Expediente: **635/23**
Carátula: **INORIO CAPPA SOLANA MILAGRO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN S/ AMPARO COLECTIVO**

Unidad Judicial: **EXCMA. CÁMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SALA III**
Tipo Actuación: **INADMISIBILIDAD DE LA VIA**
Fecha Depósito: **23/03/2024 - 00:00**
Notificación depositada en el/los domicilio/s digital/es:
90000000000 - MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN, -DEMANDADO
20294674447 - INORIO CAPPA, Solana Milagro-ACTOR
30715572318715 - FISCAL DE CAMARA CIVIL, -FISCAL DE CAMARA EN LO CIVIL COMERCIAL LABORAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATRIVO

PODER JUDICIAL DE TUCUMÁN

CENTRO JUDICIAL CAPITAL

Excma. Cámara Contencioso Administrativo - Sala III

ACTUACIONES N°: 635/23

H105031508697

JUICIO: INORIO CAPPA Solana Milagro c/ MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN s/ AMPARO COLECTIVO. EXPTE. N°: 635/23

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA IIIa.

R E G I S T R A D O

N°:AÑO:

San Miguel de Tucumán.

VISTO: estas actuaciones caratuladas “Inorio Cappa, Solana Milagro vs. Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/amparo colectivo”, y reunidos los Sres. Vocales de la Sala IIIª de la Cámara en lo Contencioso Administrativo para su consideración y decisión, se arribó al siguiente resultado:

RESULTA:

I. El 07/12/2023 Solana Milagro Inorio Cappa, María Guadalupe Guchea, Franco Nicolás Abdala, Noelia Guadalupe Coronel, María del Huerto Sims, Juan Esteban Frías, Darío Sebastián Figueroa, Vanessa Giselle Rodríguez, Agustina Ibáñez y Tatiana Lía Mabel Albornoz, todos con el patrocinio del letrado Alejandro Turbay, interpusieron acción de amparo contra la Municipalidad de San Miguel de Tucumán (MSMT), a fin que se ordene cesar los efectos del **Decreto N°6314 del 30/11/2023** (archivo adjunto N°212377).

Afirmaron que por el referido decreto se dejó sin efecto a partir del 01/12/2023 todas las designaciones de personal de planta interina y/o permanente de los agentes municipales, dispuestas en el Departamento Ejecutivo Municipal desde el 01/09/2023 al 27/10/2023.

Asimismo, pretenden que se declare la **inconstitucionalidad** del artículo 5°, sucesivos y concordantes de la Ordenanza Municipal N°895/68 (invocado como fundamento normativo del citado decreto), sosteniendo que su aplicación implica el aniquilamiento de la garantía de estabilidad del empleo público consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y artículos 24 y 40 inciso 8° de la Constitución Provincial.

Hicieron referencia a su legitimación [punto II.A)], entre los fundamentos se mencionaron al principio de estabilidad [punto II.B)], citaron jurisprudencia y normativa que consideran aplicable al caso de autos (artículos 14 bis, 17, 31 y 75 inciso 22 de la CN).

Destacaron la procedencia de la vía que intentan, con enfoque en 1) la arbitrariedad e ilegitimidad del acto impugnado, 2) los derechos amenazados y 3) la inexistencia de otra vía idónea.

Peticionaron medida cautelar, ofrecieron prueba, acompañaron documental y solicitaron se haga lugar al amparo.

II. Por providencia del 12/12/2023 (punto 2) se dispuso *"Atento al tenor de la demanda y al criterio de casos precedentes ('Calvente Héctor Desiderio y otros c/ Municipalidad de las Talitas y otros s/ amparo'. Expte. N° 409/10 y 'Elias Josefa Rosana y otros c/ Municipalidad de las Talitas s/ amparo'. Expte. N° 447/15), pasen los presentes autos a la Sra. Fiscal de Cámara por la intervención prevista en el 2do. párrafo del art. 78 CPC."*.

III. La señora Fiscal de Cámara tomó intervención el 21/12/2023, y manifestó "*que actuará en el presente proceso en defensa del interés público*", de conformidad con el artículo 78 del CPC.

