

Libro en reconocimiento al
Dr. Germán J. Bidart Campos

Defensa de la Constitución

Garantismo y controles

Víctor Bazán
(Coordinador)



SOCIEDAD ANÓNIMA EDITORA,
COMERCIAL, INDUSTRIAL Y FINANCIERA

Notas sobre legitimación procesal en la jurisprudencia norteamericana y argentina

Estela B. Sacristán^(*)

SUMARIO

I. Introducción. II. La jurisprudencia norteamericana. III. La jurisprudencia argentina. IV. Reflexiones finales.

I. INTRODUCCION

Cuando nos preguntamos acerca de la noción de legitimación procesal —entendida como la verificación de la capacidad en el litigante para que el tribunal decida una cuestión¹—, y necesitamos saber si concretamente en el caso la misma se verifica, resulta inevitable hacer un repaso mental de la jurisprudencia en la materia; ello se explica en la medida en que —debemos reconocerlo— son reglas de índole jurisprudencial las que, por lo general, orientan el rumbo, sin perjuicio de alguna determinación legislativa más o menos precisa², la cual será, a su turno, objeto de interpretación judicial. Lo dicho cobra aún más importancia en el específico campo de la legitimación activa, pues hace a determinar si quien pone en marcha la maquinaria judicial, realmente la acredita.

Por otro lado, sabemos que la cuestión de la existencia o no de legitimación procesal adquiere un rol trascendente cuando del ejercicio del control judicial —especialmente, de constitucionalidad— se trata, pues se afirma que, para que el ejercicio de dicho control sea posible, es menester la existencia de un “caso” —o controversia—, y para que haya caso, debe haber un “legitimado” procesal, alguien que posea capacidad para obrar procesalmente, para estar en juicio. En otras palabras, antes de verificarse la existencia de caso, deberá indagarse en la existencia de legitimación procesal activa, o *standing to sue*, según se la denomina en el derecho constitucional norteamericano³.

^(*) Abogada especialista en Derecho Administrativo-Económico (UCA). Integra la Cátedra de Elementos de Derecho Constitucional del Dr. ALBERTO DALLA VÍA (Facultad de Derecho, UBA). Profesora adjunta de Introducción al Derecho Administrativo (UCA. Posgrado Especializado en Derecho Administrativo-Económico), de Derecho Administrativo Comparado (Master en Derecho Administrativo, Universidad Austral), y de Tarifas (Posgrado en Regulación Económica, UCA).

¹ “Warth v. Seldin”. 422 U.S. 490 (1975), en p. 498.

² Por ejemplo, el art. 55 de la ley 24.240 de defensa del consumidor prescribe: “Legitimación. Las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas están legitimadas para accionar cuando resulten objetivamente afectados o amenazados intereses de los consumidores (...)” en tanto cumplan con los requisitos del art. 56 de dicha ley; el art. 86 de la Constitución nacional expresa que el Defensor del Pueblo “tiene legitimación procesal”; la ley 25.326 de protección de datos personales establece en su art. 34: “Legitimación activa: La acción de protección de los datos personales o de habeas data podrá ser ejercida por el afectado (...), los sucesores (...)”.

³ Empero, el orden que señalamos, en los hechos, no es tan simple. Entre los precedentes norteamericanos podemos citar un caso en que el razonamiento fue el opuesto. Se trata de “Steel Company, a.k.a. Chicago Steel and Pickling Company v. Citizens for a Better Environment”, 118 S.Ct. 1003 (1998), en el que una organización pro-medio ambiente solicitó una medida de índole cautelar y accionó a fin de que se declarara que una compañía debía presentar unos informes relativos a la emisión y almacenamiento de químicos tóxicos o peligrosos correspondientes a los últimos años de conformidad con lo establecido en la Ley de Planificación de Emergencia y de Derecho de la

Teniendo en cuenta lo dicho, en este breve trabajo nos proponemos: en primer lugar, efectuar una breve reseña en relación a legitimación procesal activa, tanto desde el punto de vista de la jurisprudencia norteamericana, como desde el punto de vista de la jurisprudencia argentina, en ambos casos, acudiendo a los precedentes de los respectivos Máximos Tribunales. En el ámbito de nuestro país, se diferenciarán las etapas anterior y posterior a la reforma constitucional de 1994. Finalmente, se volcarán las conclusiones pertinentes.

II. LA JURISPRUDENCIA NORTEAMERICANA

La cuestión de la existencia de legitimación activa o *standing to sue*⁴ a los efectos de la revisión judicial constituye, probablemente, uno de los temas más arduos en lo que hace a la formulación de generalizaciones. Ello, toda vez que puede resultar —como, según veremos, ocurre en nuestro país— de una combinación de formulación legislativa y de interpretación judicial⁵.

Como también se ha destacado alguna vez, aquellas generalizaciones pueden resultar desprovistas de valor alguno, según lo expresara el juez de la Corte Suprema norteamericana William O. Douglas, en el fallo "Data Processing v. Camp": "Las generalizaciones sobre la legitimación activa carecen, en términos generales, de valor como tales. Una generalización resulta, sin embargo, necesaria y consiste en que la cuestión de la legitimación ante los tribunales federales debe ser considerada en el esquema del Artículo III que restringe el ejercicio del poder judicial a los 'casos' y 'controversias'"⁶.

Teniendo en cuenta estas reservas, repasemos ahora algunos de los más importantes fallos de aquel Tribunal, que agrupamos según el criterio más o menos amplio o más o menos restrictivo que de ellos emana, relacionándolos temporalmente con las diversas presidencias de aquél.

a) Criterio restrictivo

Un criterio restrictivo parece haber signado la "Era Taft", que corre entre 1921 y 1930, así denominada por corresponder al período en que presidió la Corte el *Chief Justice* Taft. Digno exponente de dicha tendencia es el fallo "Frothingham"⁷, de 1923, en el cual se denegó legitimación a unos sujetos contribuyentes de

Comunidad A Saber (*Emergency Planning and Community Right-To-Know Act*); se debatía si se podía accionar por violaciones a esa ley ocurridas totalmente en el pasado. Si bien la Corte —por mayoría— sostuvo que como el remedio perseguido por los actores en nada solucionaría el daño alegado, aquéllos carecían de legitimación para accionar; el *Justice Stevens* —en voto parcialmente concurrente— expresó que primero debía resolverse la cuestión estatutaria o de interpretación legal, para luego analizar la existencia o no de legitimación ("Steel", 118 S.Ct. 1003, en p. 1021).

⁴ Se sigue a CHEMERINSKY, ERWIN: *Federal Jurisdiction*, 2^{da} ed., Little Brown & Co., Boston, 1994, p. 53.

