



Una interpretación consolidada: la legitimación procesal del art. 86 de la Constitución Nacional

Autores: Sacristán, Estela B.

Citas: TR LALEY AP/DOC/3216/2012

Publicado en: RDA

UNA INTERPRETACIÓN CONSOLIDADA: LA LEGITIMACIÓN PROCESAL DEL ART. 86 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

por ESTELA B. SACRISTÁN

Los confines jurídicos precisos del art. 86, CN (LA, 1995-A-26), en cuanto declara que el Defensor del Pueblo "tiene legitimación procesal", han sido objeto de estudio doctrinario y jurisprudencial en pos de la armonización de lo allí prescripto ante las exigencias emergentes de otras normas jurídicas. Tal objetivo adquiere relevancia especial ante lo prescripto en la ley 24.284 (1), que regla acerca del mencionado órgano independiente del ámbito del Congreso de la Nación, y ante los requisitos de fuente legal y jurisprudencial para el ejercicio del control de constitucionalidad.

En términos generales, la jurisprudencia de la Corte en relación a las presentaciones del Defensor del Pueblo parecería haber sido restrictiva en punto a su legitimación procesal, y ello surge de precedentes tales como "Frías Molinas " (2), "Defensor del Pueblo de la Nación" (3) y "Consumidores Libres" (4).

Sin embargo, podría haberse llegado a una conclusión contraria de cara a precedentes tales como "Rodríguez" (5) sobre la privatización de los servicios aeroportuarios, "Defensor del Pueblo v. Poder Ejecutivo nacional" (6) —con dictamen del procurador general en sentido contrario (7)— sobre el rebalanceo telefónico, y "Youssefian " (8) sobre extensión de la exclusividad de las licenciatarias telefónicas. En ellos pudo percibirse embrionariamente un cambio en aquella jurisprudencia restrictiva toda vez que no se expidió expresamente el Alto Tribunal en contra de la legitimación procesal del Defensor del Pueblo quien, en el primer caso, había iniciado el amparo en representación y defensa de los usuarios del servicio público telefónico (9), y en los restantes había adherido a la acción iniciada por un grupo de legisladores (10) y por un particular (11).

Hoy, puede decirse que esa interpretación amplia ha sido acotada en forma precisa por la línea jurisprudencial iniciada en "Consumidores Libres" (12), reiterada en "Defensor del Pueblo v. PEN" (13), sobre extensión del IVA a la medicina prepaga, y en el fallo transcrito (14).

En el mencionado caso del IVA a la medicina prepaga —y por aplicación del párr. 3° del art. 21, ley 24.284— entendió la Corte Suprema que *"si iniciada la actuación se interpusiere por persona interesada*



recurso administrativo o acción judicial, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención". De tal modo, rechazó la legitimación procesal invocada con fundamentos en que, si bien el art. 86, CN , prescribe que el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal, ello no significa que los jueces no deban examinar, en cada caso, si corresponde asignar a aquél el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial. Explicó el Alto Tribunal que no debe perderse de vista que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor "constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el tribunal" pues la justicia nacional "nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte" (art. 2º, ley 27), invocando la constante jurisprudencia de la Corte que ha definido a los casos contenciosos como aquellos en los que "se persigue en concreto la determinación del derecho debatido 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" (15). Agregó el tribunal que "debe señalarse que la ley 24.284 excluye expresamente del ámbito de la competencia del órgano demandante al Poder Judicial (art. 16, párr. 2º)", y que dicha norma establece que si iniciada su actuación "se interpusiere por persona interesada recurso administrativo o acción judicial, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención (art. 21)" (16).

El fallo de la Corte Suprema aquí transcrito se ubica exactamente en la línea jurisprudencial reseñada en el párrafo precedente.

En lo que nos interesa, además de reiterar que corresponde a los jueces examinar en cada caso si corresponde asignar, al órgano independiente actor, el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial, el Alto Tribunal, compartiendo el dictamen de la Dra. María Graciela Reiriz , reafirma la doctrina aludida: que, conforme al art. 21, ley 24.284, si iniciada la actuación, una persona interesada interpusiere recurso administrativo o acción judicial, aquel órgano debe suspender su intervención.

