



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296



"COMISION PROVINCIAL POR LA
MEMORIA DE LA PROVINCIA DE BS.
AS. (CPM) C/ PROVINCIA DE BS. AS.
S/ INCONST. DECR. 220/14"

La Plata, 13 de agosto de 2014.

VISTO:

La demanda deducida a fs. 28/47 y

CONSIDERANDO:

I. Se presentan en autos, con patrocinio letrado, la Comisión Provincial por la Memoria y los miembros que la integran y promueven, en los términos de los artículos 683 y siguientes del C.P.C. y C., demanda originaria de inconstitucionalidad en relación al decreto N° 220/2014, dictado por el señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, y las resoluciones N° 642/2014 y N° 835/2014, ambas dictadas por el Ministro de Seguridad provincial, por considerar que tales actos vulneran derechos amparados por los artículos 3, 10, 11, 12, 16, 20, 22, 25 y 30 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 14, 16, 18, 19, 31 y 75 incisos 22 y 23 de la Constitución nacional; 5.1.1, 7, 8, 11, 22.1, 24 y 27.1 de la Convención Americana sobre



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

Derechos Humanos; 9, 12 y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la doctrina emanada de la C.S.J.N. **in re** V. 856. XXXVIII. RECURSO DE HECHO. "Verbitsky, Horacio s/Hábeas Corpus" (sent. de fecha 3-V-2005).

Entienden que la acción originaria de inconstitucionalidad es la vía más expeditiva y sencilla para lograr y garantizar en el caso la tutela judicial reclamada.

II. La pretensión es promovida conjuntamente por la Comisión Provincial por la Memoria y por los miembros que la integran, quienes individualmente suscriben la presentación, invocando su condición de ciudadanos o habitantes.

1. En la demanda se procura justificar la legitimación de la Comisión Provincial por la Memoria, en su condición de "... organismo público extra-poderes que funciona de manera autárquica y autónoma", creado por la ley 12.483, cuyo objetivo primordial es contribuir a mantener viva la historia reciente de nuestro país en la memoria de los bonaerenses. Allí se explica que la Comisión realiza una extensa labor en el marco de la cual



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

ha desarrollado una diversidad de lineamientos y programas que comprenden, entre otros, la gestión del archivo de inteligencia de la ex Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, que ha servido de prueba en los "juicios de lesa humanidad" que se llevan a cabo en todo el país.

Afirman los actores que la Comisión ha creado el Comité contra la Tortura, con el fin de intervenir en relación con situaciones de violación de los derechos humanos, coadyuvar a un mejoramiento en la calidad y celeridad del servicio de justicia, contribuir a la modificación y adecuación a los principios de derechos humanos de la legislación penal y procesal penal de la Provincia e investigar y proponer políticas públicas que contengan estos objetivos. A su vez, refieren que en la esfera de esa autoridad estatal se despliegan los programas de "Seguridad y Justicia Democrática" y de "Litigio Estratégico" y que, en general, la Comisión actúa frente a organismos regionales e internacionales especializados en la temática de los derechos humanos.

2. Por otro lado, quienes suscriben la demanda invocan su calidad de ciudadanos de la Provincia



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

de Buenos Aires, lo que los habilita, según dicen, a estar dotados de la legitimación para accionar.

Aducen que la idoneidad y la efectividad de esta pretensión se halla supeditada al abordaje de una situación de incidencia colectiva que requiere un mecanismo de tutela único en la medida en que se cuestiona un perjuicio que, en forma inminente, lesiona derechos fundamentales de buena parte de la sociedad.

III. A los fines de determinar si quienes han incoado este proceso se encuentran legitimados para hacerlo y, en su caso, respecto de qué tipo de reclamo de los formulados en autos, es necesario analizar sumariamente las disposiciones controvertidas en la demanda, pues es la relación existente entre éstas y aquéllos lo que permitirá resolver esta cuestión preliminar.

1. La presentación inicial, según se anticipara, tiene por objeto la declaración de inconstitucionalidad de diversos actos.

En primer lugar, los demandantes cuestionan el decreto N° 220/2014, por medio del cual el señor



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires resolvió declarar la emergencia en materia de seguridad pública en todo el territorio provincial por el término de doce meses, con la finalidad de resguardar la vida y los bienes de las personas (art. 1°).

En concreto, los accionantes dirigen su impugnación contra el artículo 8° del citado decreto, por cuya virtud se faculta a los municipios, mientras dure la emergencia declarada en el artículo 1°, a adoptar en sus respectivas jurisdicciones mayores restricciones al uso de motovehículos, que las establecidas por el decreto reglamentario de la ley de tránsito, fijando horarios y zonas de circulación según las particularidades de cada región, determinando que el Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros establecerá las condiciones técnicas para la inmediata instrumentación del uso obligatorio para acompañantes del chaleco reflectante y del casco reglamentario con el dominio del vehículo impreso.