⁵ Ver nuestro "Determinación de la Legitimación Activa del Ministerio de Cultura y Educación en el marco de la Ley de Enseñanza Superior", en *LL*, 1996-D, p. 89 y ss.

⁶ "Association of Data Processing Service Organizations, Inc. v. Camp", 397 U.S. 150, en p. 151 y ss. (1970), voto del *Justice W. Douglas*. A continuación, en el mismo fallo, en p. 152, se comparan los casos "Flast v. Cohen", 392 U.S. 83 (1969) y "Data Processing", destacándose que si bien los dos tienen un punto de partida en el artículo III de la Constitución norteamericana, no se siguen el uno al otro necesariamente. Finalmente, en p. 158, se otorga legitimación a la empresa.

⁷ "Frothingham v. Mellon", 262 U.S. 447 (1923).

impue
federa
fin de
no sól
de gra
acredi
poblac

E
config
la Ley
1922¹
establ
con la

F
gham'
riable
crono:

b) Cr

E
períod
para r
los ad:

E
contrib
de libr
parroqu
innovó
la legit
lógica
ese sta.

⁸ I
apropiar
la Mater
de los es

⁹ Se
federal es
contribuy
(...) tan r
447, en p

¹⁰ "I
268 U.S.
¹¹ C

los jóvene
el giro ec
ley no se f
que la cue

¹² 26

¹³ "F

¹⁴ En
tiene dos a
tipo de act

impuestos a los fines de la impugnación de la constitucionalidad de una ley federal⁸. El *Justice Sutherland*, que lideró la opinión de la Corte, sostuvo que, a fin de que se le reconociera legitimación activa, el contribuyente debía demostrar no sólo que la norma legal era inválida sino también que había sufrido alguna clase de gravamen "directo" como resultado de la aplicación de aquélla; no era suficiente acreditar que se había sufrido un gravamen indefinido, similar al que sufriera la población en general⁹.

Esta postura restrictiva halla excepción en el caso "Pierce"¹⁰ por haberse configurado los premencionados requisitos; el Tribunal afirmó que, efectivamente, la Ley Local de Educación Obligatoria (*Oregon Compulsory Education Act*) de 1922¹¹ afectaba en forma directa los intereses económicos de la apelada —un establecimiento de enseñanza confesional— toda vez que interfería irrazonablemente con la libertad de los padres y tutores a dirigir la crianza y educación de los menores.

Posteriormente, entre 1930 y 1953, la Corte siguió remitiéndose a "Frothingham"¹² para denegar legitimación activa a los contribuyentes y así lo hizo invariablemente hasta 1968, cuando se falló el legendario caso "Flast", que, por razones cronológicas, es mencionado en la siguiente sección de este trabajo.

b) Criterio amplio

En la denominada "Era Warren" (1953-1969), así llamada por corresponder al período en que el *Chief Justice Earl Warren* presidió el Tribunal, los requerimientos para reconocer la existencia de legitimación activa fueron morigerados respecto de los adoptados anteriormente, liberalizándose los en cierta forma.

Esta tendencia se corporiza con "Flast v. Cohen"¹³, caso en el cual unos contribuyentes impugnaban la decisión oficial de afectar fondos federales a la compra de libros de texto y otros materiales didácticos para ser empleados en las escuelas parroquiales. El fallo recaído en este caso de 1968 —liderado por el mismo Warren— innovó sanamente en el sentido de que creó un estándar dual para la verificación de la legitimación activa: por un lado, los contribuyentes debían demostrar una conexión lógica entre tal *status* y la ley impugnada; por el otro, debían probar una relación entre ese *status* y la exacta naturaleza de la violación constitucional alegada¹⁴; como los

⁸ La señora Frothingham, contribuyente, había impugnado la decisión del Congreso de apropiarse de fondos asignados a los estados a fin de ejecutar un programa materno-infantil bajo la Maternity Act de 1921 arguyendo que el estado federal había afectado las facultades reservadas de los estados de conformidad con lo prescripto en la Décima Enmienda.

⁹ Se afirma en el fallo que: "La relación entre un contribuyente estadounidense y el gobierno federal es muy diferente. Su interés en los recursos del Tesoro es compartido con otros millones (de contribuyentes), es comparativamente diminuto e indeterminable, y el efecto sobre la futura tributación (...) tan remoto, fluctuante e incierto, que no ofrece basamento alguno para una apelación" (262 U.S. 447, en p. 487).

¹⁰ "Pierce, Governor of Oregon v. Society of the Sisters of the Holy Names of Jesus and Mary", 268 U.S. 510 (1925).

¹¹ Con vigencia a partir del 1 de septiembre de 1926, la ley, en tanto aplicada, obligaba a todos los jóvenes normales de entre 8 y 16 años de edad a concurrir a escuelas públicas, destruyendo así el giro económico de las escuelas privadas. Nótese que, si bien al momento de dictarse el fallo la ley no se hallaba vigente, el Tribunal declaró, en un solo renglón al final de la opinión mayoritaria, que la cuestión no resultaba inoficiosa.

¹² 262 U.S. 447 (1923).

¹³ "Flast v. Cohen, Secretary of Health, Education and Welfare", 392 U.S. 83 (1968).

¹⁴ En este sentido, la Corte afirmó que: "El nexo que se exige en los contribuyentes federales tiene dos aspectos. Primero, el contribuyente debe establecer un vínculo lógico entre ese *status* y el tipo de acto normativo atacado (...) Segundo, el contribuyente debe establecer un nexo entre ese

impugnantes acreditaron ambos extremos, se les reconoció aptitud para ejercer la pretensión que esgrimían¹⁵.

En el período que nos ocupa se detectan otros pronunciamientos de similar tesitura. Así, en "Baker v. Carr"¹⁶ se reconoció el interés de un votante en punto a la impugnación de un distrito electoral incorrectamente delimitado, y en "School District v. Schempp" se lo reconoció en un alumno de una escuela pública que se agraviaba por la obligatoriedad de pronunciar una oración escolar matutina¹⁷.

c) Criterio nuevamente restrictivo

La Corte, bajo la presidencia del *Chief Justice* Burger (1969-1986) inclinó el péndulo hacia la dirección opuesta a la que recién describimos. En 1972 denegó legitimación a una agrupación que había impugnado la constitucionalidad del seguimiento (*surveillance*) de las manifestaciones políticas en la vía pública por parte de personal militar¹⁸. También se la denegó a una agrupación ecologista, Sierra Club, que intentaba impedir la construcción de un centro de esquí en el Parque Nacional Mineral King¹⁹; en ajustado voto mayoritario, se concluyó que los apelantes no habían podido demostrar "un interés personal (*personal stake*) en el resultado" del litigio²⁰.