El 27/12/2023 se tuvo presente lo manifestado y se dispuso el pase a despacho para conocimiento y resolución del Tribunal.

IV. Mediante presentación del 28/12/2023 los amparistas solicitaron que se habilite la causa como asunto de feria.

Por resolución del 10/01/2024 no se hizo lugar al pedido de habilitación de feria judicial formulado por los coactores, por lo allí considerado.

V. El 05/02/2024 se tuvieron por recibidos los autos del Tribunal de feria, se pusieron los autos a conocimiento de las partes (punto 1), volviendo el 27/12/2023 los autos como fueron llamados (punto 2). Esto último aconteció formalmente el 16/02/2024.

CONSIDERANDO:

I. El planteo, aclaración previa:

En el marco de esta acción de amparo colectivo (cfr. punto 2 de la providencia consentida del 12/12/2023), los coactores interpusieron demanda contra la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, a fin de obtener un pronunciamiento jurisdiccional por el que se disponga hacer cesar los efectos del Decreto N°6314 del

30/11/2023 (más precisamente pedido de declaración de nulidad) y que se declare la inconstitucionalidad del artículo 5° de la Ordenanza Municipal N°895/68.

Cabe advertir que si bien en el primer párrafo del escrito introductorio solo se detalla el apersonamiento de **10 coactores** (precisados en el primer párrafo de las resultas de este pronunciamiento), con la demanda se adjuntó un listado **firmado** por **12 coactores**, entre los que además figuran Mónica Marcela Chipolina y Micaela Constanza Villa (en el archivo adjunto N°212377 del 07/12/2023, ver página 18), por lo que debe entenderse que las coactoras nombradas

en este párrafo también plantearon la acción pretendida en autos.

II. Resolución del planteo.

a. Tal como se dijo precedentemente, por providencia del 12/12/2023 se dispuso que pasen estos actuados a Fiscalía de Cámara por la intervención prevista en el segundo párrafo del artículo 78 del Código Procesal Constitucional (CPC), que prescribe “El Ministerio Público, cuando no intervenga en el proceso como parte, actúa obligatoriamente en defensa del interés público”.

En efecto, la normativa citada contempla específicamente lo atinente a la legitimación activa para la defensa de los intereses colectivos, articulado que está ubicado en el capítulo V° referido al amparo colectivo previsto en la ley adjetiva constitucional de la Provincia.

Entonces, en un primer análisis corresponde reseñar que, tal como se puntualizó en el primer parágrafo de este acápite, Presidencia de este Tribunal imprimió a los presentes autos el trámite correspondiente a este particular tipo de proceso con sustento en los antecedentes jurisprudenciales a los que hizo referencia en la referida providencia del 12/12/2023, y respecto de la cual los amparistas no formularon objeción alguna, motivo por el cual se remitieron las actuaciones a Fiscalía de Cámara.

A su turno, el 21/12/2023 la representante del Ministerio Público puso en conocimiento del Tribunal que actuará en el presente proceso en defensa del interés público de conformidad con lo dispuesto por el artículo 78 del CPC, pero sin asumir específicamente ese organismo la legitimación activa que prevé el primer párrafo del citado artículo 78 del CPC.

b. Ahora bien, ingresando ya al análisis de admisibilidad de la acción intentada, resulta del caso reseñar el criterio rector sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el fallo del 24/02/2009 en la causa “Halabi, Ernesto c/P.E.N. s/amparo”, donde dejó claramente delimitadas en materia de legitimación procesal las tres categorías de derechos que esta vía procesal pueden tutelarse: 1) individuales, 2) de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y 3) de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, aclarando que en todos los supuestos es imprescindible la comprobación de la existencia de un “caso” (artículo 116 de la Constitución Nacional), ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición.

Dicho fallo continúa desarrollando que los derechos sobre bienes jurídicos individuales los ejerce su titular, lo que no cambia por la circunstancia de numerosas personas involucradas, refiriéndose a esta categoría de derechos el primer párrafo del artículo 43 de la CN, en el que encuentra cabida la tradicional acción de amparo, destinada a proteger derechos divisibles, no homogéneos, caracterizada por la búsqueda de la reparación de un daño individual y propio de cada afectado.

