



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV
CAF 84063/2018/1/CA1 “Donda Pérez, Victoria Analía y otro c/ EN – M
Seguridad s/ amparo ley 16986”.

//nos Aires, 17 de diciembre de 2019.

VISTO:

Los recursos de apelación deducidos por la Victoria Analía Donda Pérez a fs. 133/142 y por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Asociación Civil Librepueblo (Librepueblo) a fs. 145/185 contra la sentencia de fs. 122/130, que rechazó la acción de amparo; y

CONSIDERANDO

1º) Que Victoria Analía Donda Pérez, en su calidad de diputada nacional y ciudadana, y en representación del interés individual homogéneo de *todos los habitantes del país expuestos a la prevención de las fuerzas de seguridad*, promovió la presente **acción colectiva** contra el Estado Nacional, con el objeto de que se declarase la inconstitucionalidad de los arts. 1º, 2º, 3º y 5º del Reglamento General para el Empleo de Armas de Fuego por parte de los Miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad, aprobado por resolución 2018-956-APN-MSG, con fundamento en la alteración por vía administrativa del instituto de la legítima defensa previsto por el Código Penal de la Nación y el apartamiento de normas convencionales y constitucionales (fs. 2/18).

Posteriormente, otros diputados nacionales (Leonardo Grosso, Araceli Ferreyra, Daniel Fernando Arroyo, Lucila De Ponti y Sivia Horne) adhirieron a la pretensión (fs. 32/34 y vta), y fueron admitidos al proceso (fs. 37), el cual fue liminarmente **inscripto en el Registro Público de Procesos Colectivos** con el alcance pretendido por la actora (fs. 47 y vta). De modo que la clase quedó delimitada provisionalmente por *todos los habitantes del país expuestos a la prevención de las fuerzas de seguridad* y en esos términos se inscribió en el registro aludido (fs. 49).

En oportunidad de contestar el **informe circunstanciado**, el Estado Nacional planteó la falta de legitimación de los actores, tanto en su calidad de diputados como de ciudadanos, circunstancia que –según sostuvo– obstaría a la configuración de caso o controversia e impediría la intervención judicial. Asimismo, defendió la validez del reglamento cuestionado y controvirtió la configuración de los recaudos de procedencia de la acción de amparo (fs. 73/87 y vta).

Posteriormente, se admitió la **acumulación** a este proceso de las causas 85960/18 caratulada “Centro de Estudios Legales y Sociales c/ EN M



Seguridad s/ amparo ley 16.986”, así como la causa 6992/18 “Comisión contra la Impunidad por la Justicia del Chubut” (fs. 101/102).

2º) Que el **juez de grado**, de conformidad con lo dictaminado por el fiscal de la instancia (fs. 106/120), rechazó la acción con fundamento en la ausencia de caso o controversia, dada la falta de legitimación procesal de los amparistas, tanto en su condición de ciudadanos, como de diputados, con cita de precedentes del máximo Tribunal. También desestimó la legitimación de las asociaciones civiles (CELS, Librepueblo y Comisión contra la Impunidad por la Justicia del Chubut), ya que sostuvo la improcedencia de un examen de constitucionalidad teórico o abstracto y destacó la necesidad de efectuar dicha tarea en el marco de un conflicto entre partes adversas. Sobre dicha base, entendió que no cabe realizar un análisis hipotético de la utilización de las armas de fuego por las fuerzas de seguridad y/o de los eventuales daños que la reglamentación impugnada podría traer aparejada, sino que —según señaló— corresponderá a los jueces penales, en cada caso concreto, evaluar la razonabilidad del uso de la fuerza por parte de los funcionarios policiales, determinando su legitimidad en los términos de adecuación o proporcionalidad. Finalmente, impuso las costas a la parte actora en su condición de vencida y reguló los honorarios de los letrados de la contraria en la suma de \$41.500, equivalentes a 20 U.M.A. (fs. 122/130).

3º) Que **Victoria Analía Donda Pérez** se agravió del tratamiento de la legitimación invocada y sostuvo que el reglamento cuestionado afecta intereses colectivos referidos a intereses individuales homogéneos con apoyo en la doctrina que surge del precedente “Halabi” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También insitió en los vicios que afectan el reglamento, capítulo preterido por el a quo a tenor del modo en que resolvió. Finalmente, apeló los honorarios por altos (fs. 133/142).

