418 US 208, espec., ps. 222, 226/227, 1974; Fallos 321:1252). 6) Que, en relación con ello, cabe poner de manifiesto que el de ‘ciudadano’ es un concepto de notable generalidad, y su comprobación, en la mayoría de los casos, no basta para demostrar la existencia de un interés ‘especial’ o ‘directo’, ‘inmediato’, ‘concreto’ o ‘sustancial’ que permita tener por configurado un ‘caso contencioso’ (Fallos 322:528)”. (CSJN 28/05/2008, “Zatloukal, Jorge v. Estado Nacional -Ministerio de Economía y Producción de la Nación”, Fallos: 331:1364).

Finalmente, tampoco es suficiente el justificativo de la sentencia impugnada referido al “interés público en la efectiva vigencia de la legalidad y del orden jurídico provincial”. Es que como ha dicho la CSJN no se puede fundar la legitimación para demandar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes (Fallos 321:1352; 331:2287).

También la CSJN dijo que “si para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales de la Nación no existiese la limitación derivada de la necesidad de un juicio, de una contienda entre partes, entendida ésta como un ‘pleito o demanda en derecho, instituida con arreglo a un curso regular de procedimiento’, según concepto de Marshall, la Suprema Corte dispondría de una autoridad sin contralor sobre el gobierno de la República, y podría llegar el caso de que los demás poderes le quedaran supeditados con mengua de la letra y del espíritu de la Carta Fundamental. Según Vedia (Constitución Argentina, párrs. 541 y 542), el Poder Judicial no se extiende a todas las violaciones posibles de la Constitución, sino a las que les son sometidas en forma de caso por una de las partes. Si así no sucede, no hay ‘caso’, y no hay, por lo tanto, jurisdicción acordada (Fallos 156:318)” (CSJN 31/03/1999, “Gómez Diez, Ricardo y otros c. Congreso de la Nación”, Fallos: 322:528).

En el caso, asiste razón a la provincia, en que el actor no ha demostrado la presencia de un interés jurídico inmediato o directo que dé lugar a una controversia actual o concreta. En otras palabras, no ha demostrado un “interés concreto y directo a su respecto”, de manera tal que pueda ser considerado un “afectado” en los términos del art. 43 CN.

Viene al caso recordar asimismo que para la doctrina “afectado”, en los términos del art. 43 CN, “es todo aquel que pueda ver menoscabado el ejercicio de un derecho, aun cuando no pueda invocar el daño directo, porque en esto justamente se diferencian las acciones individuales de las colectivas” (Berra, Elisabeth I. - Tambussi, Carlos E., “El amparo colectivo y los sujetos legitimados”, LL 2016-E, 81). En el mismo sentido, cabe señalar que “no es posible asignar al término ‘afectado’ un significado tan amplio que implique el reconocimiento liso y llano de la acción de la acción popular, que el constituyente no ha querido; ello, sin perjuicio que el legislador decida reglamentarla, toda vez que el texto del art. 43 de la Const. Nacional, como dice Bidart Campos, no la reconoce pero tampoco la prohíbe. En tanto la acción popular legitima a cualquier persona, aunque no titularice un derecho, ni sea afectada, ni sufra perjuicio, la legitimación del afectado mentado en el art. 43 presupone que, para ser tal, el derecho o el interés que se alega al iniciar la acción de amparo tiene que presentar un nexo suficiente con la situación personal del actor, que no requiere ser exclusiva de él. Tal nexo existe aunque sean muchas las personas que se encuentran en una situación equivalente porque comparte un derecho o interés que es común a todas” (Sbdar, Claudia, Juicio de Amparo Colectivo, Hammurabi, Buenos Aires, 2013, p. 74).

No puede obviarse que el actor pretende en este caso tener legitimación para actuar en derechos de incidencia colectiva, los que han sido definidos como “...determinados intereses protegidos por el ordenamiento jurídico en razón de su importancia para la vida social, pero sin reconocer su

pertenencia a un sujeto determinado, aun cuando este también exista como titular individual; se trataría de la socialización de ciertos intereses y de su protección, no excluyente de la subjetividad de su titularidad ni de su protección también individual" COMADIRA, Julio Rodolfo, ESCOLA, Héctor Jorge y COMADIRA, Julio Pablo, "Curso de Derecho Administrativo", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, t. I, p. 124. O como dice Maurino "aquel perteneciente a toda la comunidad, indivisible, insusceptible de apropiación o titularidad individual y que no admite exclusión de su goce" (Maurino, Gustavo - Sigal, Martín, "Halabi": la consolidación jurisprudencial de los derechos y acciones de incidencia colectiva, LLO, TR LALEY 0003/014394).

La CSJN en el *leading case* "Halabi, Ernesto v. Estado Nacional, 24/02/2009, Fallos: 332:111 ha dicho que "corresponde, como primer paso, delimitar con precisión tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos".

Así, el derecho individual o subjetivo se caracteriza por ser "divisible, no homogéneo" y por la "la búsqueda de la reparación de un daño esencialmente individual y propio de cada uno de los afectados". De la lectura de la demanda se advierte que no es este el derecho reclamado en la demanda por el actor, propio de la acción de amparo individual, ya que, como expresa la CSJN, "Esta acción está destinada a obtener la protección de derechos divisibles, no homogéneos y se caracteriza por la búsqueda de la reparación de un daño esencialmente individual y propio de cada uno de los afectados".

A continuación, la Corte señala a los derechos de incidencia colectiva que tienen por "objeto bienes colectivos (art. 43, CN.) son ejercidos por el Defensor del Pueblo de la Nación, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado". Se caracterizan por "tener por objeto la tutela de un bien colectivo" y porque "la pretensión debe ser focalizada en la incidencia colectiva del derecho".

Una última clasificación son los "derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de sujetos discriminados". Dice la Corte que "En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un sólo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño".