Aducen que esta norma importa una indebida delegación de la potestad reglamentaria y, a su vez, un exceso en la reglamentación. Además, entienden que viola



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

el principio de igualdad, al establecer una diferencia de trato según sea el vehículo en el que se transita y suponer que quienes lo hacen en "motovehículos" constituyen una amenaza para la seguridad pública.

2. Los actores también controvierten la resolución N° 642/2014 por la cual, con fundamento el citado decreto N° 220/2014, el Ministerio de Seguridad dispuso rehabilitar, bien que bajo el cumplimiento de medidas de acondicionamiento, el uso de los calabozos ubicados en dependencias policiales que habían sido clausurados o inhabilitados por anteriores resoluciones del entonces Ministerio de Justicia y Seguridad (N° 2109/11; 3340/11; 3975/11; 153/12 y 268/12).

Señalan que esa resolución viene a legalizar el alojamiento de detenidos en lugares que no cumplen con los estándares mínimos en las condiciones materiales de detención, ni resguardan los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Señalan como ejemplo lo sucedido en una Comisaría de la localidad de Ensenada, que generara la interposición, por la Comisión, de una acción de hábeas corpus colectivo que fue admitida parcialmente.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

Luego de recordar los principios que entienden se hallan en juego, aducen que la calidad regresiva de esta resolución está dada por la rehabilitación de calabozos que, entienden, no cumplen con los estándares de alojamiento digno. En tal sentido, interpretan que la habilitación de calabozos generará en el sistema una tendencia a la generalización del uso de estos ámbitos, más allá de los autorizados.

A renglón seguido de referirse a lo dispuesto por los artículos 30 de la Constitución de la Provincia y 18 de la Constitución Nacional, afirman que la Resolución N° 642/2014 del Ministerio de Seguridad, es inconstitucional por violar los artículos 18 y 75 inc. 22 de la Constitución nacional y el artículo 30 de la Constitución de la Provincia, al ser regresiva, situando al Estado Argentino como responsable ante la comunidad internacional.

3. Finalmente, impugnan la resolución N° 835/2014, a través de la cual se crea como Unidad Policial, a las "Unidades de Policía de Prevención Local", con el rango orgánico de División, en aquellos municipios cuyas autoridades suscriban un convenio.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

Consideran que esta medida es inconstitucional en tanto mediante ella la autoridad administrativa se ha arrogado una atribución propia del Poder Legislativo que no le fuera delegada, como es la de crear y suprimir empleos, prevista en el artículo 103 inciso 3° de la Constitución provincial.

Como la policía local ha de estar dotada, equipada y financiada por el erario provincial, alegan que también aparece violada la norma de la Constitución que asigna a la Legislatura la competencia de fijar anualmente el presupuesto de gastos y recursos (art. 103 inc. 2°) y la que exige una mayoría especial para la sanción de toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto aprobado y vigente (art. 104) .

Culminan afirmando que con esa medida el Poder Administrador decide sobre fondos de la Provincia sin una fundada y estricta valoración de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, incurriendo, a su vez, en una priorización irregular de los derechos y garantías a resguardar.

IV. Cabe recordar los lineamientos que informan la doctrina de esta Suprema Corte en materia de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

legitimación para promover acciones originarias de inconstitucionalidad.

1. En este orden debe tenerse presente que el art. 161 inc. 1° de la Constitución provincial, exige que la norma objeto de la demanda sea "controvertida por parte interesada".

De acuerdo a una reiterada jurisprudencia, el interés que califica a la "parte" -en la expresión del precepto constitucional citado- debe, en principio, revestir la cualidad de ser "particular" y "directo", situación que se configura cuando el ejercicio del derecho constitucional de quien deduce la acción se halla afectado -o ha de ser ineludiblemente lesionado, de intentarse la acción con carácter preventivo- por la sanción o la aplicación de la norma jurídica cuya constitucionalidad se controvierte (doct. causas I 2.339 "Auchan Argentina S.A." sent. de 14-XI-2007, I 2.340 "Aguas Argentinas S.A.", sent. de 5-III-2008 e I 2.175, "Torregrosa Lastra", sent. de 15-XII-2010, entre muchas otras). A su turno, el agravio que se invoca debe responder a un interés concreto, no a un móvil genérico abstracto, y estar vinculado con el reconocimiento o la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

protección del derecho vulnerado de quien acciona (conf. causa I 68.475 "Afirmación para una República Igualitaria -A.R.I.-" sent. de 2-III-2011).