Igualmente, la Corte aplicó el apuntado criterio restrictivo denegando legitimación, entre otros, a los integrantes de una asociación de veteranos que se oponían a la guerra de Vietnam en una acción de clase en la que se agraviaban por el hecho de que ciertos miembros del Congreso, que votaban leyes sobre los fondos a destinar a la guerra, ocuparan cargos en el cuerpo de reservistas²¹; a los contribuyentes que iniciaron una acción a fin de que se publicitaran los fondos destinados a la Agencia Central de Inteligencia (CIA)²²; a varias organizaciones del condado de Rochester, estado de New York, que impugnaban la constitucionalidad de una ordenanza urbanística de Penfield —una localidad suburbana— que impedía que las personas de bajos o medianos recursos moraran en dicho pueblo²³; a unos indigentes que habían impugnado una norma tributaria federal por la cual se concedían beneficios impositivos a aquellos hospitales que concedieran menos servicios médicos gratuitos y más servicios en forma onerosa²⁴; a los padres de unos niños de color que alegaban que

status y la exacta naturaleza de la violación constitucional alegada (...). Cuando ambos nexos se hayan establecido, el litigante habrá demostrado un interés, como contribuyente, en el resultado de la controversia y será parte adecuada a fin de invocar la jurisdicción de un tribunal federal". Y se agrega: "Los contribuyentes apelantes en este caso han satisfecho ambos nexos para sustentar su pretensión de legitimación bajo el *test* que hoy anunciamos" (392 U.S. 83, en p. 102).

¹⁵ Señala Tawil que en este fallo, con claridad conceptual, la Corte distinguió la cuestión atinente a la legitimación, del problema de fondo planteado; conf. TAWIL, GUIDO: *Administración y Justicia - Alcance del Control Judicial de la Actividad Administrativa*, t. II, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 10 y sus numerosas citas.

¹⁶ "Baker v. Carr", 369 U.S. 186 (1962).

¹⁷ "School District v. Schempp", 374 U.S. 203 (1963).

¹⁸ "Laird, Secretary of Defense v. Tatum", 408 U.S. 1 (1972).

¹⁹ "Sierra Club v. Morton", 405 U.S. 727 (1972).

²⁰ "Laird", cit., p. 13 y "Sierra Club", cit., p. 739.

²¹ "Schlesinger, Secretary of Defense v. Reservists Committee to Stop the War et al.", 418 U.S. 208 (1974). La sentencia posee gran valor didáctico toda vez que el voto mayoritario efectúa en su sección II un análisis de "Flast", citado, un análisis de la legitimación en calidad de "ciudadano" (sección II.B) y en calidad de contribuyente (sección II.C).

²² "United States v. Richardson", 418 U.S. 166 (1974).

²³ "Warth v. Seldin", 422 U.S. 490 (1975).

²⁴ "Simon, Secretary of the Treasury v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization", 426 U.S. 26 (1976).

el In
no h
en la
segr
estac
hosp
ley c
sufra
por l
había

restr
de p
estuc
sobre
la re
de q
mucl
legal

d) C

corre
caso
Wild

de u
polít
carg
centr
carec
mera
de c

dene
tami
que
Act)

Inc

presid
U.S.
en la

Regul

en pel

el Internal Revenue Service —suerte de administración general de ingresos públicos— no había puesto en vigencia la reglamentación en virtud de la cual no se hallarían en la posición de “exentos” los establecimientos educativos privados que continuaran segregando en razón del color²⁵; a una organización pro-separación entre Iglesia y estado que pretendía que no se cediera, como propiedad en desuso, un antiguo hospital naval a un establecimiento de enseñanza confesional privado existiendo una ley que sólo permitía una cesión a favor de entidades sin fines de lucro exentas de sufragar impuestos²⁶; a un sujeto que, al ser arrestado, había sufrido daños físicos por la técnica de estrangulamiento²⁷ empleada por las fuerzas de seguridad y que había solicitado la no aplicación en el futuro de dicha técnica.

Sin embargo, no puede decirse, sin más, que, en la etapa apuntada, la tendencia restrictiva fuera siempre uniforme. Un caso revela lo contrario: en 1973, en un caso de perfil medioambientalista, se reconoció legitimación activa a un grupo de estudiantes de derecho que impugnaban una regulación por la que se establecía un sobreprecio a los fletes ferroviarios, alegando aquéllos que el sobreprecio dificultaría la redistribución o recirculación de botellas y latas²⁸. La Corte aseveró que “el hecho de que ciertos intereses medioambientales en particular sean compartidos por muchos, en vez de por unos pocos, no los torna menos merecedores de protección legal”.

d) Criterio ecléctico

La Corte, bajo la presidencia del *Chief Justice* William Rehnquist —período que corre desde 1986—, en otro vaivén pendular, restringió la legitimación activa en dos casos de trascendencia: son los fallos “*Renne v. Geary*”²⁹ y “*Luján v. Defenders of Wildlife*”³⁰.

En el primero de ellos, se sostuvo que no era cuestión justiciable la impugnación de una disposición de la Constitución de California que prohibía a los partidos políticos nominar a sus candidatos en elecciones para los cargos de juez y otros cargos del gobierno local, toda vez que lo accionantes —miembros de los comités centrales de los partidos Republicano y Demócrata del condado de San Francisco— carecían de legitimación para ello, además de no mediar gravamen actual sino meramente hipotético a la luz de las libertades que emanan de la Primera Enmienda de cara a la restricción local.

En el segundo, a raíz de un conflicto medioambientalista, el *Justice* Scalia les denegó legitimación a los actores porque no habían podido acreditar el “daño inminente”, esto es, que estaban en peligro inmediato de sufrir un gravamen concreto que sustentara su reclamo bajo la Ley de Especies en Peligro (*Endangered Species Act*) de 1973³¹. Tengamos presente que en este importante pronunciamiento se

²⁵ “*Allen v. Wright*”, 468 U.S. 737 (1984).

²⁶ “*Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, Inc.*”, 454 U.S. 464 (1982).

²⁷ En el original, *choke hold*, que se refiere literalmente a retener (*hold*) al sujeto con una presión en la garganta dificultando la respiración (*choke*). En “*City of Los Angeles v. Lyons*”, 461 U.S. 95 (1983), p. 115, el voto del *Justice* Marshall aclara que ello se lograba ejerciendo presión en la garganta del sujeto con el antebrazo. Estos hechos no fueron puestos en tela de juicio.

²⁸ Se trata de “*United States and Interstate Commerce Commission v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*”, 412 U.S. 669 (1973).