Claramente la acción que dio origen a la presente causa no es un reclamo de "derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos". En ellos "no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles"; "la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre" y "hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un sólo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño" (CSJ, "Halabi"). Dice Maurino "los derechos aquí analizados no son -como los derechos colectivos- de una naturaleza distinta de la de los derechos que tradicionalmente receptó nuestro ordenamiento jurídico. Éstos son derechos netamente individuales, divisibles, patrimoniales o personales. La homogeneidad en la situación de los titulares de los derechos se presenta simplemente como una nueva 'dimensión' de los clásicos derechos individuales, que se configura cuando están reunidos los presupuestos planteados por la Corte".

(Maurino, Gustavo - Sigal, Martín, "Halabi": la consolidación jurisprudencial de los derechos y acciones de incidencia colectiva, LLO, TR LALEY 0003/014394).

Tampoco puede encuadrarse el reclamo del actor en los ejemplos mencionados en "Halabi" como derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, a saber: "afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de sujetos discriminados".

La regularización y el cese de las intervenciones del IPLA, el IPVDU y el IPSST constituyen claramente derechos de incidencia colectiva que pertenecen a la comunidad. A diferencia de los intereses individuales homogéneos, es indivisible la regularización de los entes intervenidos. De regularizarse es imposible excluir a ningún habitante de la provincia de su regularización, ya que esos entes no pueden estar intervenidos para unos ciudadanos y no para otros. Este tipo de derechos se caracterizan por ser trasindividuales o supraindividuales. El concepto trasciende "al individuo y sin embargo no es una mera colección de derechos individuales". Esta supraindividualidad y transindividualidad significa "que los pretenses se encuentran unidos por cierta característica común, esto es que la satisfacción de la pretensión de unos implica idéntico resultado para todos; lo mismo que la lesión de unos se extiende de hecho a la totalidad de la comunidad" (Sbdar, Claudia, Juicio de Amparo Colectivo, Hammurabi, Buenos Aires, 2013, pp. 24-25).

Para concluir, cabe tener presente que la CSJN dijo en el ya citado "Halabi" que en todas categorías de derechos que prevé a los efectos del análisis de la legitimación -individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos- "la comprobación de la existencia de un 'caso' es imprescindible (art. 116, CN.; art. 2, ley 27; y Fallos 310:2342, consid. 7; 311:2580, consid. 3; y 326:3007, consids. 7 y 8, entre muchos otros), ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición".

En cuanto a la afirmación de la Cámara, en relación a la pretensión del cese de la intervención del IPSST, referida a que el actor tendría legitimación activa "por ser afiliado del Instituto de Previsión y Seguridad Social de Tucumán (condición ésta, afirmada en la demanda y no negada en el responde)" y que "ello significa en este caso concreto que por mandato del artículo 3° de la ley orgánica n° 6446 (restablecido en plena vigencia por la ley n° 6781 y confirmado incluso por la ley n° 8240) el actor tiene conferido un derecho público colectivo homogéneo a votar en una elección general directa y secreta a un vocal representante del sector activo que forme parte del directorio regular del IPSST", cabe señalar que de acuerdo a lo informado por el Gerente de Beneficiarios del IPSST el 22/08/2023, "el Sr. Colombes Garmendia, Alberto DNI: 22.877.305 no registra afiliación en la obra social. Se puede observar, de acuerdo a planilla de aportes que se adjunta, retenciones hasta el mes de Septiembre/2019". Y, por ende, es pertinente recordar lo reiteradamente dicho por esta Corte en el sentido de que "las sentencias deben atender a las circunstancias existentes al tiempo de su dictado (cfr. artículo 40 del CPCC), y que cuando en ese contexto sobreviniente se torna abstracta la cuestión propuesta, por haberse perdido el interés que otrora motivara al peticionario, no corresponde pronunciarse sobre la procedencia de la demanda, incidente o recurso -según sea el caso-, debiendo por el contrario declararse como inoficioso el pronunciamiento respectivo, toda vez que a los jueces les está vedado efectuar declaraciones generales o abstractas que no deciden un conflicto o controversia actual (cfr. CSJT: sentencias N° 526, del 17/12/1993; N° 299, 18/4/1994; N° 42, del 18/02/2002; N° 1000, del 30/11/2004; N° 1001, del 01/12/2004; N° 1050, del 06/11/2006; N° 181, del 15/4/2011; N° 67, del 29/02/2012; N° 1145, del 14/10/2015; N° 1261, del 25/11/2015; N° 296, del 29/3/2016; N° 376, del 12/4/2016, entre muchas otras)", (CSJT, "Petroarsa S.A. vs. Provincia de Tucumán s/ Nulidad/Revocación", sentencia n° 376 del 27/3/2017).

Por todo lo expuesto, corresponde Hacer Lugar al recurso de casación interpuesto por la Provincia de Tucumán, y consecuentemente Casar la parcialmente sentencia recurrida, punto resolutivo II, en base a la siguiente doctrina legal: *“La legitimación del afectado en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y del art. 37 de la Constitución de la Provincia presupone que el derecho o el interés que se alega presente nexos suficientes con la situación personal del actor”*, y Disponer Sustitutivamente **“II. NO HACER LUGAR** a la presente acción de amparo colectivo instada por el Sr. ALBERTO COLOMBRES GARMENDIA contra la PROVINCIA DE TUCUMÁN”.

5.3- Lo decidido no implica en modo alguno emitir juicio sobre la procedencia o no de la acción de amparo intentada toda vez que la conclusión a la que se arriba es que el actor Alberto Colombres Garmendia no tiene legitimación activa para demandar la regularización y el cese de las intervenciones del IPLA, el IPVDU y el IPSST, derechos de incidencia colectiva que pertenecen a la comunidad. Teniendo en cuenta las apreciaciones efectuadas en el punto 5.1. de este pronunciamiento, sintetizadas en su último párrafo, corresponde remitir los autos a la Cámara en lo Contencioso Administrativo, para que, si fuere procedente, ordene el trámite de la causa en los términos previstos en el art. 78 tercer párrafo CPC.

