



Ministerio Público de la Nación

EXPTE N° CAF 24.971/2017

AUTOS: "SERA JUSTICIA Y OTRO C/ EN S/ PROCESO
DE CONOCIMIENTO."

JUZGADO: N° 9

SECRETARIA: N° 17

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público a fin de que dictamine respecto de la excepción de falta de legitimación activa.-

I.- En el punto "D" de la presentación de fs. 279/295, la Procuradora General de la Nación opone la excepción de falta de legitimación activa con fundamento, en lo sustancial, en que no se demuestra la existencia de un caso o causa que demanda el art. 116 de la Constitución Nacional.-

FISCALES.gob.ar

Explica que los daños invocados por las actoras son meramente conjeturales, ya que se derivarían únicamente del hecho de que el régimen de remoción por juicio político impide el control de la ciudadanía sobre el

desempeño de las funciones del titular del Ministerio Público Fiscal, lo cual constituye una mera opinión de una asociación sectorial.-

Destaca que las asociaciones demandantes no demuestran que los supuestos daños afecten sus intereses particulares y propios. De esta manera, agrega que no existe una lesión de un derecho subjetivo individual que las legitime para presentar una acción judicial.-

Precisa también, que tampoco acreditan que se encuentren afectados derechos colectivos por cuya tutela le corresponda velar.-

Entiende que fundar la legitimación de las asociaciones civiles en lo que surge de sus estatutos, como lo hacen en sus respectivos escrito de postulación, carece de todo fundamento legal, ya que de ellos surge la aptitud genérica para demandar, pero no su legitimación activa, al carecer de la aptitud específica para figurar como parte en este proceso particular.-

Cita en su apoyo jurisprudencia del Máximo Tribunal referente a la legitimación activa de asociaciones civiles.-



Ministerio Público de la Nación

II.- Por su parte, a fs. 300/307, los actores solicitan el rechazo de la excepción de falta de legitimación activa por las razones que allí vierten.-

En lo medular, aducen que su legitimación para obrar surge de los documentos estatutarios que establecen, entre otros propósitos, "... contribuir al mejoramiento del servicio de administración de justicia y de la legislación, propender al fortalecimiento e independencia del Poder Judicial y de las instituciones republicanas, y promover el pleno y correcto ejercicio de la actividad profesional de la abogacía..." (fs. 300 vta.).-

Indican que el pedido de inconstitucionalidad planteado produce un perjuicio concreto y de carácter actual, esto es, la afectación de la idoneidad y responsabilidad de los magistrados del Ministerio Público Fiscal y, por ende, a los abogados que representan y patrocinan en el ejercicio de su profesión.-

FISCALES.gob.ar

Las noticias del Ministerio Público Fiscal

Manifiestan que su interés jurídico recae en la tutela de la independencia e idoneidad de los magistrados y de la correcta administración de justicia; intereses de carácter colectivo, pues existen en un Estado de Derecho

en beneficio de todos los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto.-

Mencionan causas judiciales de trascendencia institucional en las que se les ha reconocido legitimación para actuar.-

Citan en su apoyo jurisprudencia de la Corte Federal, en particular, el caso “Colegio de Abogados de Tucumán” (Fallos 338:280).-

III.- Planteada sucintamente la cuestión, corresponde ahora determinar la viabilidad de la excepción efectuada por la demandada.-

En primer lugar, cabe recordar que las accionantes inician juicio contra el Estado Nacional (exclusivamente contra el Poder Ejecutivo), **a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley**

27.148 que establece el procedimiento del juicio político como mecanismo para remover al titular del

Ministerio Público Fiscal. Asimismo, de hacer lugar al planteo constitucional, solicitan que se exhorte al Congreso de la Nación para que asuma su competencia constitucional y disponga, así, un



Ministerio Público de la Nación

sistema de remoción acorde con las reglas y principios constitucionales (cfr. pto. II del escrito de inicio, fs. 2 vta.).-

Dicho lo anterior, en atención a la defensa articulada por la Procuradora General de la Nación, conviene examinar la legitimación procesal de las entidades demandantes, de modo de verificar la existencia de un “caso” o “causa”, requisito insoslayable para que se habilite la intervención de cualquier tribunal de justicia, siendo del caso recordar que se suscita tal controversia cuando se persigue en concreto la determinación del derecho entre partes adversas, el que debe estar fundado en un interés “específico”, “concreto”, “directo” o “inmediato” atribuible al litigante (ver, por todos, CSJN, Fallos 338:249, considerando 6º y sus citas).-

