



**RESOLUCIÓN INTERLOCUTORIA N° 10.-**

NEUQUEN, 5 de diciembre de 2023.-

**V I S T O:**

Los autos caratulados **"EGEA, FEDERICO Y OTRO c/  
PROVINCIA DEL NEUQUÉN s/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD"**,  
**Expediente SNQDOT 6898 - Año 2023,**

en trámite por ante la Secretaría de Demandas Originarias de  
este Tribunal Superior de Justicia, venidos a conocimiento  
del Cuerpo para resolver, y

**CONSIDERANDO:**

**I.-** A fojas 1/13, se presentan Acosta Meza y  
Federico Mariano Egea, con su propio patrocinio, y promueven  
acción autónoma de inconstitucionalidad en los términos de la  
Ley 2130.

Piden que se declare la inconstitucionalidad de  
los artículos 4, 5, 7 y 9 de la Ley Provincial 5, promulgada  
por Decreto 191/1958, con el efecto abrogatorio previsto en  
el artículo 16 de la Constitución de la Provincia del  
Neuquén.

Refieren que dicha Ley regula la obligación de  
presentación de declaraciones juradas de bienes y situación  
patrimonial de funcionarios públicos limitando el contenido  
de la declaración jurada (artículo 4); establece que la misma  
es de carácter secreta (artículo 5); determina la  
investigación del supuesto de enriquecimiento ilícito a  
través de comisiones especiales (artículo 7) y dispone la  
imposición de sanciones para el caso de violación al secreto  
de la declaración jurada (artículo 9).

Sostienen que los artículos referidos son  
violatorios y contradicen lo dispuesto en los artículos 1, 9,  
12, 153 y 232 de la Constitución Provincial; desconocen lo  
dispuesto en los artículos 1, 18 y 36 de la Constitución  
Nacional, el artículo 13 de la Convención Americana sobre  
DDHH (Pacto de San José de Costa Rica) y el artículo 19 del



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo III -incisos 1, 2, 4 y 10- de la Convención Interamericana contra la Corrupción; el artículo 8 -incisos 3 y 5- de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, aprobado por Resolución 51/59 de la Asamblea General de Naciones Unidas -estos últimos instrumentos incorporados al bloque de constitucionalidad local por el artículo 21 de la Constitución Provincial-.

Solicitan, además, que se exhorte u ordene a la Legislatura Provincial a que sancione una ley acorde con las previsiones de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en el plazo de 180 días posteriores al dictado de la sentencia.

Argumentan en punto a la competencia de este Tribunal, la legitimación activa y pasiva, y la temporaneidad de la acción.

En el punto III del escrito, solicitan la suspensión, en los términos del artículo 6 de la Ley 2130, de los artículos 5, 7 y 9 de la Ley 5 en tanto consideran que violan los principios elementales del sistema republicano tales como la publicidad, la transparencia y la probidad en la gestión, la distribución de funciones y el derecho a acceder a información en poder del Estado.

Indican que esa circunstancia se acredita *prima facie* con la sola lectura de las normas constitucionales y de los artículos impugnados, con lo cual a fin de no redundar se remiten a los fundamentos que aportan en los apartados que le siguen.

En los siguientes puntos se ocupan de las "normas impugnadas", transcribiendo los artículos reputados inconstitucionales, y seguidamente brindan los fundamentos



particularizados sobre las tachas de inconstitucionalidad que se les imputa.

**a.-** En relación con el artículo 4 de la Ley 5, postulan su inconstitucionalidad por "omisión de la observancia del deber de adecuación y por generación de prácticas ineficientes en el marco de la lucha contra la corrupción".

Dicen que el dispositivo posee severas limitaciones tanto en lo atinente a la extensión de los efectos o bienes a declarar como en lo relativo a la obligación de actualización de lo declarado.

Con relación al primer aspecto (alcances de la declaración jurada) indican que la norma prevé de manera genérica que se deben declarar "todos los bienes que integran el patrimonio del declarante con especificación del origen, costo, renta y deudas o gravámenes" y extiende el alcance a lo que denomina "relación detallada en los mismos términos" a los bienes del cónyuge e hijos.

Plantean que, al omitir detallar específicamente los alcances de la obligación, deja librada a la buena voluntad del obligado el contenido de la declaración. Estiman que ello posibilita omisiones en la declaración y la imposibilidad de controlar efectivamente la veracidad de la misma.

Agregan que también se omite exigir que se consignen datos significativos para un adecuado control (entre ellos, el destino de los bienes, su ubicación, datos de identificación registral, porcentaje, fecha de adquisición, valor abonado en esa fecha, y el origen de los fondos aplicados a cada adquisición realizada con posterioridad al nombramiento).