6.- Atento al resultado a que se arriba, las peculiares circunstancias de la causa y la naturaleza y complejidad de la cuestión planteada, las costas de esta instancia extraordinaria local se imponen por el orden causado (arts. 105 inc. 1° CPCyC y 89 CPA).

Por ello, se RESUELVE: **“I.- HACER LUGAR** al recurso de casación interpuesto el 15/12/2020 por la parte demandada contra la sentencia N° 559 del 25/11/2020 de la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativo, y consecuentemente, Casar sentencia recurrida, punto resolutivo II, en base a la doctrina legal expresada en los considerandos y Disponer Sustitutivamente **“II.- NO HACER LUGAR** a la presente acción de amparo colectivo instada por el señor ALBERTO COLOMBRES GARMENDIA contra la PROVINCIA DE TUCUMÁN”. **II.- COSTAS**, como se consideran. **III.- REMITIR** los autos a la Cámara en lo Contencioso Administrativo en los términos y con los alcances considerados en apartado 5.3. **IV.- RESERVAR** pronunciamiento sobre regulación de honorarios para su oportunidad”.

El señor Vocal doctor Daniel Oscar Posse, dijo:

1.- Adhiero al relato de los antecedentes de la causa, de los agravios del recurso de casación deducido por la demandada, de lo resuelto por la Cámara en la sentencia en crisis; y el análisis sobre la admisibilidad del recurso desarrollados en los puntos 1, 2, 3 y 4 del voto de mi par colega señora Vocal preopinante doctora Claudia Beatriz Sbdar.

Igualmente, adhiero y comparto el análisis efectuado en orden al agravio del recurrente respecto de la falta de legitimación activa del actor; y específicamente lo expresado en el punto 5 de su voto en orden a que *“La regularización y el cese de las intervenciones del IPLA, el IPVDU y el IPSST, constituyen claramente derechos de incidencia colectiva que pertenecen a la comunidad. A diferencia de los intereses individuales homogéneos, es indivisible la regularización de los entes intervenidos. De regularizarse es imposible excluir a ningún habitante de la provincia de su regularización, ya que esos entes no pueden estar intervenidos para unos ciudadanos y no para otros, porque no se hallan en juego derechos subjetivos. Como tengo dicho este tipo de derechos se caracterizan por ser transindividuales o supraindividuales. El concepto trasciende “al individuo y sin embargo no es una mera colección de derechos individuales”. Esta supraindividualidad y transindividualidad significa “que los pretenses se encuentran unidos por cierta característica común, esto es que la satisfacción de la pretensión de unos implica idéntico resultado para todos; lo mismo que la lesión de unos se extiende de hecho a la totalidad de la comunidad” (Sbdar, Claudia, Juicio de Amparo Colectivo, Hammurabi, Buenos Aires, 2013, pp. 24-25)”*.

Del mismo modo, adhiero a la imposición de costas por su orden; y me permito agregar lo que desarrollo en el punto siguiente e incorporar una nueva doctrina legal y un punto específico en el

resolutivo.

2.- Es jurisprudencia pacífica de esta Corte que los procesos de amparo deben juzgarse con arreglo a las reales circunstancias existentes al tiempo de ser sentenciados, aunque hubieran acontecido en una oportunidad sobreviniente a la iniciación de la demanda originaria (CSJT en sentencias N° 20 del 24/02/1994; N° 543 del 31/8/1994; N° 679 del 01/11/1994; N° 876 del 05/11/1997; N° 961 del 23/12/1998; N° 483 del 05/6/1999; N° 373 del 22/5/2001; Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos: 216:147; 231:288; 243:146; 244:298; 253:346; 259:76; 267:499; 307:2061; 308:1087; 310:670; 312:995; 313:701; 313:1497; 315:46, 1185, 2074, 2092; 316:664; 318:550; 320:2603; 322:1436, entre muchos otros).

Así las cosas, de acuerdo a las constancias de autos, deviene abstracto el tratamiento de los agravios del recurrente en orden a la falta de legitimación del actor atento su condición de integrante de la H. Legislatura de Tucumán, por un lado, y su carácter de afiliado forzoso del Instituto de Previsión y Seguridad Social de Tucumán (IPSST), por el otro.

En efecto, como ya fuera señalado en la sentencia en crisis, devino insubsistente la condición de legislador provincial del actor -señor Alberto Colombres Garmendia-, a raíz del vencimiento sobreviniente del tiempo de su mandato.

Igualmente, ha devenido abstracto -y así debe ser declarado- el tratamiento del agravio del recurrente en orden a la ausencia de legitimación activa del actor en tanto afiliado del IPSST.

Ello así habida cuenta el informe efectuado por el mencionado organismo en respuesta a la solicitud de informe ordenada por esta Corte Suprema de Justicia en fecha 16 de agosto de 2023.

En efecto, surge del informe de la Gerencia de Beneficiarios del IPSST de fecha 23/8/2023 que da cuenta que el actor *“no registra afiliación en la obra social. Se puede observar, de acuerdo a planilla de aportes que se adjunta, retenciones hasta el mes de Septiembre/2019”*.

En tales términos, corresponde declarar al recurso de casación deducido por la Provincia respecto de los agravios vinculados a la legitimación activa del actor atento sus condiciones de Legislador y afiliado del IPSST de inoficioso pronunciamiento y como cuestión que devino abstracta.

En orden al agravio respecto de la falta de legitimación del actor atento su condición de ciudadano y contribuyente y la ausencia de un “caso contencioso” y la supuesta afectación del principio de arbitrariedad en tanto, sostiene el recurrente, *“el actor inició la acción de amparo colectivo invocando lesión a derechos o intereses colectivos, e individuales homogéneos, que dice titularizar junto al resto de la sociedad o del grupo que pretende representar, a saber: derecho a la ‘salud’, a la ‘vivienda digna’, ‘seguridad jurídica’, ‘seguridad social’ y ‘asociarse con fines útiles’”* pero que *“sin embargo, para otorgar legitimación activa al actor la sentencia refiere a derechos tales como el ‘interés público en la efectiva vigencia de la legalidad y del orden jurídico provincial’; el ‘derecho colectivo’ a votar o participar en el procedimiento de selección de las autoridades del IPSST; y ‘el más auténtico interés público en el valor institucional que tiene la ley como basamento del orden jurídico provincial’”*; me permito ampliar los fundamentos del voto de mi par colega preopinante.