Por su parte, el **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)** y **Asociación Civil Librepueblo** (Librepueblo) reseñaron los alcances de su pretensión, similar a la de la diputada Donda, y destacaron la falta de ponderación de su carácter preventivo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y 1711 del Código Civil y Comercial. En este aspecto, sostuvieron que las consideraciones que puedan efectuar los jueces penales resultarán sobre daños ya producidos y que se pretenden evitar por esta acción. Sobre dicha base, se agravieron de la falta de consideración de una afectación de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV
CAF 84063/2018/1/CA1 “Donda Pérez, Victoria Analía y otro c/ EN – M Seguridad s/ amparo ley 16986”.

homogéneos, en especial, en el presente caso, en el que, según sostuvieron, se encuentran afectados grupos respecto de los cuales existe un especial interés estatal de protección, en la medida en que tradicionalmente fueron postergados. Cuestionaron la ausencia de una afectación diferencial del colectivo representado en autos, ya que destacaron que la ampliación de la discrecionalidad en el uso de armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad tiene un efecto desproporcionado sobre “jóvenes varones” que viven en “barrios populares”, quienes se encuentran más expuestos a las condiciones de violencia que puede generar el Estado. Asimismo, resaltaron su idoneidad para el ejercicio de la representación del colectivo aludido con apoyo en sus antecedentes en materia de defensa de los derechos humanos. Finalmente, contrvirtieron la imposición de costas y sostuvieron sus cuestionamientos contra el reglamento (fs. 145/184 y vta).

En oportunidad de contestar el traslado del memorial, el **Estado Nacional** se limitó a reivindicar la validez constitucional del reglamento impugnado (aspecto que no fue objeto de examen en la sentencia por los motivos antes aludidos), y omitió efectuar consideración alguna respecto de la legitimación de la parte actora (fs. 203/213).

4º) Que el Tribunal confirió vista al **Fiscal General** a fin de que, en resguardo del debido proceso legal del presente juicio colectivo (art. 31, incs. a y b, de la ley 27.148), se sirviera dictaminar sobre la intervención que correspondía atribuir a CELS, Librepueblo y Comisión contra la Impunidad por la Justicia del Chubut en el presente, a la luz de la representación de la clase invocada por Victoria Analía Donda Pérez.

El Ministerio Público ante esta instancia destacó que en este proceso se reconocieron tres representaciones: Victoria Analía Donda Pérez; CELS y Librepueblo y Comisión contra la Impunidad por la Justicia del Chubut, en virtud de decisiones que se encuentran firmes. En tal sentido, entendió que, a fin de adecuar la representación del colectivo afectado y sin perjuicio de las etapas procesales cumplidas —respecto de las que no se ha invocado agravio alguno— correspondía intimar a los actores a los efectos de que presentasen una propuesta de unificación de la representación de aquél, que contemplara la idoneidad de quien fuera nominado en tal carácter, de modo tal que oportunamente se diera cumplimiento a lo previsto en el art. 3º del Reglamento de Registro Público de Procesos Colectivos aprobado por la acordada 32/14 (fs. 215/217).



5º) Que, antes de examinar las apelaciones de marras, resulta conveniente formular algunas precisiones procesales, ya que se registraron diversos apartamientos al trámite previsto en el aludido reglamento que, si bien fueron consentidos por todas las partes, suscitaron algunas particularidades que se expresan en las limitaciones recursivas que más abajo se indican.

Este juicio fue planteado, tratado y registrado en los términos de la Acordada 12/16 (temperamento que, como principio, resulta incompatible con las reglas del *litisconsorcio*, Fallos: 337:1361), en el que la diputada Donda Pérez pretendió asumir la representación del colectivo que delimitó en su demanda. Si bien no surge con claridad del aludido reglamento, este tipo de procesos supone inexorablemente la existencia de un representante que enderece la pretensión procesal (art. V, pto. 1 y art. IX de la ac. 12/16 y art. 3º del reglamento del registro, Ac. 32/14), sin perjuicio de lo cual requiere también la notificación de todas las personas que pudieran tener un interés en el litigio, de manera de asegurarles la alternativa de quedar fuera del pleito, o de comparecer en él como parte o contraparte (Fallos 332:111 y 336:1236). Ello, en la medida en que las decisiones adoptadas en su ámbito alcanzan a la totalidad de la clase, sin necesidad de que sus integrantes deban presentarse individualmente, desvirtuando su esencia (Fallos: 337:1361).

Sin embargo, en el caso se acumularon dos procesos sustancialmente análogos posteriores a la promoción del de autos, a pedido de CELS (fs. 154), *decisión que quedó firme*. A su vez, se resolvió que las futuras presentaciones en esas causas se hicieran *en este expediente*, lo que tampoco fue cuestionado. Es decir, a pesar del encuadre original, se ordenó una acumulación como si se tratara de un litisconsorcio activo de carácter facultativo (fs. 190/191, pto. 7º y 215/217).