Puntualizan que no obliga a declarar la participación en juntas de directores, consejos de administración y vigilancia, consejos asesores o cualquier



órgano colegiado, sea remunerado u honorario; y, de igual forma, se deja librado a la buena voluntad del declarante la manifestación de ingresos anuales derivados del cargo por el cual declara y de otras actividades, trabajo en relación de dependencia o del ejercicio de actividades independientes y/o profesionales; ingresos anuales derivados de rentas o de sistemas previsionales; detalle de otros bienes inmuebles o muebles registrables, incluyendo títulos poseídos total o parcialmente a través de un tercero para beneficio del sujeto obligado, indicando el nombre del tercero; la fecha en la que el bien fue adquirido, la forma, valor de adquisición y valor en la actualidad; cualquier ingreso que haya obtenido el sujeto obligado originado en dicho bien, identificación de todos los cargos públicos o posiciones ocupadas por el sujeto obligado, remunerado u honorario como director, consultor, representante o empleado de cualquier emprendimiento comercial o sin fines de lucro, especificando al contratante.

Mencionan que la norma omite consignar que la declaración de valores de los bienes debe necesariamente hacerse a valores reales; que la ambigüedad e imprecisión en que se incurre se complementa con la omisión de exigir que se consigne expresamente en la declaración jurada que no se ha incurrido en omisiones importantes respecto del contenido de su declaración.

Entienden que bajo la actual regulación, sería evidente que el obligado consignará los datos que considere sin encontrarse realmente obligado a declarar la totalidad de su patrimonio y sin que medien posibilidades de controlar posibles errores u omisiones respecto del contenido.

Expresan que el estándar adoptado por la norma carece de entidad suficiente para garantizar adecuadamente los principios que se pretenden tutelar, ya que al no generar un marco obligacional determinado y preciso, permite que el

contenido de la declaración sea modulado por el propio declarante sin posibilidades de control posterior.

Señalan que ello afecta los principios de probidad, transparencia, prevención del enriquecimiento ilícito, adecuada implementación de las responsabilidades funcionales, cuya finalidad es la de garantizar las buenas prácticas en el manejo de la gestión pública y generar políticas eficientes y actuales para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción conforme los parámetros establecidos en la Constitución Provincial, en la Constitución Nacional, en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

Suman a lo anterior que la Ley extiende en forma estrecha el deber respecto del núcleo familiar del declarante (cónyuge e hijos), limitándose a exigir solo los datos personales del resto de los parientes consanguíneos y afines que existieran a la fecha de la declaración. Consideran que así se deja un amplio margen para la implementación de posesiones a través de terceras personas relacionadas por vínculos de parentesco (nietos, padres, yernos, nueras, sobrinos, etc.) respecto de los cuales no existe obligación de declaración alguna más allá de los datos personales.

Además, reputan como irrazonable que la norma deje librado al arbitrio del declarante la declaración sobre "modificaciones sustanciales" que pudieran ocurrir respecto del patrimonio declarado, ya que la actualización debería ser una obligación periódica a los fines de posibilitar un control efectivo respecto de actos de corrupción y/o enriquecimiento ilícito.

Destacan que la regulación Interamericana como la de Naciones Unidas establecen de manera directa la obligación periódica de actualizar la declaración jurada con prescindencia de que se hayan producido o no modificaciones

sustanciales, pues se trata de tener un control directo y mediato de la situación patrimonial del declarante.

En suma, plantean que el artículo 4 de la Ley 5 resulta violatorio de la Constitución Provincial, Nacional y Tratados contra la Corrupción -a los que adhirió nuestro país- en tanto acota irrazonablemente el universo de bienes a declarar, no regula apropiadamente las formas de actualización de las declaraciones juradas, limita el universo de sujetos obligatoriamente comprendidos en el marco de cada declaración, y ello obsta a la transparencia y al control en el ejercicio de la función pública como pilares elementales del sistema republicano. Transcriben un pasaje del precedente "Akapol" de la CSJN y citan el artículo 2 de la Convención Americana sobre DDHH, incorporada al ordenamiento interno por la Ley 23054, y el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, incorporada al ordenamiento interno por Ley 25759.

**b.-** En relación con el artículo 5 de la Ley 5, afirman que resulta inconstitucional por violación al principio de publicidad, transparencia, acceso a la información y control de la ciudadanía.

Indican que dicho artículo establece que las declaraciones juradas tienen carácter secreto, determinando que el principio de confidencialidad solo cede frente a investigaciones sobre enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados comprendidos en la ley, efectuadas por una Comisión Especial de la Legislatura o frente al requerimiento del propio declarante o de juez competente.

Estiman que ello constituye una flagrante violación al principio de publicidad de los actos de gobierno y una deficiente política a los efectos de combatir la corrupción, dado que se sustrae del conocimiento público el contenido de la declaración.



Sostienen que se viola el derecho de todos los ciudadanos a acceder a la información pública en tanto derecho humano fundamental.