Sobre este punto en particular, el recurrente afirma que *“ni la condición de ciudadano, contribuyente, ni afiliado al IPSST, en relación a los derechos de incidencia colectiva que invoca, alcanzan para expresar un agravio o situación específica de la que pueda siquiera inferirse su violación o inobservancia, menos aún en relación al colectivo al que dice representar, siendo insuficiente a tal fin fundar su legitimación en el interés general en que se cumplan la Constitución y las Leyes (cfr. CSJN, Fallos: 331:1364) o, como en la especie en que el amparista alude a un interés legítimo de todos y cada uno de los ciudadanos de nuestra provincia, de que las instituciones funcionen conforme a derecho y que el actuar de la Administración se enmarque dentro de los límites debidos de la juridicidad y razonabilidad”*.

La sentencia en crisis afirma que el actor ha demostrado tener un interés procesal razonable en el enjuiciamiento de este caso colectivo de interés público provincial; y que por haber vencido en forma sobreviniente con posterioridad su mandato de Legislador provincial, se sitúa al momento de dicho pronunciamiento *“en el terreno concreto de cualquier sujeto particular”*.

Tiene dicho este Máximo Tribunal en un voto reiteradamente citado -CSJT; en *“Avignone, José Luis vs. Provincia de Tucumán s/ Amparo”*, Sentencia N° 550 del 09/8/2010- que *“el elemental requisito de caso o causa judicial ha sido definido por una constante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como aquellos asuntos en que se persigue en forma concreta la determinación del derecho debatido entre partes adversas (Fallos 156:318; 306:1125; 307:2384; entre muchos otros). De tal concepto se desprende, a su vez, que la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista un caso, causa o controversia que deba ser resuelto por el Poder Judicial (Fallos 322:528; 323:4098; 326:3007; entre muchos otros). En ese contexto, el Alto Tribunal del País, siguiendo los precedentes de su par norteamericano, exige que el demandante actúe siempre en función de un interés jurídico diferenciado, en el sentido que los agravios alegados lo afecten de forma directa o sustancial (Fallos 307:1379; 310:142; 310:606; entre muchos otros). De allí, entonces, que para que logre hacerse efectiva la jurisdicción con respecto a una acción cualquiera no basta el interés simple o común que tiene toda persona de la comunidad política en que el Estado desarrolle su actividad conforme al ordenamiento jurídico, sino que a los fines de la configuración del caso o causa judicial es menester la presencia de un interés en cierto grado específico, que haya sido o pueda ciertamente resultar afectado de no dilucidarse la cuestión constitucional objeto de la litis. Ergo, la mera condición de ciudadano que invoca el recurrente, sin otro interés concreto jurídicamente protegido, no le otorga legitimación suficiente para demandar (Fallos: 306:1125; 307:2384; 311:2580; 313:863; 323:1432; entre muchos otros), toda vez que dicho carácter es de una generalidad tal que no permite tener por configurado un interés concreto, inmediato y sustancial que lleve a entender planteo como una causa, caso o controversia, único supuesto que autoriza la intervención de los jueces (Fallos 317:335; 317:1224; 322:528; entre muchos otros).*

Continúa afirmando que *“la incorporación de intereses de incidencia colectiva a la protección constitucional, que tuviera lugar con la reforma del año 1994, no enerva la elemental exigencia de que el “afectado”, al cual se alude en el segundo párrafo del artículo 43 de la CN, demuestre en qué medida su interés concreto, inmediato y sustancial se ve lesionado o seriamente amenazado (Fallos 324:2381). En otros términos, también en los procesos colectivos cabe exigir un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, sin que se pueda fundar la legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes, pues no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de “causas” con el alcance que el Superior Tribunal del país reiteradamente otorgó a dicha expresión (Fallos 321:1352)”*.

En un voto coincidente y más reciente -CSJT, Sentencia N° 563 del 25/8/2020 en *“Aráoz, Eudoro D. c/ Instituto de Previsión y Seguridad Social de la Provincia s/ Amparo”*-, esta Corte Suprema de Justicia ha dicho que *“en el sentido propuesto en la demanda, no alcanza la legitimación invocada de “Legislador”, “Ciudadano” o “afiliado” para demandar el cumplimiento de las normas constitucionales y legales, pues -reiteramos- a fin de que el órgano jurisdiccional pueda proveer en sentido favorable al solicitado, es menester que la acción haya sido presentada por quien se encuentra legitimado en razón de que el ordenamiento jurídico le reconoce aptitud para actuar en defensa del interés público que se alega comprometido, no siendo tal pretensión el caso de autos”*.

Añade, en otra parte del mismo pronunciamiento, que *“la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha encargado de precisar que: “sólo una lectura deformada de lo expresado por esta Corte en la decisión mayoritaria tomada en la causa 'Halabi' (Fallos: 332:111), puede tomarse como argumento para fundar la legitimación del demandante, pues basta con remitir a lo sostenido en el considerando 9° de dicho pronunciamiento para concluir que, con referencia a las tres categorías de derechos que se reconocen, la exigencia de caso en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional se mantiene incólume, 'ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición'. La sentencia dictada por esta Corte en el mencionado caso 'Halabi' como no podía ser de otro modo no ha mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación en los términos señalados precedentemente, para convertirlo en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República” (CSJN, 15/6/2010, “Thomas, Enrique c. E.N.A.”, AR/JUR/2306/2010”*.