Resulta de interés destacar que, según surge del dictamen, otros profesionales agraviados por la ley impugnada habían iniciado acciones judiciales con el mismo objeto que el Defensor del Pueblo, e incluso se habían producido pronunciamientos de la Corte Suprema. Dado que el art. 16, ley 24.284, establece una exclusión tal que el Poder Judicial se halla fuera del ámbito de la Defensoría del Pueblo, los actos de aquel Poder del Estado —sentencias judiciales— no podrían ser controladas por este órgano independiente. De hecho, el Alto Tribunal, anteriormente, había convalidado la ley impugnada (17), lo cual tornaba inevitable la conclusión a la que arribara el fallo.

Empero, lo prescripto en dicho art. 16 suscita el interrogante de si la exclusión podría hacerse extensiva también a la reglamentación de la ley convalidada judicialmente, cuando dicha reglamentación se corporizara en un acto general cuya motivación invocara expresamente el precedente judicial. Razones de eficiencia y de *stare decisis* bien podrían llevar a una respuesta afirmativa, sin perjuicio de los extremos que surgieran de las específicas circunstancias del caso.

También es dable señalar que el dictamen, que la Corte Suprema comparte, revela algunas particularidades de interés para un eventual análisis más profundo: a) hace expresa consideración de la legitimación invocada en el escrito de inicio (18); b) analiza la cuestión de la legitimación procesal de oficio (19) aun cuando no había sido materia de agravio concreto para la demandada; c) reitera que los jueces deben examinar, en cada caso, si corresponde asignar al órgano independiente amparista el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial (20); asimismo, cabe acotar que, d) dado que se trataba de una acción de amparo, la doctrina del fallo no parecería poder hacerse directamente extensiva a los procesos cautelares.



Suscripta por los señores ministros doctores Belluscio, Moliné O'Connor , Boggiano , López y Vázquez, la clara sentencia que nos ocupa refleja una línea jurisprudencial consolidada, y, de la mano del *stare decisis* , contribuye a echar certidumbre en una materia de permanente interés.

(1) Modificada por la ley 24.379 (LA, 1994-C-3184).

(2) *Fallos*, 319:1828 (JA , 1997-11-476), conforme el cual se sostuvo que si el Defensor del Pueblo no está legalmente dotado de competencia para investigar la actividad concreta del Poder Judicial, menos aún lo estaría para promover acciones o formular peticiones ante el órgano jurisdiccional respecto de actuaciones desarrolladas en el ámbito de dicho poder.

(3) *Fallos*, 320:2605 (JA , 1997-IV -199), en el que se resolvió que correspondía rechazar la recusación del presidente de la Corte ya que el Defensor del Pueblo no había intervenido en la instancia abierta por la deducción de los recursos extraordinarios concedidos.

(4) *Fallos*, 321:1352 (JA , 1998-IV -38), en el que se interpretó que la ley 24.284 (LA, 1993-C-3146) no sólo exceptúa expresamente al Poder Judicial del área en que el Defensor del Pueblo debe desempeñar sus funciones específicas, sino que dispone la suspensión de su intervención cuando se interpusiere, por parte interesada, recurso administrativo o judicial.

(5) *Fallos*, 320:2851 (JA , 1998-I-147).

(6) *Fallos*, 321:1187, con remisión, en el consid . 8º, a los fundamentos de "Prodelco ", *Fallos*, 321:1252 (JA , 2001-II -síntesis).

(7) *Fallos*, 321:1187, esp. p. 1206.

(8) *Fallos*, 323:3083.

(9) *Fallos*, 321:1187, esp. p. 1192.

(10) *Fallos*, 320:2851, esp. p. 2861.

(11) *Fallos*, 323:3083; véase Cám. Nac. Cont.-Adm. Fed ., sala IV , 23/6/1998, "Youssefian , Martín v. EN - Secretaría de Comunicaciones s/amparo ley 116.986", causa 22.776/97.

(12) *Fallos*, 321:1352, en el que se interpretó que la ley 24.284 no sólo exceptúa expresamente al Poder Judicial del área en que el Defensor del Pueblo debe desempeñar sus funciones específicas, sino que dispone la suspensión de su intervención cuando se interpusiere, por parte interesada, recurso administrativo o judicial.

(13) *Fallos*, 323:4098.

(14) "Defensor del Pueblo de la Nación v. Estado nacional Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (monotributo) , dec . 885/1998 s/amparo - ley 16.986", 21/8/2003.

(15) *Fallos*, 323:4098, consid . 6º.

(16) *Fallos*, 323:4098, consid . 7º.

(17) "Tachella , Mabel A. v. AFIP ", 10/10/2002, JA , 2003-III -485, entre otros.

(18) Sec . I, último párrafo.

(19) Sec . VI , párr. 1º.

(20) Sec . VI , párr. 6º.