



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 13 de febrero de 2025

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por el Estado Nacional Argentino (PEN) en la causa Municipalidad de Villa Gesell c/ Estado Nacional Argentino (PEN) s/ amparo ley 16.986”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que esta Corte comparte el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir por razones de brevedad.

Por ello, se declara admisible la queja, procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda (art. 16, segunda parte, de la ley 48). Con costas. Reintégrese el depósito. Notifíquese, devuélvanse los autos principales y, oportunamente, remítase la queja.

Recurso de queja interpuesto por **el Estado Nacional – Ministerio de Economía**, representado por el **Dr. Guillermo Anderson**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Dolores**.



MONTI
Laura
Mercede
S

Firmado digitalmente por MONTI Laura Mercedes
Fecha: 2023.03.01 16:24:06 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

La Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, al hacer lugar al recurso de apelación deducido por el Municipio de Villa Gesell, revocó el pronunciamiento de la instancia anterior en cuanto había rechazado la legitimación de la actora y, al mismo tiempo, ordenó al juez de grado dar curso a la presente acción.

Para así decidir, recordó que las actuaciones fueron iniciadas por el intendente de Villa Gesell, en representación del municipio, contra el Estado Nacional con el fin de que se declare la nulidad del decreto de necesidad y urgencia 756/2018.

Explicó que la norma impugnada por el accionante derogó su similar 206/2009, que había creado el "Fondo Federal Solidario".

El citado mecanismo, añadió, tenía como finalidad financiar obras provinciales y municipales que contribuyeran a mejorar la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales.

Los fondos a ser distribuidos, indicó, se integraban con el treinta por ciento de las sumas que el Estado Nacional efectivamente percibía en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados.

Agregó que el art. 4° del decreto derogado disponía que las Provincias que expresaban su adhesión al sistema y que, en

consecuencia, resultaban beneficiarias del fondo, debían establecer un régimen de reparto automático que derive a sus respectivos municipios las sumas correspondientes.

Recordó que el art. 1027 del Código Civil y Comercial de la Nación regula lo referente a las estipulaciones contractuales en beneficio de terceros y sostuvo, por aplicación analógica de ese precepto, que en el caso de autos existe una estipulación a favor de los municipios que ha sido establecida mediante un decreto de necesidad y urgencia y que, en consecuencia, aquéllos poseen el derecho para exigir el cumplimiento de esa disposición.

En definitiva, concluyó, con cita del dictamen emitido por el Fiscal ante esa instancia, que *"el Municipio no reclama derechos de terceros, sino por una afectación propia que impacta en sus arcas"*, por lo que, a su juicio, cuenta con legitimación suficiente para demandar la nulidad del decreto de necesidad y urgencia 756/2018.

-II-

Disconforme con tal pronunciamiento, el Estado Nacional dedujo recurso extraordinario

Sostiene, en primer lugar, que el Estado Nacional creó, modificó y extinguió el mencionado fondo en ejercicio de una potestad propia y exclusiva asignada por la Constitución Nacional al gobierno federal.

En similar sentido, arguye que los derechos de exportación, conforme a lo establecido en el art. 4° de la Constitución Nacional y en el art. 2°, inc. a), de la ley



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

23.548, constituyen recursos exclusivos de la Nación y, en consecuencia, no son coparticipables.

Indica que el art. 1027 del Código Civil y Comercial, invocado por la alzada, sólo se aplica a los contratos entre particulares, lo cual dista de la situación de autos.

Agrega que la actora en su carácter de municipio carece de legitimación activa (art. 347, inc. 3°, CPCCN), pues no es titular de la relación jurídica sustancial en que funda su demanda y, según su criterio, no existe coincidencia entre ella y las personas jurídicas (en este caso, las provincias que adhirieron al régimen), a las cuales la ley habilita especialmente para pretender o contradecir respecto de la materia sobre la cual versa el proceso.

-III-

Con arreglo a la jurisprudencia de V.E., se impone examinar los agravios enderezados a cuestionar la legitimación invocada por el actor, toda vez que dilucidar dicha cuestión constituye un presupuesto para que exista un "caso" o "controversia" que deba ser resuelto por el Tribunal (conf. doctrina de Fallos: [339:1223](#)).

El tema, entonces, consiste en determinar si el demandante cuenta con legitimación para instar la actuación del Poder Judicial, tal como pretende en el *sub lite* y fue reconocido por la cámara o si, por el contrario, carece de dicho atributo, como lo sostiene el apelante.

En este punto es preciso recordar que, como lo viene subrayando la 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 de gobierno, no le ha sido reconocida por el art. 116 de la Constitución Nacional (Fallos: [306:1125](#); [307:2384](#); [310:2342](#) y [339:1223](#)).

En ese sentido, toda vez que en el *sub lite* se cuestiona la decisión de los jueces de la causa que admitieron la legitimación del actor para iniciar este pleito, se impone examinar en primer término tal circunstancia, pues, de faltar ese requisito, estaríamos ante la inexistencia de un "caso", "causa" o "controversia", que tornaría imposible la intervención de la justicia (conf. dictámenes del Ministerio Público en los precedentes de Fallos: [324:333](#) y [326:1007](#)).

