

M. 2975. XXXVIII. M. 2855. XXXVIII. "Monner Sans, Ricardo c/ Fuerza Aérea Argentina s/ amparo Ley Nº 16.986".

Suprema Corte:

- I -

La Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala V), a fs. 456/457, confirmó el fallo de primera instancia en cuanto hizo lugar parcialmente al amparo iniciado por el doctor Ricardo Monner Sans e intimó a la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad para que en un plazo determinado establezca día y hora a fin de que los usuarios y las asociaciones que los nuclean puedan consultar las conclusiones de dicho organismo sobre el estado de los aviones de las distintas empresas aéreas y su documentación fundante.

Disconforme, el Estado Nacional (Fuerza Aérea Argentina) interpuso el recurso extraordinario obrante a fs. 471/478, que fue concedido en lo que a interpretación de normas federales respecta, pero denegado en punto a la tacha de arbitrariedad, lo que motivó la queja pertinente.

- II -

Los agravios formulados en ambas presentaciones pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) la sentencia adolece de graves defectos de interpretación y de fundamentación, en tanto omite considerar que las peticiones ante la Administración pública deben canalizarse en el marco de la ley de procedimientos administrativos y prescinde de las constancias de autos, según las cuales, después quisito, estaríamos ante la inexistencia de "caso" o "causa" que tornaría imposible la intervención de la justicia en los términos del Artículo 116 de la Carta Magna.

- IV -

Al respecto, cabe señalar que, la Corte afirmó en Fallos: 242:353 que el fin y las consecuencias del control encomendado a la Justicia sobre las actividades del órgano ejecutivo y legislativo suponen que este requisito de la existencia de "controversia judicial" sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de poderes. Es por tales motivos que el Artículo 2º de la ley 27 preceptúa que la Justicia nacional nunca procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos cuando es requerida a instancia de parte. Así lo entendió invariablemente VE al decir que si para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales de la Nación no existiese la limitación derivada de una contienda entre

partes, el Superior Tribunal dispondría de una autoridad sin contralor sobre el Gobierno de la República (cfr. doctrina Fallos 227:688; 245:552; 322:528, entre muchos).

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 a los Artículos 41 a 43 de la Constitución Nacional.

Sobre la base de estos criterios, en su aplicación al sub lite, resulta claro que el actor no posee legitimación procesal para perseguir el objetivo reclamado en su demanda, por no haber demostrado tener un interés concreto en el pronunciamiento judicial que lo beneficie -o perjudique- que remueva o no el obstáculo al que atribuye la lesión a sus derechos. Al respecto, es doctrina de VE que el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la existencia de un perjuicio de orden personal, particularizado y concreto y, además, susceptible de tratamiento judicial (Fallos: 321:1252). Más aún, la incorporación por el Artículo 43 de intereses de incidencia colectiva a la protección constitucional no enerva la exigencia 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 para viabilizar la acción de amparo (Fallos 324:2381 y 2388).

mi criterio, el intento del desarrollo de una acción de clase al amparo del Artículo 43 de la Constitución Nacional.

Al respecto, ha expresado el Tribunal en Fallos: 321:1252, cons. 25, que admitir la legitimación en un grado que la identifique con el generalizado interés de todos los ciudadanos en el ejercicio de los poderes de gobierno, deformaría las atribuciones del Poder Judicial y que la protección de los ciudadanos es el tipo de influencia que en una democracia debe ser utilizada ante las ramas del gobierno destinadas a ser sensibles frente a la actitud de la población, modalidad de naturaleza política a la que es ajeno el órgano jurisdiccional (cfr. también dictamen de este Ministerio Público in re M 59, L.XXXVI "Mosquera, Lucrecia Rosa c/ Estado Nacional -M. De Economía- s/ acción meramente declarativa").

No menos importante es advertir que la sentencia resuelve extra petita. En autos no existe constancia de la presentación de otro actor que no sea el doctor Monner Sans, ni figura tampoco adhesión alguna de organismos de usuarios como para que la sentencia de grado los abarcara en sus alcances. Esta circunstancia, a mi modo de ver, también la descalifica.

