



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 4

20209/2023

ASOCIACION DE PILOTOS DE LINEAS AEREAS c/ ESTADO NACIONAL PODER EJECUTIVO DNU 70/23 s/AMPARO

Buenos Aires.- MER

Proveyendo los escritos presentados por la actora con fechas 05 /02/2024 y 8/2/2024.

Por presentado, parte y por constituido el domicilio indicado.

Agréguese la documentación acompañada y tiénese presente.

Atento el estado de las actuaciones, las circunstancias denunciadas por la actora y lo requerido, pasen los autos a RESOLVER.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

I.- En el caso se presenta la Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas -que agrupa a los profesionales PILOTOS, al personal jerarquizado comprendido en las categorías de PILOTOS con licencia habilitante, en relación a aeronaves de alas fijas o rotativas, con zona de actuación en todo el país-, mediante apoderado, e interpone acción de amparo contra la el Estado Nacional con el objeto de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia n° 70/2023, en tanto considera que afecta gravemente derechos y garantías de rango constitucional, en particular los artículos 1, 14, 16, 17, 28, 29,31, 38,39, 75, 99, inc.3 de la Constitución Nacional, entre otras normas.

Se agravia puntualmente de la derogación de la Ley 19.030, sobre Política Nacional de Transporte Aéreo de carácter comercial, y de la derogación del art. 9 de la Ley 26.412, como así también la modificación del Código Aeronáutico (Ley 17.285).

Describe que la Ley 19.030, regula la actividad aeronáutica, de carácter comercial, por más de cincuenta años, en seguimiento y ejecución de la normativa internacional (Convenio sobre Aviación Civil Internacional, de Chicago, 1944). Que, dicha norma establece, para la República Argentina, la vinculación aerocomercial con los demás países del mundo, mediante servicios de transporte aéreo de bandera nacional y extranjera, celebrando a tales efectos el Poder Ejecutivo Nacional acuerdos sobre transporte aéreo con otras naciones o confiriendo directamente autorizaciones de explotación a



transportadores de bandera nacional y extranjera (art. 2do). Agrega que, en el orden interno, por su parte, debe asegurarse la vinculación aerocomercial entre puntos del país mediante servicios de transporte aéreo estatales, mixtos y privados, exclusivamente de bandera nacional (art. 3ro.).

Expone que las obligaciones del Estado, a efectos de garantizar la referida vinculación aérea del país, en el orden nacional e internacional, están fijadas en la norma en términos de “servicio público” y, entre otras, determina que el Poder Ejecutivo Nacional “complementará económicamente a los transportadores nacionales que presten servicios aéreos regulares para cubrir los quebrantos económicos producidos por la aplicación de tarifas no retributivas en aquellos servicios de transporte aéreo regular que revistan el carácter de especial interés para la Nación y que sean realizados en rutas o sectores de rutas que hayan sido declarados de interés general” (art. 6to.).

Enumera principios básicos de la política aérea internacional, del transporte aerocomercial y obligaciones asumidas en consecuencia, por el Estado Argentino.

Entiende que el Código Aeronáutico (Ley 17.285), es afectado por la norma impugnada, en 64 artículos. Es decir, casi la tercera parte del articulado. Que, en líneas generales las modificaciones introducidas establecen la actividad aeronáutica comercial como un “servicio esencial”; la privatización de los servicios de protección al vuelo y servicios aeroportuarios, entre ellos los servicios de rampa, en régimen de libre competencia; la consideración de aeronaves tanto a las tripuladas como no tripuladas y a las conducidas por inteligencia artificial; la eliminación del carácter excepcional en el no cumplimiento del requisito de nacionalidad para el personal aeronáutico; la eliminación del carácter excepcional o por conveniencia nacional en la utilización de aeronaves de matrícula extranjera mediante convenios de doble vigilancia, manteniendo la exigencia de ser tripuladas, asistidas y mantenidas por personal argentino; se elimina el requisito de audiencia pública para el otorgamiento de rutas y que la mayoría del capital social sea propiedad de argentinos con domicilio en el país; la liberación de tarifas sin ninguna restricción; pierde injerencia la autoridad aeronáutica en la autorización de uso de código compartido, o fusión de servicios o negocios, quedando referidos los mismos a la ley de defensa de la competencia; y el establecimiento de una política de aviación fundada en el principio de libre mercado.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 4

Concluye que, las modificaciones al Código Aeronáutico se encuentran en grave colisión con los principios establecidos por la ley 19.030, y con las normas vigentes de dicho código.