Desde antiguo la Corte ha declarado que no compete a los jueces hacer declaraciones generales o abstractas, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (Fallos: [2:253](#); [24:248](#); [193:524](#); [210:897](#); [215:343](#) y muchos otros).

En este sentido, la existencia de un "caso" o "causa" presupone la de "parte", es decir, de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

la resolución adoptada al cabo del proceso (Fallos: [331:2287](#) y sus citas).

Desde esa perspectiva, ha expresado V.E. en Fallos: [322:528](#), cons. 9°, que, como lo ha destacado acertadamente la jurisprudencia norteamericana, *"al decidir sobre la legitimación resulta necesario determinar si hay un nexo lógico entre el status afirmado (por el litigante) y el reclamo que se procura satisfacer"*, el cual *"resulta esencial para garantizar que (aquél) sea una parte propia y apropiada que puede invocar el poder judicial federal"* ('Flast v. Cohen', 392 u.s. 83).

Tiene dicho esa Corte que la pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal -entendida como la aptitud para ser parte de un determinado proceso- está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito (Fallos: [340:1346](#), entre otros).

-IV-

Según surge de las constancias de la causa, el actor persigue, mediante la presente acción de amparo, la declaración de nulidad del decreto de necesidad y urgencia 756/18, en cuanto derogó su similar 206/09.

Esta última norma, a su turno, había instaurado un fondo de afectación específica, integrado por el 30% de lo recaudado por el Estado Nacional en concepto de derechos de

exportación aplicados sobre la soja -en todas sus variedades y derivados-, denominado "Fondo Federal Solidario" (FOFESO).

El reparto del monto recaudado se efectuaba entre aquellas provincias que hubieren adherido al régimen en cuestión. Así, el art. 3° disponía: *"La distribución de esos fondos se efectuará, en forma automática, entre las Provincias que adhieran, a través del Banco de la Nación Argentina, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Ley N° 23.548 y sus modificatorias. Dicha transferencia será diaria y el Banco de la Nación Argentina no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme al presente."*

A su vez, el citado decreto 206/99 establecía, en su art. 4°, que *"Las Provincias que expresen su adhesión a esta medida, y que, en consecuencia, resulten beneficiarias del fondo, deberán establecer un régimen de reparto automático que derive a sus municipios las sumas correspondientes, en proporción semejante a lo que les destina de la coparticipación federal de impuestos. Dicha proporcionalidad no podrá nunca significar un reparto inferior al TREINTA POR CIENTO (30%) del total de los fondos que a la Provincia se destinen por su adhesión a esta norma."*

Por lo tanto, aquellas provincias que adherían al sistema debían establecer un régimen de reparto para derivar una porción de los fondos recibidos a sus respectivos municipios.

A partir de los criterios jurisprudenciales desarrollados por V.E. y que han sido reseñados en el acápite anterior, considero que el Municipio de Villa Gesell no ostenta tal imprescindible requisito procesal para perseguir el objetivo reclamado en su demanda.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

En efecto, la lectura de las normas citadas deja en evidencia, en mi parecer, que el Municipio de Villa Gesell no resulta titular de relación jurídica alguna con el Estado Nacional, en lo que respecta al fondo instituido por el decreto 206/09.

Es que la legitimación procesal para demandar (o ser demandado) presupone la existencia de una relación jurídica sustancial, es decir, de una relación que vincula a quien dice sufrir un agravio con quien estaría obligado a repararlo. Estas personas son quienes en el pleito han de asumir los roles de parte actora y parte demandada. La relación jurídica preexistente entre las partes es la que abre la posibilidad de que puedan plantear reclamos judiciales de una a otra (Fallos: 345:801, voto del Dr. Rosenkrantz).

A mi modo ver, el hecho de que el municipio demandante hubiere recibido de la provincia de Buenos Aires un porcentaje de los fondos recaudados por el FOFESO, originados en derechos de exportación aplicados sobre la soja (fuente de renta que expresamente ha sido reservada a la Nación), no le otorga legitimación suficiente para solicitar la declaración de inconstitucionalidad del decreto 759/18, pues ello no revela, como indiqué más arriba, la existencia de un vínculo jurídico directo con el accionado.

Por lo expuesto, es claro que el Municipio de Vila Gesell no se encuentra legitimado para plantear la presente

acción, ya que no se verifica a su respecto la existencia de "caso" o "causa" en los términos de los arts. 116 Y 117 de la Constitución Nacional.

Por último, es menester dejar en claro que la solución que aquí propicio no implica abrir juicio sobre la constitucionalidad o no del decreto 756/18.

-V-

Opino, por lo tanto, que el recurso extraordinario es formalmente admisible y que corresponde revocar la sentencia apelada en cuanto fue materia de aquél.

Buenos Aires, de marzo de 2023.