No obstante, para el supuesto de estimar VE que el actor se encuentra legitimado para promover el presente amparo, no puede quedar fuera de análisis, en mi concepto, que la Corte ha resuelto reiteradamente que la acción de amparo es inadmisibles cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiesta frente a las cuales los procedimientos ordinarios resulten ineficaces y cuando la eventual invalidez de un acto o su omisión requiere una mayor amplitud de debate y prueba, requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquélla (Fallos: 305:1878; 306:788; 323:1825). Este criterio no ha variado con la sanción del nuevo Artículo 43 de la Constitución Nacional, pues reproduce el Artículo 1º de la Ley Nº 16.986, e impone idénticos requisitos para su procedencia (Fallos: 319:2955).

Queda claro que, conforme sostiene el Tribunal (Fallos: 317:164; 317:1128; 324:754), el amparo procede para hacer cesar un acto ilegítimo o arbitrario o para conjurar una omisión de iguales características, extremos que no se configuran en autos, pues el conjunto de antecedentes arrimados impide concluir, desde mi punto de vista, que la autoridad aeronáutica haya incurrido en una conducta omisiva que torne procedente la acción, ya que, a través de ésta se pretende obtener el acceso a determinada información que, en principio, dicha autoridad no está legalmente obligada a entregar.

Máxime, cuando tampoco es el amparo la vía idónea para cuestionar la eficacia de la metodología empleada por la autoridad en cuanto a la forma, tiempo, modo y lugar de la información requerida por el actor. En este sentido, tiene dicho la Corte que la institución del amparo no tiene por finalidad otorgar a los tribunales un método para supervisar el actuar de los organismos administrativos, ni para controlar el acierto o error con que ellos desempeñan las funciones que la ley les encomienda, sino la de proveer un remedio rápido y eficaz contra las arbitrariedades de sus actos cuando lesionan en forma manifiesta e irreparable los derechos y garantías reconocidos por la Ley Fundamental (Fallos: 316:797; 317:706, entre otros).

- VI -

Pienso que lo hasta aquí expuesto, sin necesidad de otro análisis, es suficiente para dejar sin efecto la sentencia de fs. 456/457 en cuanto fue materia de recurso extraordinario.

Buenos Aires, 14 de abril de 2004.

Luis Santiago González Warcalde

Buenos Aires, 26 de septiembre de 2006.

Vistos los autos: "Monner Sans, Ricardo c/ Fuerza Aérea Argentina s/ amparo Ley Nº 16.986".

Considerando:

Que el recurso extraordinario y la queja interpuesta por la denegación parcial de aquél son inadmisibles (Artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal se los desestiman. Con costas. Intímese a la recurrente para que, en el ejercicio financiero que corresponda haga efectivo el depósito previsto en el Artículo 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la Acordada Nº 47/91. Tómese nota por Mesa de Entradas. Notifíquese, remítase el recurso extraordinario y archívese la queja.

Enrique Santiago Petracchi - Elena I. Highton de Nolasco - Juan Carlos Maqueda - E. Raúl Zaffaroni - Ricardo Luis Lorenzetti - Carmen M. Argibay (en disidencia).

Disidencia la Señora Ministra doctora Doña Carmen M. Argibay.

Considerando:

1º) La descripción de los recursos interpuestos, así como los agravios de la apelante han sido debidamente reseñados en el dictamen del señor Procurador Fiscal, apartados I y II, a los que corresponde remitir por razones de brevedad.

2º) La acción de amparo fue promovida por Ricardo Monner Sans, por su propio derecho, con el fin de obtener una orden judicial dirigida a la Dirección de Aeronavegación de la Fuerza Aérea Argentina o al organismo que en el futuro la sustituya en la actividad de controlar y supervisar las aeronaves comerciales que se encuentran bajo su jurisdicción. La orden, tal como es descripta en la demanda, consiste en que la Dirección "publique mensualmente en dos diarios de circulación en toda la República Argentina, un informe explícito y fundado respecto de la calificación mensual de las empresas aerotransportistas respecto de la seguridad que ofrecen sus aeronaves. La sentencia dispondrá que el organismo señale en qué lugar y horarios el usuario puede compulsar los antecedentes de aquello que debe motivar la publicación en los diarios argentinos. Dispondrá asimismo un sistema rotativo de esas publicaciones mensuales, para aventar cualquier sospecha en punto a que todos los diarios que lleguen a todas las provincias argentinas, tengan la aptitud de registrar en sus páginas la imprescindible información que debe consignarse en los textos pertinentes".