Citan la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) -Ley 24759- y dicen que ésta produjo, no solo un cambio de concepción sobre el impacto de la corrupción en la región, sino también la sanción de normas internas que se adecuaban a los nuevos parámetros en el ámbito nacional; que se incorporó a nuestro bloque jurídico interno esa norma internacional y estableció que la información contenida en las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los funcionarios públicos tiene carácter público, lo cual es materia pendiente en la Provincia dado que rige la Ley 5.

Refieren que se ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y se la incorporó al sistema interno mediante la Ley 26097 de donde se sigue que Argentina se comprometió a nivel internacional a continuar mejorando los sistemas existentes para la lucha contra la corrupción; acotan que el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV) y por el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre DDHH, además que la Corte Interamericana ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de su dimensión individual y social.

Mencionan que el concepto de libertad de información ha sido determinado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ("la libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas"), y añaden que en la Resolución 59 de la



OEA se ha instado a los Estados a que respeten el acceso a la información pública a todas las personas y a promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

Afirman que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desprendido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención, el derecho al acceso a la información.

Abundan en ese sentido para aseverar que el carácter secreto de las declaraciones juradas es inconstitucional por establecer medidas que favorecen la corrupción, por afectar el derecho humano a la información y por transgredir los deberes de adecuación normativa, el principio de publicidad de los actos de gobierno y el artículo 13 de la Convención Americana sobre DDHH.

**c.-** En relación con el artículo 7 de la Ley 5, plantean su inconstitucionalidad por la creación de procedimientos especiales, la afectación al principio de división de poderes, y la vulneración al principio de indelegabilidad de facultades (artículo 12 de la Constitución Provincial).

Sostienen que la Ley otorga facultades a la Legislatura (mediante la comisión que tiene que crear a dichos fines) que la Constitución de la Provincia no reconoce (recibir denuncias e investigar), sumado a que pretende crear un procedimiento especial para investigar los enriquecimientos ilícitos extrayendo dicha función del Poder Judicial.

Agregan que la ausencia de independencia de dicha Comisión es evidente, dado que la totalidad de sus integrantes tendría un origen político-partidario; que se contraría la imparcialidad de la investigación y puede ser usada para producir efectos políticos que dañan a la sociedad en general. Traen a colación que la Comisión encargada de realizar esas investigaciones no funciona, ya que desde el año 1958 a la fecha no se ha realizado ninguna ni se ha solicitado nunca que se revele la declaración presentada por algún funcionario.

Aseguran que el sistema republicano de gobierno y, por ende, la división de poderes y el respeto de los derechos y garantías fundamentales imponen límites que la Ley 5 no respeta.

Transcriben el artículo 12 de la Constitución Provincial y afirman que la Ley 5 es inconstitucional porque otorga ilegalmente facultades a una Comisión y atribuye un procedimiento especial para denunciar las sospechas sobre enriquecimiento ilícito, inmiscuyéndose en la esfera de competencia del Poder Judicial.

Refieren que las comisiones investigadoras dentro de la Legislatura no pueden ser creadas sin un límite temporal ni establecer procedimientos especiales para que la ciudadanía formule sus denuncias; que si bien la investigación legislativa, ejercida con prudencia en el marco del normal funcionamiento de las instituciones políticas y sociales es un útil instrumento de información y control, no puede ser diseñado como un procedimiento especial para determinado tipo de delito/investigación, ni desviarse en su finalidad como lo hace el mentado artículo 7 de la Ley 5.



Así, postulan que el artículo 7 de la Ley 5 extralimita el uso de esa facultad cuando, sin encontrarse razonablemente justificada por el ejercicio de alguna de las funciones de la Legislatura, incursiona en la esfera de competencia del Poder Judicial o interfiere en el derecho de las personas; y, por otra parte, dicen, el procedimiento especial es inconstitucional pues constituye una distracción para evadir el ejercicio de facultades explícitas por parte del Poder que debe hacerlo.

**d.-** En relación con el artículo 9 de la Ley 5, afirman que es inconstitucional en tanto se prevé la sanción de exoneración para todo funcionario o empleado que viole el secreto de la declaración jurada patrimonial ajena o de las actuaciones que a ellas se vinculen. Reiteran que una declaración jurada tiene carácter eminentemente público y, por ende, se está estableciendo una sanción para una conducta que no solo no es ilícita, sino que además constituye el regular ejercicio de cualquier ciudadano a su libre expresión.

Apuntan que se trata de una tipificación punitiva que no puede ser pasible de sanción; que resulta un evidente impedimento para garantizar la transparencia en la gestión y un claro valladar en la lucha por la prevención y erradicación de la corrupción.

Luego, argumentan en relación con las "normas y derechos constitucionales vulnerados y desconocidos".