En líneas generales, puede afirmarse que en la jurisprudencia se ha desarrollado “... una óptica que vincula los conceptos de legitimación y de causa, de manera que a falta del interés suficiente, no sólo faltaría la legitimación, sino que, directamente, no se configuraría una causa en los términos constitucionales. Así, se ha

interpretado que la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista un caso, causa o controversia que deba ser resuelto por el Poder Judicial...” (cfr. CSJN, Fallos 331:2287; CNACAF, Sala II, Expte. N° 32865/2010 “Asociación de Hoteles Restaurantes Confiterías c/ Estado Nacional- Ministerio de Economía y otros”, 15/5/14).-

En este sentido, la jurisprudencia del Fuero tiene dicho que “...la legitimación procesal activa, al tener base en lo sustancial, se vincula con la condición jurídica en que se encuentran ciertas personas con relación al derecho reivindicado en el pleito de que se trate, vínculo que puede suscitarse por la titularidad sobre aquél derecho, o bien por otras circunstancias igualmente idóneas; como fuese, dicha condición será el elemento que torna posible que la sentencia a dictarse decida válidamente sobre las cuestiones de fondo que suscitan la controversia. Así, esta aptitud procesal reside en poder de los sujetos directamente afectados, que deben liminarmente acreditar que han sido negativamente incididos en su esfera de derechos... En todo caso,

FISCALES.gob.ar

Las noticias del Ministerio Público Fiscal



Ministerio Público de la Nación

respecto de los alcances de la legitimación procesal activa, una idea sobre la que parece haber consenso radica en la exigencia de un interés concreto, personal y directo en el litigante...” (cfr. CNACAF, Sala II, mismo fallo citado arriba).-

IV.- Efectuada la reseña anterior, estimo que la excepción de falta de legitimación activa articulada debería prosperar por las razones que, a continuación, expondré.-

Los accionantes fundan su legitimación activa en argumentos como: a) *“...al estar integrada por abogados, persigue a los fines de su existencia el mejoramiento del servicio de justicia y el fortalecimiento de la independencia judicial y de las instituciones de la República, como el Ministerio Público Fiscal”*; b) *“...es intención de Será Justicia promover una amplia auditoría y enjuiciamiento político sobre la gestión del Ministerio Público Fiscal durante los últimos años, pero esa labor resultaría estéril ante la injustificada inmunidad que la normativa impugnada consagra al titular de ese organismo”* c) *“...existen distintas situaciones, de público y*

notorio conocimiento, que llevarían a la asociación a formular denuncias a fin de evaluar la posible comisión de ilícitos penales, pero ellas, mientras se mantenga el actual régimen de inmunidad, jamás podrían avanzar” d) “...toda vez que el pedido de inconstitucionalidad planteado produce un perjuicio concreto y de carácter actual, cual es la afectación de la idoneidad y responsabilidad de los magistrados del Ministerio Público Fiscal y, que por ende, a los abogados que los representamos y patrocinamos en el ejercicio de nuestra profesión en sede judicial.” e) “...la pretensión tiene por objeto la tutela de la independencia e idoneidad de los magistrados y de la correcta administración de justicia, que son intereses de carácter colectivo, ya que existen en un estado de derecho en beneficio de todos los ciudadanos” f) “... esta parte defiende el interés individual y propio de poder promover acciones concretas y efectivas tendientes al mejoramiento del servicio de justicia, en particular del Ministerio Público Fiscal, derecho que se ve obstruido por la inmunidad que, extramuros de la Constitución, la ley le otorga a la

FISCALES.gob.ar

La notificación de la Ministaría Pública Fiscal



Ministerio Público de la Nación

Procuradora General." (vide escrito de inicio [pto. III] y de la contestación de la excepción opuesta [fs. 300/307]).-

Ahora bien, a fin de justificar la justiciabilidad de la controversia, como precisé *ut supra*, se requiere 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 "sustancial", 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 (CSJN, Fallos, 326:1007, entre muchos otros). Una lectura atenta del escrito de inicio permite advertir que los cuestionamientos legales y constitucionales efectuados por las accionantes tendientes a obtener la declaración de inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 27.148, resultan de carácter genérico y no aportan elementos probatorios ni demuestran de qué manera la normativa impugnada contraría el bloque de juridicidad generándole un perjuicio concreto; resultando insuficiente, tal como lo sostiene la Corte Federal en Fallos