²⁹ “*Renne, San Francisco City Attorney v. Geary*”, 501 U.S. 312 (1991).

³⁰ “*Luján, Secretary of the Interior v. Defenders of Wildlife*”, 504 U.S. 555 (1992).

³¹ La Sección 7(a)(2) de la ley establece competencias respecto de la protección de las especies en peligro, asignándolas a las carteras de Interior y de Comercio, y exige que cada agencia federal

empleó, a modo de *test*, la regla de que, a los fines del reconocimiento de la legitimación, se debe acreditar: a) una lesión de hecho (*injury in fact*), y b) que el interés que se intenta reivindicar debe hallarse comprendido dentro de la zona de intereses (*zone of interests*) protegidos por la ley o disposición constitucional en cuestión. También se estableció que debía demostrarse, c) la relación de causalidad (*causation*) y d) la posibilidad de reparación (*redressability*), esto es, que el remedio pretendido probablemente repararía la lesión infligida. Ante esta prueba, los Defenders of Wildlife no tuvieron por acreditada su legitimación.

Empero, en otra línea argumental, la Corte reconoció legitimación activa en varios casos que a continuación mencionamos:

En "Jacksonville"³² —un conflicto de aristas étnicas— la Corte reconoció la legitimación de una asociación de contratistas públicos para demandar a la municipalidad por no haber podido ofertar debido a la existencia de una restricción discriminatoria. La restricción surgía de una ordenanza municipal —enmarcada en un plan de acciones afirmativas o de protección a ciertas minorías— según la cual el 10% de los montos asignados a contrataciones públicas municipales por año sería afectado a las denominadas "empresas comerciales de las minorías". La mayoría de las empresas que integraban la asociación actora no encuadraban en ese perfil. El tribunal inferior falló en el sentido de que la asociación no estaba legitimada para impugnar la ordenanza porque no había podido demostrar que, de no existir aquélla, hubieran podido presentarse exitosamente en las licitaciones. Hallándose en trámite la causa, se derogó la ordenanza. La Corte sostuvo: a) que no resultaba inoficioso pronunciarse sobre el caso, y b) que la asociación estaba legitimada para demandar a la ciudad de Jacksonville demostrando sólo que una política discriminatoria les vedaba la posibilidad de presentarse a licitación bajo condiciones de igualdad.

En "Wyoming v. Oklahoma"³³, el Alto Tribunal norteamericano amplió la legitimación con efectos pro-federalistas. En este caso, que tramitaba en la competencia originaria de la Corte, se permitió que los estados impugnarán la constitucionalidad de las leyes y reglamentaciones de otros estados invocando la cláusula comercial cuando esas normas afectaban negativamente el nivel de recaudación impositiva de esos estados. La situación era la siguiente: a fin de promover los empleos locales y para aumentar los ingresos fiscales, Oklahoma sancionó en 1986, una ley que establecía que sus empresas de servicios públicos deberían adquirir, de proveedores de ese estado, al menos el 10% del carbón que empleaban. Así, las empresas de servicios públicos de Oklahoma disminuyeron las compras de carbón del estado de Wyoming, y éste perdió los ingresos fiscales provenientes de impuestos locales al carbón que se hubieran generado si éste hubiera sido efectivamente

consulte al órgano competente a fin de asegurar que cualquier acción gubernamental emprendida con fondos de la agencia no ponga en peligro la continuidad en la existencia o el hábitat de cualquier especie en peligro o bajo amenaza. Los funcionarios dictaron una resolución conjunta por la cual se aplicaba la precitada disposición § 7(a)(2) a los emprendimientos norteamericanos en naciones extranjeras, pero una resolución conjunta posterior limitó el ámbito de aplicación al territorio de los Estados Unidos. Unas organizaciones dedicadas al medio ambiente iniciaron demanda a fin de que se declarara que la nueva disposición no condecía con el ámbito físico establecido en § 7(a)(2), y solicitaron una medida cautelar por la cual se exigiera al ministro (*Secretary*) de Interior que dictara un acto disponiendo la vigencia de la interpretación originaria. La Corte de Apelaciones revocó la sentencia de la Corte de Distrito, que había rechazado la demanda por falta de legitimación. La Corte de Distrito ordenó al ministro que dictara el acto, decisión que fue confirmada por la Corte de Apelaciones. La Corte Suprema falló en el sentido de que las organizaciones carecían de legitimación para accionar.

³² "Northeastern Florida Chapter of the Associated General Contractors of America v. City of Jacksonville, Florida, et al.", 508 U.S. 656 (1993).

³³ "State of Wyoming v. State of Oklahoma", 502 U.S. 437 (1992).

adquirido por la por el *Justice W* que la cláusula c En cambio, una estado de Wyc comprendido en que el interés marginalmente comercial, en a regulaciones es la expansión de avalancha de ju

Posteriorr criterio amplio³ Federal Elector rechazado una organización, (*American Isra tico*) de confor (*Federal Elect* sujeta a las oi (*disclosure*) de revocó la sentu Comisión Fede la legitimación el otro, el som

³⁴ "Federal Hanks, Andrew

³⁵ Nos rem Electores pueden

³⁶ La creac en § 437c. del S sobre Campañas la Comisión se i delegados, quien con el acuerdo d mismo partido originariamente la contabilidad, particular, aplica *Tempo* e del Sen a confirmar por a las facultades Constitución, qu a los funcionari específico, conf declaró la const toda vez que así corrupción del p

³⁷ Las car U.S.C. Esta ley, parcial de inconst incluso no hace en ese fallo, cor 509.

adquirido por las empresas de servicios públicos de Oklahoma. La Corte, liderada por el *Justice White*, declaró la inconstitucionalidad de la ley impugnada toda vez que la cláusula comercial impedía las medidas económicas proteccionistas localistas. En cambio, una minoría de la Corte liderada por el *Justice Scalia* afirmó que el estado de Wyoming no había logrado acreditar un daño directo o un interés comprendido en la zona de intereses protegidos por la cláusula comercial. Agregó que el interés de un estado por recaudar impuestos se hallaba relacionado sólo marginalmente con la tradicional jurisprudencia de esa Corte de aplicar la cláusula comercial, en ausencia de ley del Congreso, para tachar de inconstitucional aquellas regulaciones estatales que entorpecen el comercio interestadual. Y concluyó en que la expansión de la noción de legitimación por parte de ese Tribunal generaría una avalancha de juicios iniciados por los estados.