En primer lugar, invocan el acceso a la información pública. Reiteran que el acceso a las declaraciones juradas ha sido estatuido como fundamental por parte de las Convenciones contra la Corrupción ya citadas, para que la ciudadanía cuente con la posibilidad de controlar la evolución patrimonial de funcionarios/as y empleados/as de los tres poderes del Estado Provincial.

Realizan consideraciones en torno al derecho de acceso a la información pública como derecho humano que, afirman, se encuentra garantizado por la Constitución Nacional como parte de la libertad de expresión y en vinculación con el principio de publicidad de los actos de gobierno.

En ese sentido, citan jurisprudencia de la CSJN que entienden consonante con lo dispuesto por el artículo 13 de la Convención Americana sobre DDHH (Pacto de San José de Costa Rica) y por el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establecen que el derecho a la libertad de expresión e información comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información de toda índole.

Agregan que el acceso a la información pública se funda en el principio republicano de gobierno consagrado en el artículo 1 de la Constitución Nacional, del que se deriva la transparencia y la publicidad de los actos de gobierno; que el acceso a la información constituye un pilar fundamental de la participación ciudadana; que el ejercicio de los derechos políticos supone la existencia de un debate amplio y vigoroso para el cual es indispensable un amplio acceso a la información que se encuentra bajo el control del Estado y que éste se encuentra obligado a brindar información - sólo en casos excepcionales y previa justificación podría denegar el acceso-.

Se explayan en relación con el acceso a la información y la lucha contra la corrupción en base a la Convención Interamericana contra la Corrupción y a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, señalando que ambas tienen jerarquía superior a las leyes (artículo 75 -inciso 22- de la Constitución Nacional), con lo cual la Ley 5 debería adecuarse a sus disposiciones.

Se refieren, asimismo, al principio de máxima divulgación y al sistema restringido de excepciones, indicando que el primero ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sea la regla sometida a estricta y limitadas excepciones.

En este sentido plantean que el secreto de las declaraciones juradas establece una infundada restricción respecto al derecho de acceso a la información de las mismas y escapan al régimen excepcional por el cual podrían ser impuestas.

Apuntan que cualquier ley que limite la publicidad de las declaraciones juradas resulta ilegal dada la prohibición de invocar disposiciones del derecho interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones internacionales (cfr. artículo 27, Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969).

Dicen que, en aras a respetar la Constitución Nacional y Provincial, debe ejercerse el control de convencionalidad pues permite adecuar paulatinamente el orden interno a la normativa internacional que el Estado Argentino ha suscripto, a fin de no comprometer la responsabilidad del Estado.

En relación con la Constitución Provincial, afirman que los artículos 4, 5, 7, y 9 de la Ley 5 resultan violatorios de sus disposiciones.

Citan el artículo 21 (Derechos enumerados) para destacar que han sido incorporados a la Constitución Provincial los Tratados de Derechos Humanos reconocidos por el artículo 75 -inciso 22- de la Constitución Nacional; así, postulan que el derecho de acceso a la información forma parte de los derechos constitucionales de quienes habitan la Provincia y deben ser respetados.



Rememoran que ya se manifestaron en punto al artículo 12 de la Constitución Provincial que señala la indelegabilidad de las facultades.

Por todo ello, afirman que la Legislatura deberá adecuar el régimen de las declaraciones patrimoniales a las normas constitucionales y convencionales citadas a fin de permitir a la ciudadanía, asociaciones no gubernamentales y toda persona que según las normas se encuentre legitimada, el debido control y el acceso a la información.

Hacen reserva del caso federal y solicitan que se tenga por promovida la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 4, 5, 7 y 9 de la Ley Provincial 5 y que se haga lugar a la suspensión de la vigencia de los artículos 5, 7 y 9 conforme las previsiones del artículo 6 de la Ley 2130; oportunamente, se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada con los alcances del artículo 16 de la Constitución Provincial.

**II.-** A foja 14, se dispuso correr traslado del pedido de suspensión al titular del Poder Ejecutivo Provincial y al Fiscal de Estado.

**III.-** A fojas 20/24, contestó la apoderada de la Provincia del Neuquén con el patrocinio del Fiscal de Estado. Desestima que sea procedente el pedido de suspensión de las disposiciones impugnadas.

Dice que no se ha acreditado, en los términos del artículo 6 de la Ley 2130, el recaudo de procedencia de la medida; esto es, que los artículos 5, 7 y 9 de la Ley 5 luzcan *prima facie* inconstitucional; agrega que se encuentra ausente la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora.

Expresa que del análisis de las disposiciones impugnadas no se advierten los eventuales graves e inminentes daños al sistema republicano, a la publicidad, a la



transparencia y la probidad de la gestión, a la distribución de funciones y el derecho de acceder a la información.

Añade que no se evidencia la urgencia en el otorgamiento de la medida ya que, de hacerse lugar a la acción, podría la actora lograr su cometido de acceso a la información, iniciar las peticiones, reclamos y/o acciones correspondientes respecto de las declaraciones juradas.