Por las razones expuestas en el voto de mi par preopinante, con más lo aquí agregado, considero que asiste razón a la Provincia recurrente, en tanto el actor no ha demostrado la presencia de un

interés jurídico inmediato o directo que dé lugar a una controversia actual o concreta; por lo que corresponde casar parcialmente la sentencia recurrida declarando la falta de legitimación activa del demandante y modificando los puntos resolutive I y II, en base a las siguientes doctrinas legales: *“No corresponde pronunciarse sobre agravios que han devenido abstractos por cuestiones sobrevinientes”, y “La legitimación del afectado en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y del art. 37 de la Constitución de la Provincia presupone que el derecho o el interés que se alega presente nexos suficientes con la situación personal del actor”*.

Igualmente, corresponde ordenar el reenvío a la Sala de la Cámara interviniente a los fines de que resuelva lo pertinente a tenor de lo normado en el tercer párrafo del art. 78 del CPC.

En efecto, teniendo en cuenta que la Provincia recurrente no ha expresado críticas puntuales respecto de lo “hechos comprobados” y de las perspectivas analizadas en orden a la extensión temporal de las intervenciones administrativas a los tres entes autárquicos -puntos III a VII desarrollados por la sentencia en crisis-; y lo dispuesto en el art. 3° de la Ley N° 7.878 entiendo que resulta verosímil la existencia de perturbación al interés colectivo demandado, por lo que corresponde el reenvío referido precedentemente.

El señor Vocal doctor Sergio Gandur, dijo:

Estando de acuerdo con los fundamentos vertidos por el señor Vocal doctor Daniel Oscar Posse, vota en idéntico sentido.

La señora Vocal doctora Ana María José Nazur, dijo:

I.- Adhiero al relato de los antecedentes del caso, la descripción de los agravios de la demandada, la exposición de los argumentos de la sentencia impugnada y al examen de admisibilidad que se efectúa en los puntos 1 a 4 del voto de la señora Vocal preopinante doctora Claudia Beatriz Sbdar. También adhiero a la decisión de hacer lugar al recurso de casación interpuesto por la Provincia de Tucumán; a la doctrina legal que propone en el punto 5.2., y a la imposición de costas por su orden de esta instancia extraordinaria (punto 6).

En cambio, disiento de la decisión de casar solo parcialmente la sentencia recurrida, pues considero que debe ser dejada íntegramente sin efecto, por las razones que desarrollaré a continuación. Por lógica consecuencia, también disiento de los alcances de la resolución sustitutiva propuesta por el voto preopinante (punto I de parte resolutive).

II.- Como primera aproximación, es oportuno recordar que la sentencia en crisis dispuso en el punto I de su parte resolutive: “DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD del primer párrafo del artículo 78 de la ley 6944 con el alcance que fue considerado; y en consecuencia DESESTIMAR la excepción de falta de legitimación procesal opuesta por la demandada”.

Así pues, en el punto II, la sentencia recurrida dispuso “II. HACER LUGAR a la presente acción de amparo colectivo instada por el Sr. ALBERTO COLOBRES GARMENDIA en contra de la PROVINCIA DE TUCUMÁN. En consecuencia, ORDENAR al Poder Ejecutivo Provincial que dentro del plazo de 60 días hábiles disponga la FINALIZACIÓN total de las INTERVENCIONES ADMINISTRATIVAS actualmente existentes en el INSTITUTO PROVINCIAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE TUCUMÁN, INSTITUTO PROVINCIAL DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO e INSTITUTO PROVINCIAL DE LUCHA CONTRA EL ALCOHOLISMO, y dicte los actos que correspondan para concretar la normalización institucional de los órganos de dirección de estos entes

autárquicos con arreglo a las normas vigentes de sus leyes orgánicas para la designación regular de autoridades (...).”

Por su parte, la Provincia demandada ha exteriorizado en su recurso de casación una postura inequívoca dirigida a cuestionar la legitimación procesal que la sentencia de Cámara en crisis le ha conferido al señor Alberto Colombres Garmendia.

En este sentido, la recurrente afirmó -refiero a este agravio únicamente para ejemplificar- que “al conceder legitimación al actor en un amparo de estas características, del modo en que lo hizo, consagró un claro avasallamiento, por parte del poder Judicial, de potestades propias, inherentes y exclusivas de los otros poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo, las cuales se encuentra claramente delimitados por la Constitución Nacional (cfr. Arts. 1,5,22, 116) y la Provincial (cfr. Art. 120), pues se pronuncia sin que se verifique en autos la existencia de un ‘caso contencioso’”.

Por consiguiente, a mi modo de ver, la suerte de este agravio está esencial y directamente vinculada a las dispositivas I y II de la sentencia N° 559/2020, en tanto resolvieron la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 78 de la ley 6944, el rechazo de la excepción de falta de legitimación activa y el acogimiento de la acción de amparo. Naturalmente, también a la imposición de costas dispuesta en el punto III.

Así pues, la sentencia sustitutiva que aquí se dicte debe resolver de modo definitivo todos estos aspectos.

III.- Aclarada esta cuestión preliminar, cabe afrontar -ahora sí- el examen de procedencia del recurso de casación interpuesto por la Provincia de Tucumán.

Con respecto a los agravios vinculados a la legitimación activa del actor atento sus condiciones de Legislador y afiliado del IPSST, corresponde señalar que resultan de inoficioso pronunciamiento, dado que han perdido actualidad.

Es sabido el deber del juzgador “valorar las cuestiones planteadas según la situación existente al momento de la decisión” (CSJN en autos “Tucumán, Provincia de c/ Timen S.A. s/ incidente de medida cautelar” 21/7/2006 Sumario SAIJ n° A0069183). Junto a esto, hay que señalar que la Corte Suprema de Justicia local ha declarado que si lo demandado carece de objeto actual la decisión es inoficiosa, y consecuentemente, le está vedado al tribunal expedirse sobre planteos que devienen abstractos (CSJT en sentencias N° 20 del 24/02/1994; N° 543 del 31/8/1994; N° 679 del 01/11/1994; N° 876 del 05/11/1997; N° 961 del 23/12/1998; N° 483 del 05/6/1999; N° 373 del 22/5/2001; Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos: 216:147; 231:288; 243:146; 244:298; 253:346; 259:76; 267:499; 307:2061; 308:1087; 310:670; 312:995; 313:701; 313:1497; 315:46, 1185, 2074, 2092; 316:664; 318:550; 320:2603; 322:1436, entre muchos otros).