Posteriormente, se dicta el fallo "Akins"³⁴, en el que también se adopta un criterio amplio³⁵ en relación con la legitimación para impugnar actos de la Comisión Federal Electoral (*Federal Election Commission*)³⁶. En sede de la Comisión se había rechazado una presentación de Akins y otros en la cual alegaban: a) que una organización, denominada Comité de Asuntos Públicos Americano-Israelíes (*American Israel Public Affairs Committee*) (AIPAC), constituía un "comité político" de conformidad con lo prescripto en la Ley Federal de Campañas Electorales (*Federal Election Campaign Act*) (FECA) de 1971³⁷, y b) que, por ende, se hallaba sujeta a las obligaciones de dicha ley, especialmente en punto a la publicidad (*disclosure*) de sus miembros, contribuciones y gastos. La Corte de Apelaciones revocó la sentencia anterior, fallando a favor de Akins y sus pares, por lo que la Comisión Federal Electoral recurrió ante la Corte. Esta debía dilucidar: por un lado, la legitimación activa de los votantes para impugnar la decisión de la Comisión; por el otro, el sometimiento de la AIPAC a las cargas que aquella ley impone respecto

³⁴ "Federal Election Commission v. James E. Akins, Richard Curtiss, Paul Findley, Robert J. Hanks, Andrew Killgore, and Orin Parker", 524 U.S. 11, 141 L.Ed.2d 10 (1998).

³⁵ Nos remitimos a nuestro "Se Amplía la Legitimación en el Derecho Norteamericano: Los Electores pueden conocer el Financiamiento del Proceso Electoral", en *LL*, 1999-E, p. 101 y ss.

³⁶ La creación, integración y funcionamiento de la Comisión Federal Electoral se halla reglada en § 437c. del Subcapítulo 1 sobre Publicidad de Fondos de Campañas Federales del Capítulo 14 sobre Campañas Electorales Federales del Título 2 del United States Code (U.S.C.). Actualmente la Comisión se integra con el *Secretary* del Senado y el *Clerk* de la Cámara de Diputados o sus delegados, quienes no poseen derecho de voto, y seis miembros más designados por el Presidente con el acuerdo del Senado. Se permite que hasta tres miembros de la Comisión sean afiliados a un mismo partido político, conf. § 437c.(a)(1). Es una *agency* u organismo administrativo que originariamente se hallaba integrada por ocho miembros, con competencia para administrar, llevar la contabilidad, dar a conocer la misma, efectuar investigaciones, dictar actos de alcance general y particular, aplicar sanciones. La integración con dos miembros designados por el presidente *Pro Tempore* del Senado, dos por el presidente de la Cámara de Diputados, y dos por el presidente, todos a confirmar por ambas Cámaras del Congreso, fue declarada inconstitucional, salvo en lo que hacía a las facultades investigativas e informativas, por violar el Artículo II, § 2, cláusula 2 de la Constitución, que establece que el Presidente propondrá, y, con el acuerdo del Senado, nombrará, a los funcionarios de los Estados Unidos, cuyos nombramientos no se hallen sujetos a otro régimen específico, conf. "Buckley v. Valeo", 424 U.S. 1 (1976), p. 109-143. En dicho fallo también se declaró la constitucionalidad de las disposiciones sobre publicidad de las registraciones contables toda vez que asisten un interés gubernamental consistente en informar al electorado y prevenir la corrupción del proceso político, "Buckley v. Valeo", 424 U.S. 1 (1976), p. 60-84.

³⁷ Las campañas electorales federales se hallan legisladas en el capítulo 14 del Título 2 del U.S.C. Esta ley, que data de 1971, sufrió, como expresamos en la nota precedente, alguna declaración parcial de inconstitucionalidad y modificaciones menores, ver "Buckley v. Valeo", 424 U.S. 1 (1976), incluso no hace tanto tiempo. En opinión de la doctrina, hoy rige la ley tal como la Corte la interpretó en ese fallo, conf. LOWENSTEIN, DANIEL, *Election Law*, Carolina Academic Press, Durham, 1995, p. 509.

de, entre otros aspectos, su inscripción como "comité político"³⁸ y el cumplimiento de los requisitos contables y de publicidad de su actividad de financiamiento político. El Alto Tribunal solamente se pronunció sobre la primera cuestión, esto es, sobre si los votantes poseían legitimación a efectos de impugnar la decisión de la Comisión Federal Electoral que les había denegado el derecho, bajo la Ley Federal de Campañas Electorales, de obtener información relativa a las contabilidad de la organización, previa inscripción³⁹.

Es menester agregar que, en el voto mayoritario en "Akins", se congregan tres juegos de requisitos para verificar la existencia de legitimación: por un lado, la denominada legitimación prudencial⁴⁰, la cual coexiste con el requisito de caso o controversia del artículo III de la Constitución norteamericana, y que también

³⁸ Téngase en cuenta que, en lo que nos interesa, para la ley federal que rige las elecciones, "comité político" es cualquier organización (comité, club, asociación, u otro grupo de personas) que: a) reciba contribuciones (esto es, donaciones, suscripciones, préstamos, depósitos de dinero o de cualquier cosa de valor) efectuadas por cualquier persona a fin de influenciar una elección para un cargo federal, o el pago por parte de cualquier persona de una compensación por los servicios personales de otra persona que sean rendidos a un comité político como "sin cargo" por cualquier razón, por encima de U\$S 1.000 por año calendario; o que b) efectúe gastos (compras, pagos, préstamos, depósitos, donaciones de dinero o de cualquier cosa de valor efectuadas por cualquier persona a fin de influenciar una elección para un cargo federal; y todo contrato, promesa de contrato o acuerdo para efectuar un gasto), por encima de U\$S 1.000 por año calendario. Véase § 431(4)(A)(B)(C), contenida en el Subcapítulo 1 sobre Publicidad (*Disclosure*) de Fondos de Campañas Federales del Capítulo 14 sobre Campañas Electorales Federales del Título 2 del United States Code (U.S.C.).

³⁹ La disidencia analiza la existencia de legitimación activa en los votantes como cuestión previa, concluyendo en la inexistencia de aquella.