Manifiesta, en apretada síntesis, que si la Ley 19.030 establece “la adecuada coordinación con las que se establezcan para los otros medios de transporte, conforme todo ello con los superiores objetivos de la Nación” (art. 1ro.) y “que el transporte aerocomercial actúe como un instrumento eficiente al servicio del desarrollo nacional, intercomunicando adecuadamente las distintas regiones del país, mediante la coordinación de esfuerzos estatales, mixtos y privados, en un conjunto armónico en el que se eviten superposiciones perjudiciales (art. 32), el DNU aquí cuestionado se encamina a un objetivo distinto, contradictorio y por cierto inconstitucional, de la “libertad de mercado” (art. 223).

Asimismo, señala que las cuestiones que regula el Código Aeronáutico implican directamente a la seguridad aérea y que, desde ese punto de vista, la actora también cuenta con legitimación para la impugnación en curso. Que, el Título V del Código Aeronáutico (Ley 17.285), regula los aspectos relativos a las personas que realicen funciones aeronáuticas a bordo de aeronaves de matrícula argentina, las respectivas habilitaciones, y las obligaciones del piloto al mando (comandante de la aeronave). El art. 81 de dicho cuerpo legal le impone la obligación de velar por la seguridad de la tripulación y los pasajeros a bordo.

Considera que, a través del Decreto 70/23, de manera irrazonable, arbitraria e infundada, el Poder Ejecutivo Nacional ha alterado *in pejus* el régimen de prestación de servicios aeronáuticos, afectando las condiciones de trabajo y empleo de las tripulaciones aeronáuticas, en particular respecto de los pilotos que las componen, y ello determina un incumplimiento de los mandatos imperativos de orden constitucional y suprallegal.

Que, la norma impugnada importa un Riesgo Operacional ante el reemplazo del control del Estado (ANAC) mediante la posibilidad de incorporación de empresas con bandera extranjera incluyendo banderas de conveniencia, que operen dentro del territorio de la República Argentina (art. 128 bis DNU 70/23). La liberalización y desregulación propuesta facilitarán que las empresas aéreas puedan, registrar bandera de empresa y de aeronaves de conveniencia en Estados donde los estándares de requerimientos de seguridad, supervisión, seguros, entrenamiento de tripulantes y otras regulaciones son muy inferiores y vagamente supervisadas, buscando operar a costos inferiores con la consiguiente peligrosa degradación



de la seguridad operacional, al igual que sucede con el transporte marítimo y lo que el aéreo siempre ha intentado evitar.

También entiende que la regulación propuesta afecta, de manera peligrosa, la seguridad operacional aumentando el riesgo de accidentes, en contraposición a un sistema de supervisión estatal aceptable y parámetros de seguridad al mejor nivel de la industria -como el vigente con anterioridad al DNU-.

Agrega que el art. 246 del DNU, por su parte, pretende derogar el art. 9no. de la Ley 26.412, que conteste con las obligaciones del Estado previstas en las normas citadas en el escrito inicial, mantiene en el Estado Nacional la mayoría accionaria de la sociedad "Aerolíneas Argentinas", y la capacidad de decisión estratégica y el derecho de veto en las decisiones de la misma. Que el Decreto 70/23 hace caso omiso a todas estas consideraciones, abrogando el carácter rector del régimen aeronáutico comercial, en particular a través de la "línea de bandera", desregulando ilimitadamente el sistema, aumentando con ello el riesgo consiguiente de las operaciones, y pretendiendo que el "libre mercado" sea el mecanismo de funcionamiento de un área tan compleja.