Hace notar que, como la parte accionante señaló, se trata de una ley promulgada en el año 1958, con lo cual no se advierte la premura en obtener en este momento una medida cautelar de suspensión de los artículos 5, 7 y 9, ni cuáles serían los daños que se provocarían de aguardar al dictado de la sentencia de fondo. Por el contrario, dice, si se hiciera lugar a la medida y finalmente la acción de fondo fuera rechazada, se corre el riesgo de afectar los derechos que se pretenden resguardar con tales disposiciones.

Expresa que, en el caso, no se ha demostrado la verosimilitud del derecho invocado, ni que la suspensión de las normas atacadas se presenten como la opción más prudente en orden a la preservación de los intereses y valores en juego, ni se observa el peligro inmediato que aparejaría no suspender los artículos tachados de inconstitucionales hasta la resolución del fondo del asunto.

Suma a ello, la compleja trama de derechos que supone la normativa. Indica que el análisis de ésta excede las posibilidades de la medida cautelar solicitada.

Denota que la postulación del pedido cautelar es insuficiente pues se ha limitado a alegar la necesidad de que sea ordenada.

Agrega que si se examina la cuestión de fondo, puede observarse que, en líneas generales, la parte actora entiende que los artículos impugnados no respetarían los parámetros establecidos por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la



Corrupción (MESICIC); que atentaría contra principios republicanos elementales (publicidad, máxima divulgación, acceso a la información, probidad, transparencia y el principio de distribución de funciones) y que ello obstaculizaría de manera considerable la investigación del enriquecimiento ilícito como causal eminente de corrupción estatal.

Plantea que todo ello no sería una cuestión sencilla de analizar en la instancia inicial del proceso; reitera que no quedó acreditada *prima facie* la transgresión constitucional objeto de la acción y, por ende, la medida debe ser desestimada.

No observa que el artículo 5 de la Ley 5 resulte en principio inconstitucional en tanto establece que el sobre con la declaración jurada podrá ser abierto, previendo los casos en que ello procede (en el supuesto del artículo 7 y a requerimiento del firmante o sus herederos, o del juez competente); tampoco observa una extralimitación en la reglamentación del derecho al acceso a la información ni la evidente alegada violación al principio de publicidad, transparencia, acceso a la información y control de la ciudadanía.

Aduna que de la sola lectura del mentado artículo 5 no se sigue que el mismo favorezca abiertamente la corrupción, ni que afecte el derecho a la información de los ciudadanos, ni otros derechos -como afirma la accionante-.

No observa que, *prima facie*, el artículo 7 de la Ley 5 implique una afectación del principio de división de poderes o que el Poder Legislativo se esté arrogando facultades ajenas. Dice que no puede afirmarse que el mecanismo allí establecido no funcione, ni podría deducirse que, porque no funcione en los hechos, ello implique que la norma sea inconstitucional. No observa, *prima facie*, violación del artículo 12 de la Constitución Provincial.

Respecto del artículo 9 de la Ley 5 (sanción de exoneración para el caso de violación al secreto) indica que la norma no aparece como inconstitucional, ya que se requeriría de un proceso sumarial previo que acredite la existencia de la falta, con respeto de las garantías procesales. De allí que, dice, en principio no se observa que pueda procederse a la suspensión de dicha disposición -que está relacionada con las anteriores y tiene su fundamento en el secreto que se quiere resguardar-.

Recuerda que ningún derecho es absoluto y que pueden preverse restricciones; indica que, en principio, los artículos se encuentran dentro de lo establecido en el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre DDHH, siendo una restricción proporcional al interés que la justifica y conducente para alcanzar el logro del objetivo.

En definitiva, manifiesta que no surge acreditada *prima facie* la inconstitucionalidad de la norma, por lo que es inviable la cautelar requerida.

Asevera que se está frente a disposiciones normativas que gozan de indudable presunción de validez; y que la medida cautelar solicitada es de carácter excepcional. Cita pasajes de precedentes de este Tribunal al respecto.

Por último, resalta que, de hacerse lugar a la medida, se estaría resolviendo el fondo de la cuestión y, por todo ello, solicita que se rechace la cautela peticionada, con costas a la contraria.

**IV.-** A foja 25, se tuvo por contestado el traslado y se confirió vista al Ministerio Público Fiscal.

**V.-** El Fiscal General emite su dictamen a fojas 27/33.

Después de describir la demanda y el responde de la Provincia en relación con la medida cautelar, advierte que está en condiciones de expedirse sobre la admisibilidad de la

acción al no restar ninguna diligencia previa a la vista prevista en el artículo 5.3 de la Ley 2130.