No obstante ello, se siguió un trámite incompatible con tal temperamento, en la medida en que se omitió requerir a la demandada el informe circunstanciado respecto de la pretensión de CELS y Librepueblo. Tampoco se inscribió en el registro tal acumulación (solo se dio cuenta de su nueva radicación) ni las clases o subclases representadas por estos últimos, ni se ratificó o rectificó la representación del colectivo (punto VIII del reglamento aprobado por ac. 12/16).

En definitiva, dado que el *sub lite* fue inscripto como proceso colectivo, y en función de tal circunstancia se radicarón los expedientes 89.560 y 6.992 sin seguir el trámite de la acumulación (*decisiones firmes*), sólo correspondería





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV
CAF 84063/2018/1/CA1 “Donda Pérez, Victoria Analía y otro c/ EN – M Seguridad s/ amparo ley 16986”.

tratar la apelación de la diputada Donda Pérez en su aparente calidad de representante de la clase inscripta en el registro (fs. 102/102).

A pesar de ello, en atención a la ambigüedad del trámite antes reseñada y para evitar una afectación del derecho de defensa, el Tribunal estima pertinente tratar —en este caso— todos los recursos presentados.

6º) Que las apelaciones no pueden prosperar, toda vez que los recurrentes no logran desvirtuar los argumentos de la sentencia en punto a la ausencia de “caso” o “controversia” que habilite la revisión judicial de un reglamento *en los términos en que fue planteada la demanda y configurada la clase*.

En efecto, la clase conformada por *todos los habitantes del país expuestos a la prevención de las fuerzas de seguridad* no resulta apta —en los términos de la jurisprudencia del Alto Tribunal— para demostrar que su pretensión anulatoria revista “suficiente concreción e inmediatez”, ni tampoco que la acción haya sido nítidamente promovida en defensa de un derecho de incidencia colectiva (Fallos: 333:1023, 1212 y 1217; conf. también, esta Sala, causa 136/2019/CA1 “Asociación Ciudadana por la Transparencia y la Anticorrupción”, consid. 7º, resol. del 20 de agosto de 2019). En definitiva, la parte actora no logra demostrar que su pretensión no se funda “en el interés general en que se cumpla la Constitución y las leyes”, circunstancia que le impide expresar un agravio diferenciado del resto de los ciudadanos y —a la luz de la jurisprudencia vigente de la Corte Suprema— obsta la intervención del Poder Judicial (esta Sala, causa nº 35.956/2012 “Asociación de Abogados Laboristas c/ EN – PEN s/ amparo ley 16.986”, resol. del 4 de abril de 2013).

Por lo demás, la pretensión en cuestión exhibe caracteres que le asignarían, *prima facie*, naturaleza conjetural o hipotética, pues para su precedencia debería suponerse o dar por sentado —inexorablemente y como regla— un accionar *a priori* ilegítimo por parte de las fuerzas de seguridad, incluso, a pesar de los condicionantes específicos que el propio reglamento prescribe y contempla de manera expresa.

Al respecto, se ha dicho que la existencia de “caso” presupone la de “parte”, esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. En este orden de ideas, la “parte” debe demostrar que persigue en forma concreta la determinación del derecho debatido y que tiene un interés jurídico suficiente en la resolución de la controversia o, como lo ha sostenido esta Corte, que los



agravios expresados la afecten de forma "*suficientemente directa*" o "*substancial*" (Fallos: 306:1125; 308:2147 y 310:606, entre otros).

Cabe destacar que la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no ha modificado la exigencia de tal requisito ya que los nuevos sujetos legitimados también deben acreditar que su reclamo tiene "*suficiente concreción e inmediatez*" y no se trata de un mero pedido en el que se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de normas o actos de otros poderes. Asimismo, es importante recordar que la reforma constitucional no ha ampliado el universo de sujetos legitimados para la defensa de cualquier derecho, sino como medio para evitar discriminaciones y tutelar los derechos mencionados en el segundo párrafo del artículo 43 del texto constitucional, es decir, los que "*protegen al ambiente, a la competencia, al usuario, al consumidor, así como los derechos de incidencia colectiva en general*" (Fallos: 326:3007 y sus citas).

Lo expuesto es predicable también respecto de la invocación de la calidad de **ciudadana** por parte de Victoria Analía Donda Pérez.

7º) Que, en relación con las **asociaciones civiles**, el Tribunal no deja de advertir que CELS y Librepueblo pretendían circunscribir la clase al colectivo representados por quienes —a su juicio— se encuentran más expuestos a la prevención de las fuerzas federales: *varones jóvenes que viven en zonas populares*.