Que, en virtud de todo ello, sumado a los fundamentos jurídicos desarrollados en la presente, determinan la nulidad de la referida norma, en su caso, por la inconstitucionalidad o violación del mandato de suprallegalidad que también se refieren, y considerando la falta de fundamentación que permita avalar dichas modificaciones. En consecuencia, solicita la nulidad del Decreto 70/23 y el inicio de un período de análisis, consulta, discusión pública fundada y detallada, que permita, en su caso, evaluar si es admisible y justificable un cambio normativo. Requiere, hasta tanto ello no ocurra, se mantenga la regulación dispuesta por las normas vigentes con anterioridad al DNU, sus modificaciones y ampliaciones.

En el capítulo IV) del escrito inicial -sobre los "DERECHOS VULNERADOS"-, señala que el Poder Ejecutivo Nacional al dictar el DNU 70/2023 hizo un uso flagrantemente inconstitucional de los poderes de emergencia que la Constitución Nacional le otorga. En primer lugar, porque se trata de un Decreto que contiene 366 artículos mediante los cuales se modifica y deroga una multiplicidad de regímenes normativos, se trata de modificaciones que carecen del carácter de transitoriedad exigida y están destinadas a perdurar en el tiempo. En segundo lugar, porque muchas de las modificaciones no recaen sobre áreas en las que pueda haber una imprecisa asignación de competencias sino que la Constitución le encomienda su regulación al Congreso (por ejemplo en materia de códigos de fondo). En tercer





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 4

lugar, porque no se trata de áreas en las que exista inacción del Congreso sino que el Poder Ejecutivo se arroga poderes legislativos tendientes a reemplazar el criterio y la función propia del Congreso. En cuarto lugar, entiende que resulta claro que el Poder Ejecutivo avanzó en el dictado de un Decreto de necesidad y urgencia sin que estén dados los recaudos establecidos en el art. 99.3 de la C.N y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ni tampoco se encuentra comprobado que se haya dado cumplimiento al art. 7 de la ley 19549. Como corolario, las reformas impulsadas no encuentran motivación alguna en las normas, principios y finalidades perseguidas por el bloque de constitucionalidad. Además, considera que la reforma realizada viola los estándares internacionales de derechos humanos aplicables en situaciones de emergencia, en particular los requisitos de necesidad, legalidad, finalidad legítima e idoneidad.

Funda su planteo y cita jurisprudencia que avala su posición, concluyendo que tanto en la óptica constitucional, como en la propiamente de regularidad del acto, el Decreto 70/23 carece de la razonabilidad necesaria y la validez sustantiva ineludible, resultando insanable su nulidad.

Se expide sobre la procedencia del amparo y peticiona el dictado de una medida cautelar que disponga, hasta tanto se resuelva en definitiva la cuestión traída aquí a conocimiento y decisión del Suscripto, la suspensión de los efectos del Decreto 70/23, de fecha 20 /12/23 (B.O. 21/12/23).

**II.** Teniendo en cuenta el objeto de la pretensión y los argumentos desarrollados por la actora, corresponde considerar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido 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; 94:51, 444; 130:157; 243:177; 256:103; 263: 397; 306:893 y 322:528 entre muchos otros*).

Desde sus inicios (*Fallos: 1:27 y 292*), el Alto Tribunal negó que estuviese en la órbita del Poder Judicial de la Nación la facultad de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los poderes Legislativo y Ejecutivo (*Fallos: 12 :372; 95:51 y 115:163*). También estableció que el fin y las consecuencias del control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa suponen que este requisito de la existencia de "caso" o "controversia judicial" sea observado rigurosamente para la preservación del principio de la división de poderes (*Fallos: 242: 353*).



La Corte Suprema ha señalado que la existencia de un caso o causa presupone que quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso (*CSJN, Fallos, 322:528; 326:1007; 326: 4931, entre otros*).