En este caso, por un lado, es de conocimiento público y notorio que devino insubsistente la condición de legislador provincial del señor Alberto Colombres Garmendia, como consecuencia del vencimiento sobreviniente del tiempo de su mandato.

Por el otro, consta en el informe de la Gerencia de Beneficiarios del IPSST (acompañado en fecha 28/8/2023, en el marco de la medida previa dispuesta por providencia del 16/8/2023) que el actor “no registra afiliación en la obra social” y que “de acuerdo a planilla de aportes que se adjunta” se le efectuaron “retenciones hasta el mes de septiembre/2019”.

Así las cosas, en virtud de las circunstancias sobrevinientes mencionadas, no corresponde que este Tribunal se pronuncie en abstracto sobre los agravios del recurso de casación referidos puntualmente a la alegada falta de legitimación del actor por su condición de integrante de la Honorable Legislatura

de Tucumán y de afiliado forzoso del Instituto de Previsión y Seguridad Social de Tucumán.

Por lo demás, y solo a mayor abundamiento, cabe señalar que la representación popular que hubo investido el actor como legislador local se desenvuelve y debe concretarse en el marco constitucional propio de su mandato, esto es el ámbito que la Carta Magna local ha reservado para el funcionamiento y potestades del Poder Legislativo vernáculo. En este sentido, la Corte Nacional, en Fallos: 317:335, expuso con claridad que otorgar legitimación activa a los parlamentarios “significaría admitir que cada vez que el voto en el recinto no sea suficiente para alcanzar las mayorías requeridas por las respectivas reglamentaciones para convertir un proyecto en ley () puedan obtener, por vía judicial, un derecho que va más allá que el conferido por su propio cargo de legislador”.

Del mismo modo -lo aclaro también solo a mayor abundamiento-, la mera condición de afiliado del IPSST alegada, sin identificar los supuestos intereses afectados del colectivo de beneficiarios de dicho ente, y sin siquiera expresar una vulneración aunque más no sea individual a su respecto, de ningún modo podría bastar para reconocer en este caso legitimación activa al señor Colombres Garmendia.

Ahora bien, en orden al agravio respecto de la falta de legitimación del actor por su condición de ciudadano y contribuyente -como adelanté- el recurso debe prosperar.

Tal como consideró el voto en disidencia de la sentencia en crisis, cuyo razonamiento sigue también el dictamen del señor Ministro Fiscal (cfr. presentación del 29/6/2022), el reconocimiento de la categoría de derechos de incidencia colectiva que trajo aparejado el nuevo artículo 43 de la Constitución Nacional, de ninguna manera implica prescindir de la exigencia de la concurrencia del caso, causa o controversia, que habilite y legitime la intromisión del órgano jurisdiccional, de conformidad a lo exigido por el artículo 116 de la Constitución Nacional.

De allí que -continúa el voto mencionado-, en principio, no basta la sola condición de ciudadano para acreditar la calidad de afectado, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, sino que es necesario acreditar el agravio, es decir su relación con el objeto de protección. De otro modo, su situación subjetiva no trasciende de la de ser titular de un interés simple, común a todos los ciudadanos, como lo refleja la ligera invocación que efectúa el actor de afectación a los derechos a la seguridad jurídica, a la salud, a la seguridad social, al acceso a la vivienda digna o a asociarse con fines útiles, cuya satisfacción según sus dichos se ve alterada y amenazada, pero sin precisar una lesión concreta actual o inminente a tales derechos, un perjuicio propio, aunque no exclusivo, y una relación de causalidad entre ese perjuicio y la alegada ilegitimidad.

Cabe citar aquí también que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el precedente “Zatloukal, Jorge c. Estado Nacional (ministerio de Economía y Producción) s/ amparo” (Fallos: 331:1364), destacó que si bien el artículo 43 de la Constitución Nacional, reconoce legitimación procesal en el marco del amparo, de ello no se sigue “la automática aptitud para demandar, sin examen de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción”, y que el de ciudadano, “es un concepto de notable generalidad, y su comprobación, en la mayoría de los casos, no basta para demostrar la existencia de un interés especial o directo, inmediato, concreto, o sustancial que permita tener por configurado un caso contencioso” (en idéntico sentido Fallos: 336:2356, “Roquel Héctor c. Provincia de Santa Cruz s/acción de amparo”, sentencia del 10 de diciembre de 2013).

En ese mismo orden de ideas, tal como señaló el dictamen del Sr. Ministro Fiscal, la Corte Suprema de Justicia local ya se ha pronunciado en causas análogas negando legitimación a “ciudadanos” que se habían presentado alegando la calidad de “afectados”, pero que actuaron sin la existencia de un caso o causa judicial.