Por otra parte, esta Corte ha sostenido que el adecuado desempeño del servicio de justicia requiere la existencia de un caso, causa o controversia (arts. 116, Const. nac.; 2, ley 27), cuya manifestación típica, obviamente, podrá variar según la materia que informa al conflicto. Ello explica entonces que, en lo atinente a la legitimación para obrar, los derechos o intereses a tutelar deban ser ejercidos por quien es titular de la relación jurídica sustancial de la que derivan. Desde luego, en algunos supuestos, como cuando se halla comprometida la defensa de los bienes de interés público (v.gr. los derechos de incidencia colectiva en general, art. 43, primer párrafo, de la Constitución nacional) la legitimación ofrece mayor amplitud, sin llegar a derivarse de ello la adjudicación a cualquier persona de la automática aptitud para demandar, ni a entronizar, en todas las materias, la vigencia de la acción popular. Así, ciertas normas del ordenamiento, constitucionales (art. 43, cit.) y legales (v. gr., arts. 12, primer



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

párrafo, 14 inc. f, y conchs., ley 13.834, con sus modificaciones) habilitan en modo puntual a entes u órganos el ejercicio de una legitimación extraordinaria para actuar en juicio accionando en defensa de determinados derechos de terceros en asuntos relativos al desempeño funcional de tales autoridades.

Mas, la calidad de ciudadano, sin la demostración de un perjuicio concreto, es insuficiente para sostener la legitimación a los fines de impugnar la constitucionalidad de una norma, fuera de los supuestos en los que se hallan en juego derechos colectivos o de incidencia colectiva en general o en que el ordenamiento ha consagrado una vía jurisdiccional especialmente caracterizada por su amplitud (v. gr., el hábeas corpus; arts. 43, último párrafo, C.N.; 20 inc. 1, Const. Pcial.; 407, C.P.P.; 5° ley 23.098). Ello excluye la utilización de la pretensión originaria de inconstitucionalidad como medio para hacer valer una acción popular, en el sentido que pueda articularla "cualquiera del pueblo" (conf. doct. C.S.J.N. Fallos 333:1023 "Thomas" y R. 859. XLVIII. ORIGINARIO. "Roquel, Héctor Alberto", de 10-XII-2013;



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

S.C.B.A. causas I 2.274 "Fernandez", sent. de 27-VI-2012 y sus citas).

2. Sobre tales bases, quienes se han presentado en este proceso carecen de legitimación para articular las impugnaciones deducidas, en el modo y por la vía en que lo han hecho.

a. Invirtiendo el orden de las postulaciones, cabe expresar que lo señalado en el apartado anterior pone en evidencia que a los miembros que integran el organismo estatal peticionario no les asiste la aptitud para accionar por el solo hecho de ser "ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires", condición que, valga puntualizarlo, no han acreditado en estos autos.

b. Por lo que respecta a la legitimación que invoca la Comisión Provincial por la Memoria, en cuanto tal y en relación con las normas cuya declaración de inconstitucionalidad pretende, parece incontrovertible que dicha autoridad no ha alegado haber sido menoscabada en su obrar por las normas que cuestiona. Tampoco este litigio da cuenta de un interés jurídico afectado, que posea concreción e inmediatez adecuadas a los fines de la iniciación del proceso.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

De la lectura de las disposiciones de la ley 12.483, en particular de las que enumeran sus objetivos (art. 2º) y sus atribuciones (art. 3º), no se advierte que a dicho organismo se le hubiese adjudicado la facultad de incoar procesos judiciales como el aquí tramitado o que pueda de algún modo intervenir en ellos, ni, menos aún, que al crearlo el legislador hubiera procurado instituirlo para la defensa en juicio de la juridicidad constitucional.

El hecho de que se trate de un órgano del Estado, creado por ley, con presupuesto proveniente de la Provincia y orientado al desarrollo de una actividad vinculada con la preservación de la memoria histórica colectiva asociada a la causa por la defensa de los derechos humanos, básicamente referida a los crímenes de lesa humanidad, no basta para conferirle a dicha Comisión provincial aptitud para iniciar una demanda judicial en relación a cualquier tipo de norma, cualquiera fuere la infracción aducida, aun cuando ello guardase vinculación con ciertas actividades desplegadas por el cuerpo.