Según dijo, ha utilizado y utilizará en el futuro el servicio de aerotransporte comercial e invocó, como base legal de su pretensión, el derecho a la información, a la seguridad y a la vida.

Las sentencias de primera y segunda instancia admitieron parcialmente la demanda y solamente en lo que se refiere al derecho que el actor tiene, en su condición de usuario, a una información adecuada y veraz (Artículo 42 de la Constitución Nacional). Así la sentencia de primera instancia, plenamente confirmada por la Cámara, intimó a la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad para que "en el plazo de veinte (20) días que se fija al efecto, establezca el lugar y los horarios en los cuales los usuarios y las asociaciones que los nuclean van a poder consultar las conclusiones de dicho organismo acerca del control del estado de los aviones de las distintas empresas de aerotransporte y de la documentación sobre cuya base fueron elaboradas."

A lo largo de todo el proceso, la parte demandada se ha opuesto al progreso de la acción por entender que no estaba dado el requisito de "causa" justiciable, establecido en el Artículo 116 de la Constitución Nacional, que habilitara la intervención del poder judicial de la Nación. Controvirtió de esa manera la aplicación que los jueces han hecho de los Artículos 42, 43 y 116 de la Constitución Nacional para admitir la legitimación del demandante. Sostiene que el actor no ha alegado un daño lo suficientemente particularizado para iniciar una "causa" y que, en todo caso, no es la demandada quien debería satisfacer la información "adecuada y veraz", sino la empresa prestataria.

La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo rechazó esta defensa por entender que la información solicitada, vinculada a la seguridad del servicio público de aerotransporte no era un bien susceptible de fraccionamiento de modo tal que el actor pudiese invocar un daño o perjuicio exclusivo, es decir no padecido simultáneamente por otros. Por lo tanto, rechazó la exigencia de esa exclusividad como condición para admitir la legitimación del promotor de la demanda.

Contra esa decisión, la parte demandada interpuso recurso extraordinario que fue admitido en lo que se refiere al derecho que la recurrente fundara en normas federales y rechazado en cuanto se fundara en la doctrina de la arbitrariedad de sentencias. Esto último determinó la presentación del correspondiente recurso de hecho ante esta Corte.

3º) Los temas vinculados a la ausencia de "causa" justiciable y a la obligación de informar establecida en el Artículo 42 de la Constitución Nacional son los únicos que han sido propuestos a esta Corte por la parte recurrente y que cumplen con los requisitos establecidos en el Artículo 14 de la Ley Nº 48, en particular su inciso 3º. Los demás cuestionamientos, contenidos en el recurso de queja, vinculados con la arbitrariedad en la admisión de la acción de amparo, no han sido objeto de una adecuada fundamentación, pues contienen una crítica genérica de la sentencia dictada por la Cámara, sin explicar en qué modo la remisión del caso a

otros procedimientos, judiciales o administrativos, habría incidido en la suerte de la pretensión articulada en la de manda o habría favorecido el interés de la parte demandada.

ta entonces de una pretensión con efectos colectivos sobre derechos o libertades individuales. A su vez, este derecho puede ser afectado por la falta de información disponible para tomar la decisión de consumo (Artículo 42 de la Constitución Nacional). De tal modo, imputar una concreta denegación de información relevante para la decisión de consumo, como lo es la de usar el servicio de aerotransporte comercial, es, por sí mismo, un daño o perjuicio que puede servir de base para la configuración de una "causa" judicial, más allá del resultado final del proceso, es decir, de la procedencia o no de otorgar esa información.