Conforme lo ha determinado la jurisprudencia, existe "caso" que habilita la intervención de los tribunales judiciales, cuando "se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas" (*C.S.J.N., Fallos, 156:318; 321:1352; 322:528; 326:4931, entre muchos otros*), de modo tal que, asumiendo la justiciabilidad de la controversia, un eventual pronunciamiento favorable al demandante podría reparar el perjuicio concreto, actual e inminente que se invoca (*criterio que se desprende, entre otros, de Fallos, 321:1352 y Fallos, 323:1339*).

Una constante jurisprudencia de la Corte, elaborada sobre la base de lo establecido en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, ha expresado que esos casos son aquéllos en los que se persigue, en concreto, la determinación del derecho entre partes adversas, motivo por el cual no hay causa "cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes", ni, por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que lo autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (*Fallos: 307:2384, entre otros*).

También ha sido señalado que 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 la resolución adoptada al cabo del proceso. En este orden de ideas, se ha expresado en Fallos: 322:528, considerando 9º, 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), y, en definitiva, como fue señalado por el juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Antonin Scalia, a fin de preservar al Poder Judicial de la





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 4

sobre judicialización de los procesos de gobierno (*"The doctrine of standing as an essential element of the separation of powers"*, 17 *Suffolk Univ. Law Review*, 1983, pág. 881).

Se requiere, entonces, la demostración de un interés especial en el proceso, que se traduce en que los agravios alegados afecten a quien acciona de forma "suficientemente directa" o "substancial", esto es, que posean "concreción e inmediatez" bastante para configurar una controversia definida, concreta, real y sustancial que admita remedio a través de una decisión que no sea sólo una opinión acerca de cuál sería la norma en un estado de hecho hipotético (*C.S.J.N., Fallos, 326:1007*). Ello se presenta siempre y cuando se produzca un perjuicio concreto al derecho que asiste a quien legítimamente lo invoca (*arg. Fallos: 311:1435, considerando 5º*).

Este principio que surge de la jurisprudencia norteamericana, que también requiere una controversia definida, concreta, real y sustancial, que admita remedio específico a través de una decisión de carácter definitivo, entendida como diferente de una opinión que advierta cuál sería la norma en un estado de hecho hipotético, principio que ha sido reiterado en nuestro país por la Corte en Fallos: 316:1713 y 320:1556 y 2851.

Asimismo, corresponde considerar que los citados principios también han sido aplicados por el Alto Tribunal cuando se trata de un decreto de necesidad y urgencia, señalando que "*Los decretos de necesidad y urgencia, como integrantes del ordenamiento jurídico, son susceptibles de eventuales cuestionamientos constitucionales -antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese en ese trámite- siempre que, ante un "caso" concreto conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental*" (*cfr. Fallos 323:1934, voto de Boggiano*). La Corte también señaló que "*Corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones en las cuales el Poder Ejecutivo dicta decretos de necesidad y urgencia, como asimismo el control de compatibilidad constitucional en cuanto al contenido sustancial de las medidas*



*adoptadas, cuando ello se debate en un caso concreto” (cfr. CSJN, in re “Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo”, voto de Belluscio y Bossert y Fallos 334:799).*

**III.** Sentado lo expuesto, a mi entender, la Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas carece de legitimación debido a que no ha logrado demostrar en estas actuaciones mediante lo expresado en su escrito de inicio, la existencia del perjuicio de orden personal, particularizado y concreto que le ocasiona el DNU 70/2023, de acuerdo con lo que se expone seguidamente.

Como ha sido señalado, la Asociación peticionaria solicita la declaración de nulidad y, en su caso, la inconstitucionalidad del citado decreto, en especial en cuanto se deroga la Ley 19.030, el artículo 9 de la Ley 26.412 y modifica el Código Aeronáutico, Ley 17.285, todos aspectos que, señala, hacen directa e inmediatamente, a la actividad de los sujetos representados por la entidad demandante.