⁴⁰ La expresión "legitimación prudencial" data de "Warth v. Seldin", ya citado, en el que se afirmó que la verificación de la legitimación activa involucra tanto: a) limitaciones emergentes de la Constitución a la jurisdicción federal —que hacen, en esencia a la existencia de "caso o controversia", Artículo III de la Constitución norteamericana— como b) limitaciones "por razones de prudencia" en cuanto a su ejercicio, hallándose, en ambas dimensiones, fundada en cuestiones relativas a la limitada injerencia de los tribunales en una sociedad democrática. La doctrina sostiene que la cuestión de la legitimación prudencial gira en torno a si el Congreso puede conferir legitimación en aquellos casos en que la misma no existiría si no se hubiera sancionado la ley: se afirma que cabe presumir que el Congreso puede hacerlo si la barrera ha sido establecida por razones de "prudencia". FALLON, R., MELTZER, D., SHAPIRO, D.: *Hart & Wechsler's The Federal Courts and the Federal System*, 4th ed., The Foundation Press, Westbury, 1996, p. 171, *passim*, con cita de "Warth v. Seldin", cit., y de "Gladstone, Realtors v. Village of Bellwood", 441 U.S. 91 (1979), esp. p. 103, n. 9. Chemerinsky sostiene que el *standing* prudencial no se basa en la Constitución sino en el prudente ejercicio de la función judicial, y, a diferencia de las barreras emergentes de aquella, el Congreso puede pasar por alto las limitaciones establecidas por los tribunales, por razones de prudencia, a través de una ley; para así opinar cita "Warth v. Seldin", cit., esp. p. 501, donde se expresa que: "Si bien la legitimación en manera alguna depende del mérito de la pretensión de la parte agraviada de que una conducta en particular es ilegal (...) a menudo hace a la naturaleza y causa de la pretensión. La lesión presente o inminente requerida por el Artículo III puede existir sólo en virtud de "leyes que establecen derechos, los cuales, al ser invadidos, generan legitimación" (...). Asimismo, la causa de la pretensión del agraviado de obtener reparación asume importancia crítica con respecto a las reglas prudenciales de la legitimación que, aparte de los requisitos mínimos del Artículo III, sirven para limitar el rol de los jueces en la resolución de las disputas públicas. Esencialmente, la cuestión de la legitimación en tales casos consiste en si la previsión constitucional o normativa sobre la cual descansa la pretensión adecuadamente puede ser entendida en el sentido de que otorga a la persona que ocupa el lugar de agraviado un derecho a obtener una reparación judicial (*se omite nota*). (...) El Congreso puede otorgar un derecho expreso a personas que, de otro modo, se hallarían excluidas en virtud de las reglas de la legitimación prudencial. Por supuesto, los requisitos del Artículo III subsisten: el agraviado debe alegar una lesión diferenciada y concreta, aun cuando se tratare de una lesión compartida por un amplio conjunto de otros posibles litigantes. (...) Pero en tanto este requisito se halle satisfecho, las personas a las cuales el Congreso les ha dado el derecho de accionar, expresamente o en forma claramente implícita, pueden tener legitimación para perseguir una reparación sobre la base de los derechos e intereses de otros, y, ciertamente, pueden invocar el interés público general para respaldar su pretensión" (véase CHEMERINSKY, op. cit., p. 57, y sus citas).

coexiste c
precedent
en los vot

Final
el cual se
el daño p
contra di
empleo d
La Corte
el gravan
dilución

Al i
argentina
ción acti
criterio s
los diver
según su

En
directo"
"agravic
litigante
inmedia
y según
también
que se i
contra t

41 J
de la exi:
lado, aqu
la norma
individuo
consiste
medio ar
consecuo
sino con
el Congr
instanci
generale
consider
derecho
of Powe

42

43

44

45

46

47

48

49

de esta
Abaco,

coexiste con los requisitos jurisprudenciales que la Corte va elaborando en cada precedente⁴¹. De cara a todos ellos, el *test* para verificar la existencia de legitimación en los votantes dio, según la Corte Suprema norteamericana, resultado satisfactorio.

Finalmente, cabe mencionar en esta sección un fallo en materia electoral⁴² en el cual se admitió la legitimación de los actores por haberse acreditado que sufrirían el daño personal exigido: unos residentes de los Estados Unidos iniciaron acción contra diversas agencias (u entes públicos) y funcionarios impugnando el futuro empleo de muestreos estadísticos en los censos a efectuarse en el próximo decenio. La Corte, en opinión liderada por la *Justice O'Connor*, falló en el sentido de que el gravamen que sufrirían consistiría en la pérdida del representante estadual y la dilución de la fortaleza de su voto.

III. LA JURISPRUDENCIA ARGENTINA

Al igual que en algunos de los períodos antes reseñados, la Corte Suprema argentina ha adoptado, históricamente, un criterio ecléctico en materia de legitimación activa a los efectos del control de constitucionalidad de una norma. Dicho criterio se perfila en la necesaria determinación, caso por caso, de la existencia de los diversos requisitos exigidos. Dichos requisitos, a su vez, pueden ser clasificados según su índole objetiva y subjetiva.

En el primer grupo –requisitos objetivos– podemos ubicar el requisito de “daño directo” emergente de la aplicación de la norma⁴³, el de “lesión material”⁴⁴, el de “agravio –o perjuicio– concreto”⁴⁵, el cual debe, además, ser “personal”⁴⁶, propio del litigante. En otras palabras, se debe acreditar ser “titular de un interés jurídico inmediato, propio y concreto”⁴⁷ que deba ser jurídicamente protegido. Por otro lado, y según lo reitera una jurisprudencia tradicional no sólo de la Corte Suprema sino también de otras instancias, debe no haberse “consentido” la aplicación de la norma que se impugna⁴⁸, pues si se la impugnara después de habérsela consentido, se iría contra un acto propio⁴⁹.

⁴¹ Por su parte, el *Justice Scalia*, en un conocido trabajo doctrinario, ha explicado que el análisis de la existencia de legitimación “prudencial” da lugar a dos clases de casos o controversias. Por un lado, aquellos en los que el derecho aparece claramente en cabeza de alguien, por ejemplo, cuando la norma establece que determinado organismo o entidad otorgará un beneficio a cierta clase individualizada de personas; y, por otro lado, aquellos casos en los que la intención del Congreso consiste en que la rama ejecutiva implemente determinado programa; por ejemplo, la protección del medio ambiente. En estos últimos casos, los jueces aplican diversos factores “prudenciales” no como consecuencia de que ejerciten su competencia para ampliar o restringir el concepto de legitimación, sino como presupuesto para establecer si existe un derecho en cabeza de un sujeto o no. Cuando el Congreso expresamente dice que existe el derecho, el *test* “prudencial” pierde vigencia. Y en última instancia, existe un límite para el Congreso aun en punto a la transformación de los beneficios generales en derechos. Nótese que *Scalia* coloca esa limitación en el Congreso, no en los jueces porque considera que éstos carecen de competencia para considerar que un beneficio se ha convertido en derecho. Conf. *SCALIA, ANTONIN: “The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers”, en Suffolk University Law Review N° 17, (1983) p. 881 y ss.*

⁴² “Department of Commerce v. United States House of Representatives”, 119 S.Ct. 765 (1999).

⁴³ Fallos: 170: 158; 300: 353.

⁴⁴ Fallos: 301: 991.

⁴⁵ Fallos: 302:1666; 321: 1252.