En cuanto a los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, en cuya defensa se basa la presente acción de amparo, precisa dos elementos de calificación que son prevalentes: a) la petición debe tener por objeto la tutela de un bien colectivo, que pertenece a toda la comunidad, que es indivisible, no admite exclusión alguna y no pertenecen a la esfera individual sino social y no son divisibles en modo alguno y b) la pretensión debe ser focalizada en la incidencia colectiva del derecho.

La CSJT ha destacado que es principio en la materia que la legitimación para obrar constituye un requisito intrínseco de admisibilidad de la pretensión, por lo que el órgano judicial debe examinar su existencia, para recién poder abordar la procedencia, por lo que sea que la parte demandada haya opuesto la excepción de falta de legitimación, o sea que ello no haya acontecido, igualmente el órgano judicial tiene que analizar de oficio el tema, porque se trata de una típica cuestión de derecho

que debe resolverse por aplicación del principio *iura novit curia* (sentencia N°96/2009).

En tal orden de cosas cabe destacar que el artículo 71 del CPC prevé la figura del amparo colectivo: “Extensión. La defensa jurisdiccional de los intereses colectivos comprende la tutela de la salud pública; la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, y la protección del medio ambiente de conformidad a los principios contenidos en el artículo 36 de la Constitución Provincial; la preservación del patrimonio cultural y de los valores estéticos, históricos, urbanísticos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos y paisajísticos amparados por el inciso 1° del artículo 124 de la Constitución Provincial; la correcta comercialización de mercaderías a la población, la competencia leal y los intereses y derechos del consumidor y del usuario de servicios públicos; en general, la defensa de valores similares de la comunidad y de cualesquiera otros bienes que respondan,

en forma idéntica, a necesidades comunes de grupos humanos a fin de salvaguardar la calidad de la vida social”.

En el primer párrafo del artículo 78 de dicho ordenamiento se establecen las normas atinentes a la legitimación activa, disponiéndose que “Legitimación activa: El Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y las agrupaciones privadas legalmente reconocidas, constituidas para la defensa de los intereses colectivos, adecuadamente representativas de la comunidad registrados conforme lo establezca la ley, con exclusión de cualquier otro sujeto, están indistintamente legitimados para proponer e impulsar las acciones previstas en esta ley. Las demás personas pueden denunciar ante el Ministerio Público o el Defensor del Pueblo, los hechos que permitan articular la acción reglamentada”.

Concretamente, en lo que respecta al análisis de la cuestión propuesta, el 11/12/2023 los amparistas adjuntaron copia del Decreto N°6314 del 30/11/2023 por el cual se dispuso: artículo 1° *“Déjese sin efecto a partir del 1 de Diciembre de 2023, todas las designaciones de personal en planta interina y/o permanente, de los agentes municipales, dispuestas desde el 1 de septiembre del 2023 al 27 de octubre de 2023, que se hubieran efectuado en el departamento ejecutivo Municipal”*; artículo 2°: *“Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, déjese sin efecto a partir de la fecha del presente instrumento, las designaciones de los agentes detallados en el anexo I° que forma parte integrante del presente decreto”*.

En el listado anexo al decreto señalado se observa que se encuentra comprendido cada uno de los actores de autos, circunstancia que ocasionó que **acudieran de manera conjunta** a solicitar que se dejen sin efecto cada una de sus desvinculaciones.

A la luz de la normativa específica contenida en el CPC antes citada, cabe concluir que los accionantes no se presentan investidos de la imprescindible legitimación activa para promover la acción intentada, acerca de la cual se dio intervención a la señora Fiscal de Cámara, que tomó "intervención en defensa del interés público" de conformidad con el segundo párrafo del artículo 78 del CPC, que no suple el déficit apuntado.

Ello es así, ya que como puede advertirse del contenido de la demanda, la presente se trata de una acción interpuesta por un grupo de personas que manifiestan resultar **afectados directamente** por un acto administrativo cuya suspensión y nulidad podrían haber deducido mediante las acciones pertinentes para tutelar sus derechos.