Así pues, en el fallo “Avignone” (CSJT, sent. n° 550, del 9/8/2010) ha dicho que "La mera condición de ciudadano que invoca el recurrente, sin otro interés concreto jurídicamente protegido, no le otorga legitimación suficiente para demandar (Fallos: 306:1125; 307:2384; 311:2580; 313:863; 323:1432; entre muchos otros), toda vez que dicho carácter es de una generalidad tal que no permite tener por configurado un interés concreto, inmediato y sustancial que lleve a entender el planteo como una causa, caso o controversia, único supuesto que autoriza la intervención de los jueces (Fallos 317:335; 317:1224; 322:528; entre muchos otros). No obsta lo anterior la circunstancia de que el presente sea un amparo articulado contra una omisión estatal que, en los términos del recurrente, ‘lesiona derechos de incidencia colectiva de todo el universo de vecinos y ciudadanos de los municipios de la provincia’, pues a fin de que el órgano jurisdiccional pueda proveer en sentido favorable al solicitado no alcanza con que la demanda le sea propuesta por una persona cualquiera, sino que es menester que haya sido presentada por quien se encuentra legitimado en razón de que el ordenamiento jurídico le reconoce aptitud para actuar en defensa del interés público que se alega comprometido. En efecto, la incorporación de intereses de incidencia colectiva a la protección constitucional, que tuviera lugar con la reforma del año 1994, no enerva la elemental exigencia de que el ‘afectado’, al cual se elude en el segundo párrafo del artículo 43 de la CN, demuestre en qué medida su interés concreto, inmediato y sustancial se ve lesionado o seriamente amenazado (Fallos 324:2381). En otros términos, también en los procesos colectivos cabe exigir un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, sin que se pueda fundar la legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes, pues no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de ‘causas’ con el alcance que el Superior Tribunal del país reiteradamente otorgó a dicha expresión (Fallos 321:1352)".

Ahora bien, en este caso particular el ciudadano Colombres Garmendia no alegó ni acreditó cómo la situación de los entes en cuestión le afecta en el goce de algún derecho, sea constitucional o legal, ni aun de modo hipotético. Aquí no se alegó ni menos probó ningún tipo de lesión actual, ni inminente, o potencial, que la existencia del eventual acto irregular que denuncia (intervención de las entidades autárquicas) le genere.

En efecto, como bien señala el voto en disidencia de la sentencia en crisis, el demandante no detalló -siquiera tangencialmente- cómo o en dónde radica la afectación de los intereses o derechos colectivos que enuncia como afectados en relación al universo que dice representar y defender (la ciudadanía tucumana en su conjunto). En otros términos, su demanda (como asimismo la prueba rendida en la causa posteriormente), lejos está de permitir vislumbrar una afectación específica y determinada de los derechos a la “seguridad jurídica, a la salud, la seguridad social, el acceso a la vivienda digna o el derecho a asociarse con fines útiles”, derivado de la situación que cuestiona, esto es, las intervenciones dispuestas por el Poder Ejecutivo provincial al IPSST, el IPVDU y el IPLA.

Es decir, el demandante no alcanza a expresar un agravio o situación específica de la que pueda siquiera inferirse su violación o inobservancia, menos aún en relación al colectivo al que dice representar, siendo insuficiente a tal fin fundar su legitimación en el interés general en que se cumplan la Constitución y las Leyes (cfr. CSJN, Fallos: 331:1364) o, como en la especie en que el amparista alude a un interés legítimo de todos y cada uno de los ciudadanos de nuestra provincia, de que las instituciones funcionen conforme a derecho y que el actuar de la Administración se enmarque dentro de los límites debidos de la juridicidad y razonabilidad.

En definitiva, por las razones consideradas, le asiste razón a la Provincia recurrente, en cuanto postuló que el actor carece en este caso de legitimación procesal, por inexistencia de “caso” o “causa judicial”. En este sentido, no se advierte interés personal, concreto y diferenciado en el actor, que dé lugar a una controversia actual a su respecto, de modo que pueda ser considerado afectado en los

términos del artículo 43 de la CN.

Por consiguiente, corresponde hacer lugar al recurso de casación deducido por la Provincia de Tucumán y, consecuentemente, casar íntegramente la sentencia N° 559, dictada en fecha 25/11/2020 por la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo.

IV.- A mi modo de ver, la argumentación desarrollada al tratar los agravios de la Provincia recurrente habilita a esta Corte a resolver sustitutivamente -y de modo definitivo- la cuestión traída a su conocimiento.

Cabe recordar que en su escrito de contestación de demanda, la Provincia de Tucumán planteó la falta de legitimación activa y la inexistencia de un "caso" que habilite el control judicial aquí propuesto. Así pues, por las razones antes consideradas, corresponde acoger sustitutivamente la excepción opuesta por la demandada y declarar la falta de legitimación activa del actor.

Por derivación lógica de esta declaración, deviene abstracto tratar el planteo de inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 78 del Código Procesal Constitucional (fs. 64/70) formulado por el amparista. Lo veamos a continuación:

La declaración de inconstitucionalidad constituye un "acto de suma gravedad que debe considerarse como *ultima ratio* del orden jurídico" (vgr. CSJN, Fallos: 339:1.804, del 27/12/2016, entre muchísimos otros); ello quiere significar que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal "no cabe efectuarla sino cuando la repugnancia del precepto con la cláusula constitucional invocada sea manifiesta" (cfr. CSJN, Fallos: 339:1.277, del 13/09/2016).

Para que un juez declare la invalidez constitucional de una ley, debe requerir "de manera inexcusable por parte de quien alega la disonancia entre la norma legal y la constitucional "un sólido desarrollo argumental y la demostración de un agravio en el caso concreto" (vgr. CSJN, Fallos: 339:1.277); y el juez que solo cabe acudir a la declaración de inconstitucionalidad "cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución Nacional" debido a que "la ventaja, acierto o desacierto de la medida legislativa escapa al control de constitucionalidad pues la conveniencia del criterio elegido por el legislador no esta sujeta a revisión judicial" (cfr. CSJN, Fallos: 334:447, entre muchos otros).

Entonces, en este caso en que se declara la falta de legitimación del actor por falta de demostración de un interés concreto y diferenciado a su respecto, de modo que pueda ser considerado un "afectado" en los términos del artículo 43 CN; no corresponde que esta Corte se pronuncie en abstracto respecto de la alegada inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 78 del Código Procesal Constitucional de Tucumán, con fundamento en que su texto excluye al "afectado" de la legitimación procesal colectiva.