En dicha faena, señala que se encuentran reunidos los recaudos atinentes a: a) la competencia de este Tribunal para entender en la acción de inconstitucionalidad (artículo 241 -inciso "a"- de la Constitución y 1 de la Ley 2130); b) el carácter de norma general de las disposiciones impugnadas (artículo 2 de la Ley 2130); c) la temporaneidad de la acción (cfr. artículo 4 de la Ley 2130); d) la legitimación activa (con cita del precedente "Aromando" -RI 223/84-).

También advierte cumplidos los requisitos que se prevén en el artículo 5.1 de la Ley 2130 (indicación de la norma legal cuya constitucionalidad se impugna; la mención expresa de los preceptos constitucionales que se consideran infringidos; artículos 1, 9, 12, 21, 153 y 232 de la Constitución Provincial) y estima que el recaudo de la fundamentación resulta suficiente en esta instancia del proceso.

Luego, entra a analizar lo relativo a la medida cautelar solicitada; recuerda que el artículo 6 de la Ley 2130 exige como requisito para la suspensión de la vigencia de las disposiciones cuestionadas, la acreditación *prima facie* de la trasgresión constitucional objeto de la acción.

En dicho aspecto (examen de verosimilitud) encuentra que, en principio, no se aprecia el mismo en grado suficiente.

Estima que no surge de forma clara e inequívoca la relación directa y la afectación de los derechos y principios que invocan los actores.

Sostiene que los artículos cuestionados y cuya suspensión se pretende, establecen que la declaración jurada será de carácter secreto y fija, por un lado, las condiciones en que debe preservarse, por otro, los supuestos en que procederá su apertura (artículo 5). Asimismo, que las



investigaciones sobre enriquecimiento ilícito serán llevadas adelante por una comisión especial de la Legislatura, por pedido del firmante o a requerimiento de funcionario o por denuncia formulada por escrito, y que se podrá pedir la colaboración de organismos de información e investigaciones competentes (artículo 7). Y, finalmente, que todo funcionario o empleado que viole el secreto de declaraciones ajenas o de las actuaciones vinculadas a ella, será exonerado sin perjuicio de las acciones penales que pudieren corresponder (artículo 9).

Expresa que los argumentos esgrimidos por la parte actora para solicitar la suspensión de tales normas es que las mismas violan principios elementales del sistema republicano como la publicidad, la transparencia y probidad en la gestión, la distribución de funciones y el derecho a acceder a información del Estado.

Postula que, como reiteradamente lo ha señalado este Tribunal -y comparte- en materia de suspensión de la vigencia de una norma tachada de inconstitucional, el único requisito exigido en el trámite de la Ley 2130, es la acreditación *prima facie* de la inconstitucionalidad que se invoca (cita, al respecto, la RI 1328/96 *in re* "Maidana Silvia y otros c/Provincia del Neuquén"). Rememora que, en ese pronunciamiento, se resolvió que el legislador provincial omitió como recaudo de procedencia de este tipo de medidas, la acreditación de la ocurrencia de un daño grave o irreparable para el peticionante.

No obstante, en este caso, no observa -en este estadio del proceso y dentro del restringido alcance del remedio cautelar intentado- que exista *prima facie* la afectación a la normativa constitucional que amerite su suspensión pues no es posible reconocer en esta instancia la



falta de adecuación de las normas cuestionadas con los preceptos constitucionales denunciados.

Refiere, en primer lugar, que no se observa una afectación palmaria al sistema republicano de gobierno, en tanto las normas establecen algún tipo de mecanismo para acceder a la información requerida y volcada en las declaraciones juradas de los sujetos detallados en la misma norma como obligados a presentarlas. Acota que si bien se dispone el secreto de las mismas, se fijan las condiciones para su publicidad y ello hace que no exista una aniquilación de esa publicidad.

Insiste en que, en esta instancia, no advierte *prima facie* la inconstitucionalidad.

Entiende que tampoco se vislumbra la afectación directa a lo establecido en artículo 153 de la Constitución Provincial, en tanto obligación del Estado de garantizar los derechos de los ciudadanos en ella consagrados y el principio de la publicidad de las normas y actos.

Puntualiza que la misma conclusión puede derivarse respecto a la vigencia del orden constitucional, donde los actores no han brindado mayores fundamentos respecto a su supuesta afectación.

En cuanto a la incompatibilidad del artículo 7 de la Ley 5 y el artículo 12 de la Constitución Provincial, expresa que tampoco puede vislumbrarse *prima facie* su falta de adecuación.

Indica que el artículo de la manda constitucional prohíbe la delegación de atribuciones y funciones bajo pena de nulidad y la posibilidad de arrogarse facultades atribuidas a otros por la Constitución y las leyes y, en principio, en este estado preliminar del análisis, no surge de forma directa y clara que exista una delegación de facultades por la conformación de una comisión especial.



