



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados,...

MODIFICACION DEL ARTICULO 5° DE LA LEY N° 16.986 -ACCION DE AMPARO-

Artículo 1°. Incorpórese como segundo párrafo del artículo 5° de la Ley 16.986 el siguiente:

“Cuando la acción fuese promovida por un diputado o senador de la Nación y fundada en la afectación del derecho o ejercicio de las funciones legislativas establecidas en la Sección Primera del Título Primero de la Constitución Nacional, se presume configurado un interés concreto, inmediato y suficiente, que otorga legitimación procesal al accionante, en cuyo caso no será aplicable la disposición del artículo 3°”.

Artículo 2°. De forma.

Mónica Frade
DIPUTADA DE LA NACION

Maximiliano Ferraro

Juan Carlos Molina

Nicolás Alfredo Trotta

Esteban Paulón

Blanca Inés Osuna

Carlos Castagneto

FUNDAMENTOS:

Sr. Presidente:

El presente proyecto propone incorporar un segundo párrafo al artículo 5° de la Ley 16.986, con el objeto de reconocer expresamente la legitimación procesal de los diputados y senadores de la Nación cuando la acción de amparo se fundare en la afectación del derecho o ejercicio de las funciones legislativas establecidas en la Sección Primera del Título Primero de la Constitución Nacional.

También establece que, bajo las circunstancias enumeradas precedentemente, no será aplicable el rechazo de la acción *in límine* basado en la “falta de legitimación manifiesta”, con sustento en la disposición del artículo 3° de la Ley 16.986.

La Constitución Nacional reconoce e impone al Poder Legislativo, en tanto autoridad de la Nación, un conjunto de atribuciones, prerrogativas y deberes (artículos 44 a 86 de la CN), cuyo ejercicio efectivo resulta indispensable para el funcionamiento del sistema republicano de gobierno y la democracia misma.

La actividad legislativa no es una función abstracta, es un derecho-deber institucional que cada legislador ejerce de manera personal, aunque dentro de un órgano colegiado.

La jurisprudencia del fuero Contencioso Administrativo Federal, ratificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha interpretado históricamente que la condición de legislador no basta por sí sola para configurar la legitimación procesal, aun cuando se denunciare una afectación directa de la función legislativa, tal como surge de sus fallos más antiguos.

Esta interpretación ha generado situaciones en las cuales los legisladores carecen de vías judiciales efectivas para cuestionar actos que obstaculizan o distorsionan el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

La reforma propuesta busca corregir ese vacío, otorgando certeza normativa y evitando que la protección de la función legislativa dependa exclusivamente de criterios jurisprudenciales variables, que, además, producen un dispendio jurisdiccional a través de la vía recursiva que deben agotar los legisladores para reparar la restricción o violación de sus derechos, en instancias judiciales superiores.

El legislador tiene un interés jurídico propio y diferenciado, no actúa únicamente como integrante de un cuerpo colegiado, ejerce una función constitucional individual, con derechos y deberes propios.

La afectación de esa función, por ejemplo, mediante el dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia que involucran materias no delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo Nacional, o la delegación impropia o en exceso de esas delegaciones, constituye un agravio funcional, personal y directo, diferenciable del que sufre el resto de la ciudadanía.

Atento a ello, cabe señalar que los fallos de primera instancia de la Justicia Contencioso Administrativo Federal, que rechazan *in limine* la acción de amparo fundados en la “*falta de legitimación manifiesta*” (artículo 3° de la Ley 16.986), dejan a los legisladores sin tutela judicial efectiva, incluso frente a los actos que afectan directamente su participación en los procedimientos legislativos.

En los presentes fundamentos, no se desconoce la inveterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que sostuvo que “*el carácter de Diputados no otorga legitimación suficiente para actuar en un proceso*”, o bien que “*la representación del pueblo no habilita a los legisladores a accionar judicialmente en defensa de la división de poderes o del correcto funcionamiento del Congreso*”, o “*la defensa, en abstracto, de un derecho o garantía constitucional.*” (Fallos 313:863; 317:335; 321:1252; 323:1432). Pero, asimismo, se advierte que la jurisprudencia admite la

legitimación cuando existe afectación concreta de la función legislativa, aunque carece de una norma explícita que permita garantizar ese derecho de función a los legisladores nacionales mediante una jurisprudencia uniforme.

La reforma propuesta reconoce que, de la afectación de la tarea legislativa a través de un acto que lesiona o restringe concretamente las funciones otorgadas por la Constitución Nacional, resulta un interés jurídico suficiente para presumir la legitimación del legislador que denuncie ese acto.

La Corte Suprema ha señalado —en el precedente *Thomas, Enrique c/ ENA*, Fallos 333:1023— que *“un legislador no tendría legitimación activa cuando lo que trae a consideración es la reedición de un debate perdido en el seno del Poder Legislativo; por el contrario, dicha legitimación podría resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto”*.

Este criterio es razonable, pero no está legalizado, resultando, por ello, una diversidad de interpretaciones jurisprudenciales.

La ausencia de una regla legal clara provoca inseguridad jurídica, criterios dispares entre tribunales, denegación de justicia en casos donde la afectación de la función legislativa es evidente y el dispendio jurisdiccional antes referido.

La reforma propuesta facilita un estándar jurisprudencial que evite el rechazo *in limine* de acciones judiciales cuya resolución debería alcanzarse con la sustanciación del proceso.

Cabe señalar que, el control de los actos de los otros poderes del Estado que tiene a cargo el Congreso, si bien debe ser ejercido con prudencia, no puede quedar a merced de una diversidad de criterios aplicados por los jueces de primera instancia. No se trata de interferir en la actividad de otro poder, sino de preservar su regularidad institucional.

Cuando la falta de legitimación es determinada en forma *in limine*, ello impide que los legisladores cuestionen los actos del Poder Ejecutivo que invaden competencias del Congreso, o bien los procedimientos que vulneran reglamentos internos de los propios órganos legislativos.

Por ello, los legisladores deben contar con vías judiciales efectivas, para ejercer los controles referidos.

La reforma propuesta garantiza que los legisladores puedan acudir a la justicia cuando su función constitucional se ve afectada, sin habilitar acciones meramente políticas o abstractas.

En definitiva, la presunción de legitimación que se propone evita rechazos *in limine* y asegura tutela judicial efectiva.

El nuevo párrafo para incorporar en el artículo 5° de la Ley de Amparo establece que, cuando la acción sea promovida por legisladores y fundada en la afectación de la función legislativa, se presume configurado el interés concreto, inmediato y suficiente.

La presunción no elimina el control judicial; antes bien, desplaza la carga argumental, permitiendo que el debate se centre en la constitucionalidad del acto impugnado.

En conclusión, la reforma propuesta fortalece la democracia representativa, asegura la tutela judicial efectiva de los legisladores, protege la función legislativa como interés jurídico propio, unifica criterios jurisprudenciales dispersos, evita las denegaciones de justicia y el dispendio jurisdiccional.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de Ley.

Mónica Frade
DIPUTADA DE LA NACIÓN

Maximiliano Ferraro

Juan Carlos Molina

Nicolás Alfredo Trotta

Esteban Paulón

Blanca Inés Osuna

Carlos Castagneto