Precisamente, la eventual esfera de actuación del órgano en causas jurisdiccionales no puede



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

desvincularse de las competencias materiales con que haya sido investido por su norma de creación, esto es, del cuadro de atribuciones que la ley le ha otorgado expresamente, sumado a las que cabe considerar como razonablemente implícitas (conf. art. 3, dec. Ley 7647/1970; doctr. Acuerdos y Sentencias 1992-II-375 y B 52.893, "Espósito de Zanetta", sent. de 7-IX-93), por cuanto ello es lo que define el marco o el límite de toda posibilidad de actuación válida del órgano. De tal modo, su condición para incoar un proceso ha de ser el reflejo de las funciones que les ha asignado la legalidad. Por ello no cabe admitirla a falta de norma adecuada para el objeto pretendido, pues excedería el ámbito de actuación que la autoridad respectiva posee (arg. C.S.J.N., Fallos 326: 663; 329: 4542); ni, evidentemente, le es dable a los jueces atribuírsela (v. causas B. 60.898, "Fiscal de Estado", sent. de 18-II-2004; I. 2335, "Fiscal de Estado", sent. de 21-X-2009).

De allí que la actora no reviste el carácter de "parte interesada" (art. 161, inc. 1º, Const. Pcial.) a los fines de la acción originaria articulada en la presente causa, sobre todo en relación con los agravios



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

referidos al ordenamiento de las competencias entre los poderes legislativo y ejecutivo o al invocado exceso reglamentario en que se habría incurrido al dictarse los actos aquí censurados.

3. Con todo, no escapa a esta Corte que del contenido de la presentación efectuada, en lo tocante a la impugnación de la resolución ministerial N° 642/2014, se desprende la denuncia de una situación considerada por la actora de gravedad para el debido resguardo de los derechos y garantías de las personas privadas de libertad.

Se tiene presente también la permanente preocupación y actividad que ha observado la Comisión Provincial por la Memoria en el respeto por las condiciones adecuadas de detención de las personas privadas de libertad, lo que ha sido especialmente valorado por el Tribunal en sus actuaciones en vía institucional (v. Resoluciones 1894/04; 114/06; 280/06; 2825/06; 2060/07; 3060/08, entre otras; Acuerdos 3241/05; 3415/08; 3632/13).

Además, vale ponderar que dicho órgano ha podido incoar procesos de hábeas corpus en vista de la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

amplitud de la legitimación que en ese tipo de asuntos el ordenamiento consagra (v. causa P. 107.609 y acumuladas P. 107.610 y P. 108.200, sent. de 26-II-13).

Entonces, el estado de cosas planteado en relación con la citada resolución N° 642/2014 podría ser considerado materia apta para su tratamiento en el marco de un hábeas corpus colectivo, ante el posible agravamiento arbitrario de las condiciones de detención referidas, pretensión que, como se ha dicho, no admite restricciones en punto a la legitimación para promoverla (arts. 43, último párrafo, C.N.; 20 inc. 1°, Const. Pcial.).

Siendo así, aun cuando el reclamo, tal como ha sido impetrado, no tiene cabida por el cauce previsto en el art. 161, inc. 1° de la Constitución, dado que es facultad y deber del Tribunal, sobre la base de los hechos del caso, calificar el alcance de las pretensiones de las partes y determinar la vía procesal más idónea para su resolución (arts. 15, Constitución de la Provincia; 34 inc 5° y 36 inc. 2°, C.P.C y C.); y teniendo en consideración que esta Corte carece de competencia para entender de modo originario en la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

petición de hábeas corpus (arts. 20 inc. 1° y 161, Const. Pcial.; ver, por todas, causa P 123.904, res. de 29-VII-2014), corresponde dar intervención para el tratamiento y resolución de esta parcela de la presentación en tratamiento al Juzgado de Garantías en lo Penal en turno del Departamento Judicial de La Plata (arts. 15 y 20 inc. 1°, segundo párrafo de la Constitución de la Provincia y 405 y sigs. del C.P.P.; 34 inc 5° y 36 inc. 2°, C.P.C y C.), a quien mediante oficio de estilo le serán remitidas las actuaciones.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal

RESUELVE:

1. Desestimar, por falta de legitimación activa, la demanda de inconstitucionalidad promovida en autos (arts. 161 inc. 1°, Constitución provincial y 683, sigs. y conc. del C.P.C.C.).

2. Remitir los autos al Juzgado de Garantías en lo Penal en turno del Departamento Judicial de La Plata, a los fines del tratamiento de la eventual acción de hábeas corpus deducida en autos ante la sanción de la resolución N° 642/2014, del Ministerio de Seguridad de la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-73296

Provincia de Buenos Aires (arts. 15 y 20 inc. 1º, segundo párrafo de la Constitución de la Provincia y 405 y sigs. del C.P.P.; 34 inc 5º y 36 inc. 2º, C.P.C y C.).

Regístrese, notifíquese y ofíciase.

Daniel Fernando Soria

Juan Carlos Hitters

Luis Esteban Genoud

Hilda Kogan

Eduardo Julio Pettigiani

Eduardo Néstor de Lázzari

Juan José Martiarena
Secretario

Registrada bajo el N°