331:178, entre otros, la invocación de agravios meramente eventuales o conjeturales que le irrogaría la aplicación de la ley en estudio.-

No huelga recordar el artículo 120 de la Constitución que crea en su Sección Cuarta el Ministerio Público; “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República. ...Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. ...Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”. **Esta inmunidad**

funcional es otorgada para lograr la independencia del órgano, condición constitucional necesaria para

exigir el cumplimiento de un Estado de Derecho al resto de los Poderes del Estado. Lo que no parece tener relación causal, es plantear como objeto de una demanda, que el Poder Judicial declare la



Ministerio Público de la Nación

inconstitucionalidad del proceso de remoción con mayor representación popular que establece nuestra Constitución Nacional (CN, arts.53 y 59), para que una vez generado un “Bill de Indemnidad” del Ministerio Público, urgir una “iniciativa legislativa” que la propia Constitución veda a los Jueces de la Nación.-

En esta línea de pensamiento, las accionantes no han logrado demostrar la existencia de perjuicios o amenazas que la supuesta ilegitimidad de la ley podría ocasionarles, y no obsta a lo expuesto la invocación de propósitos tales como “... la defensa de cuestiones fundamentales de la República...” (fs. 3), ya que, como inveteradamente lo sostiene el Máximo Tribunal, no resulta bastante para fundar la legitimación activa “...el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes” (CSJN, Fallos 331:2287).-

FISCAL
En este sentido, si bien de los estatutos surgen ciertos propósitos referidos al mejoramiento del servicio de administración de justicia, el fortalecimiento de las instituciones republicanas, entre otros; al momento de fundar su legitimación, las demandantes fallan al no

concretar cuál sería la relación existente entre la ley atacada y el riesgo de lesión que le ocasionaría su aplicación, lo que resulta insoslayable para la apertura de la jurisdicción, máxime teniendo en cuenta que los jueces de la Nación "... no pueden tomar por sí una ley o una cláusula constitucional y estudiarla en teoría, sino sólo aplicarla a las cuestiones que suscitan o se traen ante ellos por las partes a fin de asegurar el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones" (cfr. CSJN, Fallos 311:2580, entre muchos otros).-

Así las cosas, independientemente de la posible invocación de la defensa de intereses generales, la admisión de la pretensión de las accionantes implicaría la realización de una declaración general y abstracta por parte del Poder Judicial, lo que importaría una virtual derogación de la ley 27.148 en sede judicial, prescindiendo de las circunstancias fácticas que puedan justificarla, que sólo pueden ser apreciadas por los jueces de cada proceso, menoscabando, además, el derecho de defensa de las partes involucradas en cada uno de esos



Ministerio Público de la Nación

procesos (cfr. doctrina de CSJN derivada de Fallos 320:2851, 326:4931, entre muchos otros).-

Por otra parte, tampoco puede prosperar el argumento tendiente a justificar el perjuicio concreto y actual vinculado con la "... afectación de la idoneidad y responsabilidad de los magistrados del Ministerio Público Fiscal y, por ende, a los abogados..." (fs. 304 vta.). Vale aclarar que desde la decisión de nuestros constituyentes de 1994 de incorporar como poder independiente al Ministerio Público, las leyes que regularon al mismo, establecieron una dualidad de nombramiento y remoción; por una lado la que le corresponde al Procurador General de la Nación como cabeza de poder; designación por acuerdo del Senado de los dos tercios de sus miembros presentes, y remoción por el procedimiento establecido en los artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional, y por otro, al resto de los magistrados del Ministerio Público; designación por acuerdo del Senado por la mayoría simple de los miembros presentes, y remoción por un Tribunal de Enjuiciamiento (cfr. ley 24.946 arts.5 y 18; ley 27.148, arts. 11, 48 y 76). Es por ello que dichas aseveraciones,

además de sumamente genéricas, dogmáticas e hipotéticas, resultan insuficientes para tener por acreditada la existencia de un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan, por ejemplo, los demás ciudadanos. Admitir la legitimación en un grado que la identifique con el "... generalizado interés de todos los ciudadanos en el ejercicio de los poderes de gobierno..." (cfr. CSJN, Fallos 331:1364, entre otros), llevaría a sostener que "... el Poder Judicial dispondría de una autoridad sin contralor sobre el gobierno de la República, pudiendo llegarse al caso en que los demás poderes del Estado le quedaran supeditados con mengua de la letra y del espíritu de la Carta Fundamental" (cfr. CNACAF, Sala II, "Proconsumer C/ EN- Secretaría de Comunicaciones- Resol 8/09 s/ proceso de conocimiento", 16/8/12).-