Por esta razón, tratándose del servicio de aerotransporte de pasajeros, que no tiene restricciones normativas ni fácticas de acceso que excluyan al actor como usuario, debe éste ser considerado como un "afectado" singular al que el Artículo 43 de la Constitución reconoce legitimación activa para buscar un pronunciamiento que proteja el interés colectivo o público en cuestión.

6º) Por último, también forma parte del examen sobre la configuración de una controversia justiciable, establecer si el daño o riesgo para el derecho invocado, (la denegación de información sobre las inspecciones llevadas a cabo por la Dirección de Aeronavegabilidad), proviene en algún sentido jurídicamente relevante de quien es demandado, en este caso, la misma Dirección de Aeronavegabilidad de la Fuerza Aérea. Es decir, si, de acuerdo con el daño invocado, la demandada puede ser judicialmente obligada a remediarlo o morigerarlo en alguna medida.

Aquí es donde se torna relevante el limitado alcance de la sentencia dictada en la causa. En efecto, sólo cabe considerar por esta Corte si el actor estuvo legitimado para solicitar el remedio que finalmente le fue concedido en la sentencia y no si lo estaba para articular otras pretensiones que fueron rechazadas. Por lo tanto, debe resolverse el punto en relación con la manda judicial de proporcionar la información de que dispone la demandada al cabo de cada inspección y no, como parece entenderlo la recurrente, en función de la originaria pretensión de que la Dirección produjese nueva información a satisfacción del actor (esta interpretación es la que surge de correlacionar el contenido de la orden judicial con el texto de la sentencia que, a fojas 400, reproduce el punto "k" del informe producido por la Dirección a fojas 304/306, de donde surge a su vez que las conclusiones de las inspecciones no son difundidas públicamente y que ello ha generado debate dentro del organismo).

Sobre esa base, son dos aspectos los que sellan la cuestión: primero, que el Artículo 42 de la Constitución Nacional dispone que las autoridades públicas están obligadas a "proteger" a los usuarios y consumidores, entre otras cosas, de la falta de información "adecuada y veraz" y, segundo, que la información pretendida por el actor en esta causa se halla en poder del organismo público demandado (según lo han resuelto las instancias de grado de manera no revisable por esta Corte por tratarse de una cuestión de hecho y valoración de la prueba informativa).

7º) Todo lo anterior supone, entonces que, tratándose del derecho a la "información adecuada y veraz" relevante para la decisión de consumo, reconocido en el Artículo 42 de la Constitución Nacional, es un perjuicio o daño suficiente, que por sí solo otorga legitimación procesal activa, la denegación u ocultamiento de tal información por quien, en principio, debería asegurar o proteger el acceso a ella. Por otro lado, cuando el actor ha invocado verosímilmente la condición de usuario o consumidor debe reputárselo "afectado" en los términos del Artículo 43 de la Constitución Nacional.

8º) En lo que se refiere al modo en que ha de operar el derecho a una información "adecuada y veraz", establecido en el Artículo 42 de la Constitución Nacional, he de señalar que, a mi entender, es el inverso al propuesto por la parte demandada. En efecto, mientras ésta supone que no está obligada a proporcionar la información solicitada por el usuario a menos que haya una norma expresa que la obligue a ello, la cláusula constitucional genera el deber de proporcionar toda información relevante para la decisión de consumo, a menos que se invoque una razón normativa o fáctica que justifique mantener dicha información en reserva. En efecto, si bien el Artículo 42, por su generalidad, no es concluyente, tampoco es superfluo, como se seguiría de la posición adoptada por la recurrente, si se tiene en cuenta que la posibilidad de sancionar normas legislativas o reglamentarias creando deberes específicos de informar ya se encuentra comprendida en las facultades del Congreso y, en su caso, las de la administración.

Por lo expuesto, oído el señor Procurador Fiscal debe confirmarse la sentencia en lo que fuera materia de recurso extraordinario y rechazarse el recurso de queja por ausencia de fundamentación autónoma. Intímese a la recurrente para que, en el ejercicio financiero que corresponda haga efectivo el depósito previsto en el Artículo 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Tómese nota por Mesa de Entradas. Notifíquese, remítase el recurso extraordinario y archívese la queja.

Carmen M. Argibay.