Ahora bien, como fue mencionado anteriormente, del escrito de inicio se verifica que la demandante comienza con la descripción de la ley 19.030 y del Código Aeronáutico, señalando las modificaciones que el DNU introduce, colisionan con dichos principios. Agrega que las cuestiones que regula el Código Aeronáutico implican directamente a la seguridad aérea, destacando el artículo 81 de dicha norma, hecho que le otorga, según sostiene, legitimación para impugnar el decreto en cuestión.

Asimismo, sostiene que el DNU 70/2023 ha alterado *in pejus* el régimen de prestación de servicios aeronáuticos, afectando las condiciones de trabajo y empleo de las tripulaciones aeronáuticas, en particular de los pilotos que las componen. Sostiene que el decreto derogó el carácter rector del régimen aeronáutico comercial, en particular a través de la “línea de bandera”, desregulando ilimitadamente el sistema, aumentando con ello el riesgo consiguiente de las operaciones.

Luego enumera las razones por las cuales sostiene que el decreto en cuestión resulta inconstitucional. En este sentido señala que las modificaciones que introduce no tienen carácter transitorio, se refieren a materia que la Constitución encomienda al poder





Poder Judicial de la Nación

#### JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL 4

legislativo, no existió inacción del Congreso sobre esas materias y que no se presentan los presupuestos establecidos en el artículo 99.3 de la Constitución Nación para su dictado, sobre los cuales se extiende en su desarrollo.

Por otra parte, afirma que el DNU 70/2023 violenta los principios de razonabilidad, progresividad, protección a la seguridad, derecho al descanso y a condiciones dignas y equitativas de labor y a jornada limitada y a la seguridad en el trabajo, citando las normas constitucionales y convencionales que estima aplicables. Agrega que el decreto impugnado también establece un alea de incertidumbre sobre las condiciones de trabajo y empleo, de manera regresiva.

Como se advierte de esta prieta descripción, lo manifestado por la Asociación peticionaria son solo expresiones genéricas, como ser "afectación de las condiciones de trabajo", "aumento del riesgo en las operaciones", regresividad en cuanto a las "condiciones dignas y equitativas de labor", "protección a la seguridad", "colisión de principios", entre otras, que no permiten verificar de manera precisa el motivo porqué a través del decreto impugnado se produciría la alegada afectación del interés jurídicamente protegido de orden particular, concreto e inmediato referido al colectivo que representa *-pilotos con licencia habilitante-*, susceptible de tratamiento judicial.

Esto es, la Asociación actora no describe en forma particular de qué manera el decreto en cuestión violentaría los derechos y principios invocados, sino que solo se limita a realizar una genérica enumeración de aquellos, sin cumplir con el requisito de describir con precisión la afectación alegada, conforme lo exige la citada doctrina. Destaco que para la interpretación aquí formulada, tengo en consideración el particular rigor con que deben ser examinados los presupuestos en estos casos, donde se pretende debatir la constitucionalidad de un acto celebrado por alguno de los otros poderes del Estado (*Fallos: 321:1252*).

Sobre la base de los principios descritos y ponderando que los requisitos jurisdiccionales de "causa" o "controversia", es comprobable de oficio y no puede ser suplida por la conformidad de las partes (*Fallos: 308:1489 y sus citas; 325:2982; 330:5111; 331*



:2257; 345:1312), estimo que la peticionaria no posee legitimación procesal para perseguir el objeto reclamado en la presente acción, por no haber demostrado tener un interés concreto en el dictado de un pronunciamiento judicial que la beneficie o perjudique, que remueva o no el obstáculo al que atribuye la lesión de los derechos invocados (*arg. Fallos: 306:1125; 317:335, entre otros*).

**IV.** Corresponde destacar que lo expuesto precedentemente no importa de manera alguna un pronunciamiento acerca de la validez constitucional del DNU N° 70/2023, sino, solamente, en los términos precedentemente expuestos, sobre la ausencia de *caso* como recaudo indispensable para el ejercicio del control judicial de constitucionalidad.

**V.** Consecuentemente, **RESUELVO:** Rechazar la presente acción de amparo.

Notifíquese a la actora y al señor Fiscal Federal.

Oportunamente archívense las actuaciones sin más trámite.