FISCAL No debe perderse de vista que "Una de las

consecuencias derivadas de la 'separación de poderes' o 'distribución' de los poderes, principio fundamental de nuestra estructura política y organización jurídica..., es que corresponde a los tribunales de justicia conocer y



Ministerio Público de la Nación

decidir las causas que lleguen a sus estrados y hacer cumplir sus decisiones, según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso” (cfr. CSJN, Fallos 333:935).-

Tampoco parece ajustarse a las particularidades del presente caso la doctrina del precedente “Colegio de Abogados de Tucumán” del 14/4/15 – que las accionantes citan en su apoyo-, en el cual la Corte tuvo ante sí una controversia en la cual “no está en debate la interpretación de las normas de la Constitución, sino las mismas reglas que permiten modificarla” (Considerando 8), situación que claramente no es la que se plantea en autos.-

Ante esa particular situación, el Tribunal admitió la legitimación basada en la mera preservación de la legalidad por estar en juego “la afectación de la fuente misma de toda legitimidad” (recuérdese que en esa acción declarativa se cuestionaba la incorporación a la Constitución Provincial de Tucumán de 2006 de –entre otras- una cláusula que permitía reformar el texto supremo mediante un sistema legislativo de enmiendas).-

Dijo en dicho precedente la Corte que “En estas situaciones excepcionalísimas... la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés “especial” o “directo”, pues “Cuando están en juego las propias reglas constitucionales no cabe hablar de dilución de un derecho con relación al ciudadano, cuando lo que el ciudadano pretende es la preservación de la fuente de todo derecho” (Considerando 9). -

En mi parecer, luce forzado extender este estándar de legitimación amplificada, que la Corte califica de excepcionalísimo y aplica a un caso en el que se cambiaban las reglas para reformar una Constitución, a un supuesto como el que nos ocupa, en el que –sin soslayar la relevancia del tema- se discute la constitucionalidad de una ley que fija el mecanismo de remoción del Procurador General de la Nación, máxime teniendo en cuenta que el propio Tribunal aclaró, en el mismo precedente, que dicha interpretación “...no debe equipararse a la admisión de la acción popular que legitima a cualquier persona, aunque no titularice un derecho, ni sea afectada, ni sufra



Ministerio Público de la Nación

perjuicio. En abierta contradicción a ella, la legitimación en este caso presupone que el derecho o el interés que se alega al iniciar la acción presentan un nexo suficiente con la situación del demandante...” (cfr. Considerando 12); extremos que, como mencioné arriba, no se encuentran acreditados en las presentes actuaciones.-

V.- En función de lo expuesto, es claro que el objeto de la acción requiere la intervención del juez en exceso del ámbito de atribuciones que la Constitución le asigna. La inexistencia de un “caso judicial” así como la de una apariencia mínima de legitimación obstan a que el proceso sea viable.-

No debemos soslayar que los jueces operan sobre causas, esto es, controversias acerca de la existencia y alcance de derechos subjetivos o de incidencia colectiva, y no sobre toda clase de conflicto o disputa, por significativa que fuere; extremo cuya concurrencia incumbe a los jueces verificar, aun de oficio la legitimación de las partes (CSJN Fallos: 331:2257; 308:1489, entre muchos otros).-

En este contexto, también resulta improcedente pretender que V.S. impulse una ley que regule la remoción del Procurador General. La Constitución atribuyó las competencias específicas en materia de formación de leyes. La “iniciativa legislativa”, corresponde a los Diputados, Senadores y al Presidente de la Nación. La última reforma constitucional de 1994 incorporó también el derecho de “iniciativa popular”, que permite a los ciudadanos presentar proyectos de leyes ante la Cámara de Diputados, siempre que cumplan con los requisitos que determina la ley (CN, art.39).-

En esta línea, cabe recordar que el equilibrio entre los poderes de gobierno, cuando está en juego la relación del judicial con las otras ramas, reposa en un elemento basal del sistema diseñado por los constituyentes (art. 116 de la CN). La intervención de los jueces está pensada para resolver causas relativas a situaciones jurídicas protegidas por el ordenamiento. Bajo ese recaudo, queda garantizado que cuando el pleito involucra al Estado, lo hace ante la necesidad de proteger una situación que el orden jurídico (constitucional o legal)