La segunda consecuencia procesal indudable que conlleva la falta de legitimación del actor que aquí se declara es la desestimación definitiva de la presente acción de amparo colectivo. En efecto, la legitimación es la clave para acceder al examen del fondo de la cuestión en debate. En este sentido se ha afirmado de modo acertado, que "todo el sistema de derechos y garantías ideado por el constituyente depende, en cuanto a su operatividad, de que la persona que la invoca en sede judicial, esto es, quien pretenda acceder al servicio de justicia ostente la debida legitimación para accionar. En otros términos, la fuerza normativa de la Constitución y su operatividad depende de un sujeto legitimado, por lo que sí se carece de tal legitimación, no puede pretenderse judicialmente que la Constitución sea aplicada e interpretada" (Gómez, Claudio D., La legitimación del afectado del artículo 43, 2° párrafo de la Constitución Nacional: doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba).

Partiendo de esa premisa indudable, la ausencia de legitimación procesal del demandante que aquí se decide constituye un valladar infranqueable para la pretensión de fondo del amparo colectivo, al haber sido instada en un proceso que no llena la condición elemental de constituir un "caso" o "causa judicial".

Junto a esto, es necesario señalar que -a mi modo de ver- no se configura en el presente caso el presupuesto previsto por el tercer párrafo del artículo 78 del Código Procesal Constitucional. Así pues, dado que aquí se ha sustanciado por completo el trámite procesal del amparo colectivo establecido por el CPC (arts. 71/86 y 90, ley 6944), de conformidad al trámite impreso al presente juicio por proveído de fecha 13/5/2015 (cfr. fs. 62); sumado a que -cabe remarcarlo- no se ha declarado ninguna nulidad procesal de las actuaciones desarrolladas; corresponde resolver de modo definitivo la cuestión traída a decisión. Con mayor razón cuando el señor Ministro Fiscal, actuando en defensa del interés público, ya ha dictaminado en este juicio aconsejando expresamente que se debe hacer "lugar al recurso de casación incoado por la demandada, debiéndose casar la sentencia y, por ello, dejar sin efecto la inconstitucionalidad declarada en autos, procediéndose a no hacer lugar a la demanda de amparo" (cfr. presentación de fecha 29/6/2022).

Por todo ello, corresponde resolver sustitutivamente -y de modo definitivo- la cuestión traída a conocimiento rechazando la presente acción de amparo colectivo interpuesta por el señor Alberto Colombres Garmendia contra la Provincia de Tucumán; con costas por el orden causado en atención a que no se configura ninguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 86 del CPC.

Resérvese la regulación de honorarios para su oportunidad, por el Tribunal de grado.

Por ello, se resuelve: "I.- HACER LUGAR al recurso de casación interpuesto el 15/12/2020 por la parte demandada contra la sentencia N° 559, dictada en fecha 25/11/2020 por la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo, y consecuentemente, CASAR ÍNTEGRAMENTE la sentencia recurrida en base a la doctrina legal expresada en el punto 5.2 del voto preopinante de la señora Vocal doctora Claudia Beatriz Sbdar y DISPONER SUSTITUTIVAMENTE: "1) HACER LUGAR a la excepción opuesta por la Provincia de Tucumán y declarar la falta de legitimación activa del señor Alberto Colombres Garmendia. Consecuentemente, RECHAZAR la acción de amparo colectivo interpuesta por el actor en contra de la Provincia de Tucumán, por las razones consideradas. 2) DECLARAR DE ABSTRACTO pronunciamiento el planteo de inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 78 del Código Procesal Constitucional de Tucumán, por lo considerado. 3) Costas del proceso, por su orden. 4) Honorarios, oportunamente". II.- COSTAS de la instancia extraordinaria, por su orden. III.- RESERVAR pronunciamiento sobre regulación de honorarios para su oportunidad".

El señor Vocal doctor Alberto Martín Acosta, dijo:

Estando de acuerdo con los fundamentos dados por el señor Vocal doctor Daniel Oscar Posse, vota en idéntico sentido.

Y VISTO: El resultado del precedente acuerdo, la Excm. Corte Suprema de Justicia, por intermedio de su Sala en lo Contencioso Administrativo, Laboral, Civil en Documentos y Locaciones y Cobros y Apremios,

RESUELVE:

I.- HACER LUGAR al recurso de casación deducido por la demandada contra la sentencia N° 559 del 25/11/2020 de la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativo y, consecuentemente, **CASAR** la sentencia recurrida, puntos resolutivos I y II, en base a las doctrinas legales expresadas en los considerandos, y **DISPONER** sustitutivamente: “**I.- DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD** del primer párrafo del art. 78 de la Ley N° 6.944 con el alcance que fue considerado; y **DECLARAR** la falta de legitimación activa del demandante. **II.- ORDENAR** el reenvío del presente amparo colectivo a los fines de que la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativo disponga lo pertinente a tenor de lo normado en el tercer párrafo del art. 78 de la Ley N° 6.944 (Código Procesal Constitucional)”.

II.- COSTAS, como se consideran.

III.- RESERVAR pronunciamiento sobre regulación de honorarios para su oportunidad.

HÁGASE SABER

SUSCRIPTA Y REGISTRADA POR LA ACTUARIA/O FIRMANTE EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN, EN LA FECHA INDICADA EN LA CONSTANCIA DE LA REFERIDA FIRMA DIGITAL DE LA ACTUARIA/O. MEG

Actuación firmada en fecha 25/06/2024

NRO. SENT.: 865 - FECHA SENT.: 25/06/2024

Certificado digital:

CN=FORTE Claudia Maria, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 27166855859

Certificado digital:

CN=GANDUR Sergio, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 20144803664

Certificado digital:

CN=NAZUR Ana Maria Jose, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 27235197109

Certificado digital:

CN=POSSE Daniel Oscar, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 23126070039

Certificado digital:

CN=SBDAR Claudia Beatriz, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 27142261885

Certificado digital:

CN=ACOSTA Alberto Martin, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 20203119470

La autenticidad e integridad del texto puede ser comprobada en el sitio oficial del Poder Judicial de Tucumán <https://www.justucuman.gov.ar>.