Por ende, no se advierte legalmente factible la admisibilidad de un amparo colectivo respecto a la cuestión planteada por los presentantes en estas actuaciones, conclusión que no obsta la intervención que se dio al Ministerio Público por providencia del 12/12/2023, ya que no se reúnen los presupuestos del tercer párrafo del artículo 78 del CPC.

Por todas las razones expresadas, deviene inadmisible la presente acción de amparo colectivo interpuesta por los actores.

Idéntica conclusión merece el planteo de inconstitucionalidad incoado por los coactores respecto del artículo 5° subsiguientes y concordantes de la Ordenanza Municipal N°895/68, por cuanto además de no configurarse ninguno de los supuestos previstos por el artículo 71 del CPC, tal pretensión evidentemente **colisiona y no se compadece con la admisibilidad de un proceso sumarísimo como el amparo**, cuyo acogimiento supone, en cambio, que el acto que se argumenta pernicioso, contrario al orden jurídico, exteriorice arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta, palmaria, detectable a simple vista, como así también que el derecho que se invoca vulnerado se presente incuestionable y translúcido, extremos estos que no se evidencian respecto de la Ordenanza impugnada de extensa vigencia en la órbita de la Municipalidad demandada.

Es oportuno tener presente que la jurisprudencia de la CSJN señaló que los jueces no deben decidir por el sumarísimo procedimiento del amparo, **cues-tiones susceptibles de mayor debate** y que corresponda resolver de acuerdo con los procedimientos ordinarios (Fallos 241:291, entre otros).

En tal orden de cosas, a luz de la jurisprudencia citada, la cuestión se presenta con una **complejidad** que es a todas luces incompatible con el limitado marco de debate y acreditación probatoria del amparo, en tanto se advierte la necesidad de analizar elementos externos, ajenos, no contenidos en las actuaciones presuntamente lesivas, **máxime frente a las distintas situaciones de revista de cada uno de los coactores.**

Por ello, de los elementos de juicio aportados estrictamente en lo que respecta al planteo de inconstitucionalidad incoado, no se observa que en la especie se presente vulnerado un derecho incontrastable que pueda analizarse de modo liminar por esta vía y cuya titularidad corresponda de modo prístino a los amparistas, según la situación expuesta en la demanda y el marco legal de la acción intentada (en igual sentido, este Tribunal en sentencias N°268/2024 del 8-3-24 y N°287/2024 del 13-3-24).

III. Costas y honorarios.

a. Atento el modo en que se resuelve la presente acción, y no habiéndose trabado la litis, los coactores deberán afrontar las costas de su representación letrada.

b. Se reserva la regulación de honorarios para su oportunidad.

Notificar el presente pronunciamiento a Fiscalía de Cámara.

Por todo lo considerado, este Tribunal

RESUELVE:

I. DECLARAR INADMISIBLE, por lo considerado, la acción de amparo colectivo interpuesta en autos por Solana Milagro Inorio Cappa, María Guadalupe Guchea, Franco Nicolás Abdala, Noelia Guadalupe Coronel, María del Huerto Sims, Juan Esteban Frías, Darío Sebastián Figueroa, Vanessa Giselle Rodríguez, Agustina Ibáñez, Tatiana Lía Mabel Albornoz, Mónica Marcela Chipolina y Micaela Constanza Villa, contra la Municipalidad de San Miguel de Tucumán.

II. COSTAS como se considera.

III. RESERVAR la regulación de honorarios para su oportunidad.

IV. NOTIFICAR a Fiscalía de Cámara de lo aquí resuelto.

HÁGASE SABER.

SUSCRIPTA Y REGISTRADA POR SECRETARÍA ACTUARIA EN LA FECHA INDICADA EN LA CONSTANCIA DE LA REFERIDA FIRMA DIGITAL.

J46

Actuación firmada en fecha 22/03/2024

Certificado digital:
CN=VERA Jose Luis, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 20215974503

Certificado digital:
CN=LÓPEZ PIOSSEK Ebe Marta Del Valle, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 27052932624

Certificado digital:
CN=GANDUR Sergio, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 20144803664

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