Ministerio Público de la Nación

reconoce y a cuyo respecto otorga acción para lograr, según el caso, su respeto, restablecimiento o compensación. Como contrapartida, entonces, aunque la sentencia involucre competencias de otras ramas del gobierno, el objeto directo no es su control, porque siempre debe existir un derecho o situación reivindicable por la parte legitimada conforme al régimen normativo aplicable.-

De todos modos, evitar que las decisiones de los jueces alteren el principio de división de poderes, supone que las medidas que ellos pueden decretar no discurren exclusivamente en el ámbito de lo que son medidas privativas de los órganos políticos, aun en los supuestos mencionados en que deben controlarlos. De ahí que sus soluciones deban corporizar en el caso concreto los “estándares susceptibles de ser descubiertos y administrados por los jueces” a que se refiere el precedente *Baker v. Carr* (369 U.S. 186, 217), cuya doctrina fue recogida por nuestro más Alto Tribunal a partir del fallo “Zaratiegui Horacio” (Fallos 311:2580). Si en lugar de descubiertos y administrados, esos estándares

fueran fijados por los jueces, éstos magistrados vendrían a violar la división de poderes y, en última instancia, el principio de la soberanía del pueblo del art. 33 de nuestra Carta Magna.-

Ello así, porque en el marco de dicho principio compete al pueblo -sujeto portador de la voluntad general rousseauniana- determinar las normas que deben cumplir las soluciones particulares. En definitiva, estos límites constitucionales provienen de la noción de causa. En nuestro sistema, el juez, tiene el deber de ser fiel al programa legislativo y el orden jurídico presente no tolera, por razones de política muy claras, que el juez se emancipe de las soluciones de la ley y se lance con su programa legislativo propio (Eduardo J. Couture, "Estudios de Derecho Procesal Civil", T. I, "La Constitución y el proceso civil", pág. 80, tercera edición, Depalma, Buenos Aires, 1998; FENOCHIETTO, Carlos Eduardo "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado, Anotado y Concordado", T.I, págs. 367/369; PALACIO, Lino E., "La excepción de falta manifiesta de legitimación para obrar", Revista Argentina de Derecho



Ministerio Público de la Nación

Procesal, 1968, n° 1, p. 78; FALCON, Enrique M., "Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial", Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2006, t. I, p. 308; MORELLO, Augusto M., SOSA, Gualberto L., BERIZONCE, Roberto O., "Código Procesal Civil y Comercial Anotado y Concordado", 2ª ed., Ed. Platense-Abeledo-Perrot, La Plata, 1994, t. IV-B, p. 221; DEVIS ECHANDIA, Hernando, "Nociones Generales de Derecho Procesal Civil", Ed. Aguilar, Madrid, 1966, p. 310 ; Cam.NAC.CONT.ADM.FED., Sala IV "Tipoka S.A. y otro c/EN (M.E. y O.S.P.) Superintendencia de Seguros Res.25.429/97" de fecha 7/11/2000 ; Sala I, "Díaz, Carlos J. c/E.N.y otros s/amparo", de fecha 5/8/99; Sala II, "ACIJ y otro c/ EN -Ley 25.790 y otro s/ proceso de conocimiento" de fecha 22/06/2010 y "Asociación de Abogados de Bs. As. c/EN -Dto. 319/04 y 698/99 s/proceso de conocimiento" de fecha 3/06/08).- **FISCALES.gob.ar**

Las noticias del Ministerio Público Fiscal
VI.- Por todo lo expuesto, considero que debería hacerse lugar a la excepción de falta de legitimación activa incoada, ya que, de lo contrario, ante la inexistencia palmaria de "caso" las accionantes obtendrían la

derogación de una ley, medida que, en principio, no se encuentra comprendida entre los remedios que los tribunales nacionales pueden otorgar como reparación por la violación de derechos individuales (CSJN Fallos: 2:253; 24:248; 94:444; 95:51 y 290; 313:863;317:335, entre otros).-

En estos términos dejo contestada la vista que se confirió a este Ministerio Público.-

FISCALIA FEDERAL, 29 de septiembre de 2017.-

MIGUEL A. GILLIGAN
FISCAL FEDERAL

FISCALES.gob.ar

Las noticias del Ministerio Público Fiscal