Denota que la misma norma cuestionada refiere a los "organismos de información e investigaciones competentes"; el artículo 8 dispone "Si en cambio resultaren „prima facie" acreditados los hechos que lo configuran, se seguirán las actuaciones sin perjuicio de dar intervención a la autoridad judicial" y el artículo 5 dispone que podrá disponerse la apertura a pedido "del juez competente".

Colige así que, en el marco cautelar, no se advierte el desplazamiento en el ejercicio de las funciones - atribuidas constitucionalmente- al Poder Judicial competente (y tampoco observa la afectación a lo dispuesto en el artículo 232 de la Constitución Provincial que establece la obligatoriedad de los jueces y los demás funcionarios judiciales a prestar declaración jurada de sus bienes, en forma coincidente con lo dispuesto con la Ley 5).

Finalmente, manifiesta que en esta instancia no encuentra que la forma en que se reglamenta los supuestos de publicidad de las declaraciones juradas incumplan *prima facie* los derechos de acceso a la información y publicidad, transparencia y control, reconocidos en diversos instrumentos internacionales, e incorporados de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Provincial, que ameriten la suspensión de los artículos cuestionados.

Ello porque, el análisis de los fundamentos sobre los que se basa el planteo para intentar patentizar la manifiesta inconstitucionalidad de las normas impugnadas, en verdad, excede el continente cautelar que se está transitando.

De modo que, dice, al no encontrarse *prima facie* acreditada la verosimilitud de la frustración de los derechos invocados, no hay motivos suficientes que habiliten al Poder Judicial a adoptar una solución de *ultima ratio*, que obliga a actuar con la mayor prudencia, dada la gravedad institucional que supone la suspensión de la vigencia de una ley.



En virtud del desarrollo efectuado propicia a este Tribunal que se declare admisible la acción de inconstitucionalidad y se rechace la medida cautelar solicitada por la parte actora.

**VI.-** En ese estado, las actuaciones pasaron a resolución del Tribunal.

Ahora bien, dado que, como lo ha señalado el Fiscal General ya se está en condiciones de emitir el pronunciamiento relativo a la admisión formal del proceso y el análisis en punto a los recaudos exigidos por la Ley 2130 ha sido llevado a cabo en su dictamen, a fin de no incurrir en reiteraciones innecesarias ni en un exceso de celo formal que frustre *ab initio* la posibilidad de examinar la cuestión constitucional traída, se los tendrá por cumplidos.

Sin perjuicio de ello, cabe recordar que, considerando los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad -sistema de abrogación consecuente con el principio de supremacía de la Constitución Provincial-, ya se ha dicho que la preclusión no es aplicable a estos procesos con lo cual el juicio de admisibilidad de la acción puede ser revisado en oportunidad de dictarse la sentencia (cfr. Ac. 1611/09 autos "Quarta").

En función de lo expresado, corresponde entonces declarar la admisión formal de la acción de inconstitucionalidad promovida.

**VII.-** Despejado lo anterior, corresponde ingresar al análisis de la procedencia de la medida cautelar solicitada.

Como se indicó precedentemente, la parte actora petitionó que se dicte la suspensión de la ejecución de los artículos 5, 7 y 9 de la Ley 5 planteando que, como quedaría demostrado en los apartados que le seguían, la normativa tachada de inconstitucionalidad violaba principios elementales del sistema republicano tales como la publicidad, la transparencia y probidad en la gestión, la distribución de



funciones y el derecho a acceder a la información en poder del Estado.

En el mismo plano, dijo que ello se acreditaba *prima facie* con la sola lectura de las normas constitucionales reseñadas y de los artículos tachados de inconstitucionalidad, remitiéndose a los fundamentos que se brindaron a partir del punto IV del escrito.

Sin embargo, las normas constitucionales que se habían reseñado hasta ese momento son las que se describieron en el "objeto"; es decir, donde se consignó concretamente que la petición de demanda era la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 7 y 9 de la Ley Provincial 5 por resultar violatorios y contradecir lo dispuesto en los artículos 1, 9, 12, 153

Convención Americana sobre DDHH (Pacto de San José de Costa Rica) y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo III -incisos 1, 2, 4 y 10- de la Convención Interamericana contra la Corrupción; el artículo 8 -incisos 3 y 5- de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, aprobado por la Resolución 51759 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

De modo que, en rigor, el análisis que se propone a los fines cautelares remite a los argumentos que se aportaron para sustentar la tacha de inconstitucionalidad que se imputa a las disposiciones impugnadas (que fueron transcritos en su gran mayoría párrafos arriba).

Este Tribunal ha sostenido, en reiteradas oportunidades, que para poder disponer la suspensión de la vigencia de la disposición cuestionada se debe acreditar "*prima facie*" la transgresión constitucional objeto de la acción.