⁴⁶ Fallos: 321: 1252.

⁴⁷ Fallos: 311: 2580, cons. 3°; 307: 2384, cons. 4°.

⁴⁸ Fallos: 149: 137.

⁴⁹ Sin embargo, por ejemplo, en Fallos: 311: 1132; 321: 2086 se hizo excepción a la aplicación de esta regla. Ampliar en *BIANCHI, ALBERTO B.: Control de Constitucionalidad*, t. II, cap. IV, 2° ed., Abaco, Buenos Aires, 2002, en prensa.

En el segundo grupo de requisitos –subjetivos– podemos observar, en especial luego de la reforma constitucional de 1994, un expansivo espectro de nuevos legitimados activos expresamente reconocidos en la Carta Magna, que se suman a las personas físicas o jurídicas individuales tradicionalmente admitidas como accionantes en pos de un derecho propio. Entre los nuevos legitimados activos debemos considerar:

- a) Los afectados (art. 1º, ley 16.986; art. 43, C.N.);
- b) el Defensor del Pueblo de la Nación (ley 24.284⁵⁰, y art. 86, C.N.);
- c) las asociaciones (art. 43 C.N.); incluso, teóricamente,
- d) el Ministerio Público (art. 120 C.N.).

Todos ellos gozan hoy, en el plano normativo, de legitimación colectiva para accionar, en defensa de un derecho de incidencia colectiva, en el ámbito del cual estén comprendidos. Accionan en pos de un derecho de incidencia colectiva, o derecho subjetivo compartido por más de una persona. No incluimos en esta enumeración a las clases de personas, a tenor del estado de la legislación en la materia al momento de escribir estas líneas, señalando que en el caso “Analía M. Monges”⁵¹ –según entendemos–, no se tramitó una acción de clase sino que se otorgó a la sentencia “efectos” que incluían –por razones de eficiencia judicial– no sólo a la alumna Monges sino a los restantes alumnos en igual situación que ella⁵². Dijo la Corte: “Que, sin perjuicio de la solución a la que aquí se arriba, dada la naturaleza de la materia de que se trata, corresponde declarar que la autoridad de esta sentencia deberá comenzar a regir para el futuro, a fin de evitar perjuicios a los aspirantes a ingresar a la Facultad de Medicina quienes, aun cuando se hallaban ajenos al conflicto suscitado, ante la razonable duda generada por éste, asistieron y eventualmente aprobaron el denominado ‘Ciclo Básico Común’ de la Universidad de Buenos Aires o, en su caso, el ‘Curso Preuniversitario de Ingreso’ creado por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina. En tal sentido, cada estudiante podrá proseguir hasta su conclusión el régimen por el que hubiera optado, con los efectos para cada uno previstos”⁵³, agregándose en la parte resolutive que se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada, “sin perjuicio de lo dispuesto en el considerando 34”.

La antes mencionada “ampliación” de la “base de legitimación”, como comúnmente se alude a ella, puede ser enmarcada en una sana tendencia, que torna siempre vigentes los conceptos de Bidart Campos, quien oportunamente señalara que: “Los egoísmos, los reduccionismos, los angostamientos en materia de legitimación procesal son capaces de desvirtuar al sistema de derechos y al sistema garantista, en la misma medida en que ni uno ni otro rindan el resultado a que están destinados ante la administración de justicia. (...) La desembocadura de los derechos y las garantías en la ruta de acceso a la justicia y en el proceso queda obturada si la

⁵⁰ B.O. 6.12.93.

⁵¹ Fallos: 319: 3148.

⁵² Según Cassagne, la posibilidad propiciada por Bidart Campos –de que resulta más compatible con el principio de igualdad que los efectos de la anulación de un acto de alcance general se extiendan por igual a todos los destinatarios de las normas invalidadas en el fallo– se encuentra ahora reconocida en la jurisprudencia de la Corte Suprema en el fallo “Monges”; cfr. CASSAGNE, JUAN CARLOS: “El Control Jurisdiccional de la Actividad Reglamentaria y Demás Actos de Alcance General”, en LL, 2001-E, p. 1226 y ss., esp. p. 1241 y n. 76, con cita de BIDART CAMPOS, GERMÁN J.: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t. II, Ediar, Buenos Aires, 1991, p. 366.

⁵³ Fallos: 319:3148, cons. 34 del voto de la mayoría.

NOTA

legitimación
pretensión

Emp
de una in
requisitos
sería⁵⁵ y,
la Constit
relación c

Afect
posterior

Ante:
los “afecta
Tal es la in
sobre inco
por el Bea
de la ley 2
de Aerolín
“Gazcón (C
cional de l
nación a la
inconstituc

La p
solamente
el que el a
programa
opiniones
sobre la V
del actor, c
sentido de
“Ejercicio
alcanza, si
ofendidos
–o el juez,
efectos de c

⁵⁴ BIDA
AUGUSTO M.
Abeledo-Peri

⁵⁵ Señaló
al Defensor
presentación
que se dice re
Sentencia An
de la Constitu

⁵⁶ Fallo

⁵⁷ Fallo

⁵⁸ Fallo

⁵⁹ Fallo

⁶⁰ Fallo

⁶¹ Fallo

⁶² Fallo

⁶³ Fallo

⁶⁴ Fallo

para accionar
Derecho Adm

legitimación, que es la llave para ingresar al proceso, se vuelve indisponible a la pretensión del justiciable"⁵⁴.

Empero, como veremos, la innovación de la mencionada reforma ha sido objeto de una interpretación jurisprudencial prudente, de cara a los siempre vigentes requisitos de caso o controversia que necesariamente anidan en toda pretensión seria⁵⁵ y, fundamentalmente, a juego con el principio de separación de poderes que la Constitución consagra, según veremos. Repasemos ahora la jurisprudencia en relación con las cuatro innovaciones.

Afectados: Esta noción puede ser ponderada en la jurisprudencia anterior y posterior a la reforma constitucional de 1994.

Antes de dicha reforma, la jurisprudencia en materia de legitimación activa de los "afectados", cuando de derechos de incidencia colectiva se trataba, era restrictiva. Tal es la interpretación adoptada por la Corte Suprema en los precedentes "Baeza"⁵⁶ sobre inconstitucionalidad del decreto 2.272/84 que estableció la consulta popular por el Beagle; "Constantino Lorenzo"⁵⁷ y "Zaratiegui"⁵⁸, ambos sobre impugnación de la ley 23.172 de aprobación del Tratado del Beagle, "Dromi"⁵⁹ sobre privatización de Aerolíneas Argentinas y pretendida falta de tipicidad del tipo societario adoptado, "Gazcón Cotti"⁶⁰ y "González Bergez"⁶¹ sobre impugnación a la reforma constitucional de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, "Polino"⁶² sobre impugnación a la reforma constitucional de la Constitución nacional, y "Ravaglia"⁶³ sobre inconstitucionalidad de un artículo de la Constitución de Santa Fe.