En primer lugar, esa “clase” carece de contornos que permitan la precisa delimitación de los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada, ya que para la admisión formal de toda acción colectiva se requiere la verificación de ciertos recaudos elementales que hacen a su viabilidad, tales como la precisa identificación del grupo o colectivo afectado (Fallos: 332:111, considerando 20), pues resulta razonable exigir a quienes pretenden iniciar procesos colectivos una definición cierta, objetiva y fácilmente comprobable de la clase, lo cual exige caracterizar suficientemente a sus integrantes de forma tal que sea posible a los tribunales corroborar, en la etapa inicial del proceso, tanto la existencia de un colectivo relevante como determinar quiénes son sus miembros (Fallos: 338:40 y 1492).

En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha encargado de enfatizar que la definición del colectivo es crítica para que los procesos de esa índole puedan avanzar y cumplir adecuadamente con su objetivo y que la omisión de tal recaudo por parte de los jueces actuantes en





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV
CAF 84063/2018/1/CA1 “Donda Pérez, Victoria Analía y otro c/ EN – M Seguridad s/ amparo ley 16986”.

dichos procesos ha conllevado al dictado de decisiones sectoriales sin distinción de categorías de usuarios, tratando de manera igual situaciones heterogéneas. También ha señalado que la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta o acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos para la procedencia de la acción. Sólo a partir de una certera delimitación del colectivo involucrado, el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encuentra comprometido de no admitirse la acción colectiva (conf. doctrina Fallos: 338:40 y esta Sala, causa n° 142321/2002/CA3 – CA2 “Unión de Usuarios y Consumidores y otro c/ EDESUR s/ proceso de conocimiento”, resol. del 30 de noviembre de 2017).

En segundo lugar, por el modo en que —voluntariamente— se conformó la litis, CELS y Librepueblo no pueden tardíamente modificar sus términos, fijados en el escrito postulatorio de la diputada Donda Pérez, ni tampoco la delimitación de la clase allí establecida, que fue objeto de oportuna inscripción en el Registro de Procesos Colectivos. Ello, en razón del aludido carácter *sui generis* de la intervención atribuida a las referidas asociaciones en este pleito, en el que, como se adelantó, no se les confirió la representación de la clase, por haber sido ya asignada a otro sujeto (conf. fs. 47/49), aunque se les permitió formular peticiones y deducir recursos.

8º) Que la legitimación de la **diputada** Donda Pérez, fundada en su carácter de integrante de la Cámara de Diputados de la Nación, exige recordar inveterada jurisprudencia que ha destacado el quicio constitucional que encuentran los legisladores en el ejercicio de la representación del pueblo *reservado exclusivamente al ámbito del Poder Legislativo*. Dicho límite alcanza al cuestionamiento judicial de la constitucionalidad de las leyes para evitar que se traiga a consideración de un tribunal de justicia la reedición de un debate que se ha perdido en el seno del Poder Legislativo por el juego de las mayorías y minorías respectivas (Fallos: 313:863, "Dromi"; 317:335 "Polino"; 322:528 "Gómez Diez"; 323:1432 "Garré"; 324:2381 "Raimbault" y 333:1023 "Thomas").

Tampoco la mencionada calidad legislativa la 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 la demandante no lo representa en juicio.

Por lo demás, los legisladores no son legitimados extraordinarios en tanto no están mencionados en el art. 43 de la Constitución Nacional. De la ampliación instrumentada en la materia 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 en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el art. 2° de la ley 27. 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 de la 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 la Corte Suprema de Justicia de la Nación 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 (Fallos: 339:1223).

9°) Que, sin embargo, el carácter de la intervención atribuida en este pleito a CELS y Librepueblo obstan a su condena en **costas**, toda vez que no existió contradicción a su respecto, tal como se reseñó más arriba. De modo que corresponde admitir la apelación en este capítulo.

Asimismo, las costas de esta instancia deben distribuirse en el orden causado, toda vez que no existió actividad *útil* de la contraria, de acuerdo a los términos de la contestación del traslado del memorial antes aludidos.

10) Que no merece acogimiento la apelación de **honorarios** por altos, toda vez que el importe fijado en la instancia de origen remunera





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV
CAF 84063/2018/1/CA1 “Donda Pérez, Victoria Analía y otro c/ EN – M Seguridad s/ amparo ley 16986”.

adecuadamente la tarea desplegada, teniendo en cuenta la naturaleza del asunto, el resultado obtenido y la trascendencia de la cuestión en debate, y atento el motivo, extensión y calidad jurídica de la labor cumplida, de conformidad con los arts. 16, 19, 20, 48 y 51 de la ley 27.423.

En mérito a lo expuesto, **SE RESUELVE**: rechazar los recursos y confirmar la resolución apelada, con excepción de la imposición de costas en la instancia de origen respecto de CELS y Librepueblo, que se distribuyen en el orden causado; con costas de alzada también en el orden causado (art. 68, segunda parte, CPCCN, y 17, ley 16.986).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

JORGE EDUARDO MORÁN

MARCELO DANIEL DUFFY

ROGELIO W. VINCENTI