También ha hecho hincapié, en numerosas oportunidades, en el carácter excepcional que reviste la medida solicitada en el marco de la acción de inconstitucionalidad, por la indudable presunción de validez que poseen los actos de los poderes públicos; y porque, además, tal petición implica la suspensión, aunque transitoria, de la aplicación de una norma que "*prima facie*" tiene visos de constitucionalidad. Este principio adquiere mayor relevancia si se toma en consideración que la suspensión de la vigencia de una norma de esta naturaleza, constituye un acto jurisdiccional bastante más grave que la suspensión de un acto administrativo, porque tal decisión, por sí sola, trasciende el mero caso particular para proyectarse en la generalidad de las situaciones contempladas al sancionar las disposiciones cuestionadas.

Desde este ángulo, la procedencia de la medida de suspensión se encuentra supeditada a que se acredite la transgresión constitucional alegada, con el meridiano grado de certeza, característicos de las medidas precautorias (cfr. RI 10/2019 "Caja Previsional" y sus citas, entre muchas otras).

Esta condición de procedencia, compartiendo las consideraciones efectuadas por el Fiscal General en su dictamen, no se advierte acreditada en el caso.

Es que la hipótesis que trae la parte actora, esto es que las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales, exige ser examinada a la luz de todas las normas que han sido citadas e, incluso, de los argumentos propuestos a tal fin en la demanda porque, del simple confronto que permitiría tener por acreditada *prima facie* las transgresiones constitucionales, ello no surge con la nitidez necesaria como para poder disponer la medida cautelar.

Repárese que de realizarse el confronto de las disposiciones impugnadas con las normas constitucionales que



se citan de la Constitución Provincial -el artículo 1 (forma de Estado y forma de gobierno), el artículo 9 (vigencia del orden constitucional), el artículo 12 (indelegabilidad de facultades), el artículo 153 (administración de los Poderes del Estado) y el artículo 232 (declaraciones juradas de los jueces y demás funcionarios judiciales - residencia)-, no emergen *prima facie* los reproches constitucionales que se invocan.

Ergo, la construcción argumentativa que se realiza en torno a dichas cláusulas constitucionales - reforzada a la luz de las restantes normas que dan sustento a la demanda- no permiten tener por acreditada la verosimilitud del derecho que permitiría el dictado de la medida solicitada; antes bien, se requiere un análisis más profundo del que permite el contexto cautelar para poder advertir si, en verdad, se configuran las tachas que se invocan.

Consecuentemente, en estas condiciones, resulta impropio la medida cautelar peticionada en los términos del artículo 6 de la Ley 2130.

Para más, no podría pasarse por alto que la suspensión de las disposiciones impugnadas deja un vacío legal -si bien provisorio- que, en el caso, podría alterar la finalidad de la misma Ley. Ley que, aun cuando se llegara a la conclusión que pudiera merecer algunos de los ajustes que han sido señalados por la parte actora, no podría desconocerse que ha sido dictada teniendo en miras los mismos propósitos que fueron señalados a lo largo de toda la argumentación de la demanda.

Cabría destacar al respecto que, si en el marco de esta causa se solicita que se exhorte u ordene a la Legislatura Provincial a la sanción de una ley acorde con las previsiones de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción "en el plazo de 180 días posteriores al dictado de



la sentencia", sería porque los mismos accionantes están previendo que la cuestión no se zanjaría con el mero dictado de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Por ende, cuánta más prudencia exige el dictado de una medida cautelar que suponga la suspensión de la vigencia de algunas de las disposiciones de la Ley 5.

**VIII.-** En conclusión, atento al marcado cariz restrictivo con que deben ponderarse este tipo de peticiones precautorias, cuando se enderezan a la suspensión de la vigencia de normas emanadas del órgano que, por antonomasia, ejerce la representación popular, se impone el rechazo del requerimiento precautorio solicitado por la parte actora.

Las costas se imponen a la accionante vencida en virtud de no advertirse motivos que permitan apartarse de la regla general de la derrota (artículo 68 del CPCyC).

Por ello, habiéndose dado intervención al Sr.

Fiscal General,

**SE RESUELVE:**

**1°)** Declarar la admisión formal de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Acosta Meza y Federico Mariano Egea.

**2°)** Rechazar el pedido de suspensión de los artículos 5, 7 y 9 de la Ley 5, formulado por la parte actora, con costas a su cargo (artículo 68 del CPCyC).

**3°)** Regístrese, notifíquese y sigan los autos según su estado.

Dra. MARIA SOLEDAD GENNARI  
Presidenta

Dr. EVALDO DARIO MOYA  
Vocal

Dr. ALFREDO ELOSU LARUMBE  
Vocal



**PODER JUDICIAL  
DE NEUQUÉN**

Dr. ROBERTO GERMAN BUSAMIA  
Vocal

Dr. GUSTAVO ANDRES MAZIERES  
Vocal

Dra. LUISA A. BERMUDEZ  
Secretaria