La primera excepción previa a la reforma constitucional de 1994 se da solamente en el año 1992 en el ya legendario caso "Ekmekdjian c/ Sofovich"⁶⁴, en el que el actor inició una acción de amparo a fin de que Gerardo Sofovich —en su programa de televisión— leyera una carta documento que replicaba las agraviantes opiniones vertidas por el escritor Dalmiro Saenz, en el programa televisivo de aquél, sobre la Virgen María y Jesucristo. La Corte sostuvo, en cuanto a la legitimación del actor, que le reconocía la representación de todos aquellos que pudieran haberse sentido ofendidos por las expresiones del escritor o afectados por éstas. Dijo la Corte: "Ejercido este derecho de responder a los dichos del ofensor, su efecto reparador alcanza, sin duda, al conjunto de quienes pudieron sentirse con igual intensidad ofendidos por el mismo agravio, en las condiciones que el legislador establezca —o el juez, frente a la omisión del legislador, estime prudente considerar— a los efectos de evitar que el derecho que aquí se reconoce se convierta en un multiplicador

⁵⁴ BIDART CAMPOS, GERMÁN J.: "El acceso a la justicia, el proceso y la legitimación", en MORELLO, AUGUSTO M. (Coordinador): *La Legitimación, Homenaje al Profesor Doctor Lino Enrique Palacio*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 15 y ss., esp. p. 18.

⁵⁵ Señala García Pullés que "la circunstancia de considerar que la legitimación que se otorga al Defensor del Pueblo y las asociaciones es de naturaleza procesal, obliga a exigir que sus presentaciones acrediten la existencia de eventuales afectados por los actos que se cuestionan, a los que se dice representar". Cfr. GARCÍA PULLÉS, FERNANDO: "Los Alcances Subjetivos y Objetivos de la Sentencia Anulatoria de un Acto de Alcance General a la luz de los nuevos Derechos y Garantías de la Constitución Nacional", en *R.A.P.*, mayo 2001, N° 272, p. 19 y ss., esp. p. 25.

⁵⁶ Fallos: 306: 1125.

⁵⁷ Fallos: 307: 2384.

⁵⁸ Fallos: 311: 2580.

⁵⁹ Fallos: 313: 863.

⁶⁰ Fallos: 313: 594.

⁶¹ Fallos: 313: 588.

⁶² Fallos: 317: 335.

⁶³ Fallos: 317: 1224.

⁶⁴ Fallos: 315: 1492. Sobre este trascendente fallo véase BARRA, Rodolfo C.: "La Legitimación para accionar en la reciente jurisprudencia de la Corte", *ED*, 151: 801; y CASSAGNE, JUAN CARLOS: *Derecho Administrativo*, t. II, 6ª ed. act., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2000, p. 107.

de respuestas interminables (...). A diferencia de quien ejerce la rectificación o respuesta en defensa de un derecho propio y exclusivo, en los casos como el presente quien replica asume una suerte de representación colectiva, que lleva a cabo en virtud de una preferencia temporal, previo reclamo al órgano emisor de la ofensa, quien podrá excepcionarse de cumplir con otras pretensiones de igual o semejante naturaleza simplemente con la acreditación de la difusión de la respuesta reparadora⁶⁵.

Empero, con posterioridad a 1994 no existe abundante jurisprudencia del Alto Tribunal que reconozca expresamente esta clase de legitimación, que aquél –por mayoría– valoró en 1998 de la siguiente manera: “La reforma constitucional de 1994, al reconocer legitimación ‘al afectado’ en un ‘derecho de incidencia colectiva’, conforme el art. 43, produce, en los hechos, un efecto casi revolucionario: cuando de un derecho de incidencia colectiva se trate, una sola persona podrá accionar, y la sentencia que se dicte necesariamente surtirá efectos hacia todos los afectados dada aquella incidencia del derecho. Según surge de sus arts. 42, 43 y 86, la Constitución Nacional reconoce legitimación para promover la acción de amparo a sujetos potencialmente diferentes de los afectados en forma directa.”⁶⁶

Bien puede destacarse un pronunciamiento del 2000, “Daneri”⁶⁷, en el que el Alto Tribunal, al rechazar la respectiva queja interpuesta por el Estado nacional - Ministerio de Economía, afirmó que el recurrente no había rebatido el argumento central de la sentencia apelada, a saber: “que de la interacción de los términos ‘habitante’ y ‘afectado’ empleados respectivamente en los arts. 41 y 43 de la Constitución nacional, se infiere que pueden interponer acciones de amparo los habitantes cuyo medio ambiente se vea afectado por actos de autoridades públicas o privadas, dictados con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta”. Al rechazarse la queja, quedó firme la sentencia de la Cámara Federal de Paraná, que había acogido el amparo de los actores, quienes habían accionado en su calidad de vecinos de la ciudad de Paraná, abogados en ejercicio del deber de acción pública, legisladores provinciales en cumplimiento de sus deberes de contralor, representantes de entidades ambientalistas y especialistas en temas vinculados al ambiente⁶⁸. La disidencia⁶⁹, en cambio, sostuvo –entre otros argumentos– que la ampliación de la base de la legitimación luego de la reforma del ‘94 no eximía de que se debiera acreditar un gravamen actual o inminente y, en el caso, la propuesta que el decreto impugnado contenía, carecía de naturaleza ejecutoria al no significar más que un proyecto.

Defensor del Pueblo de la Nación: La jurisprudencia de la Corte en relación con las presentaciones del Defensor del Pueblo es, en términos generales, restrictiva, según surge de precedentes tales como “Frias Molinas”⁷⁰, “Defensor del Pueblo de la Nación”⁷¹ y “Consumidores Libres”⁷², especialmente de cara a su competencia, reglada en la ley 24.284, modificada por la ley 24.379.

⁶⁵ Fallos: 315: 1492, cons. 25.

⁶⁶ Fallos: 321: 1352.

⁶⁷ Fallos: 323: 1261.

⁶⁸ Fallos: 323: 1261, cap. I del Dictamen del Procurador General, Dr. Nicolás E. Becerra.

⁶⁹ Fallos: 323: 1261, esp. p. 1274, disidencia de los Dres. Eduardo Moliné O'Connor y Guillermo A. F. López.

⁷⁰ Fallos: 319: 1828, 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 a actuaciones desarrolladas en el ámbito de dicho poder.

⁷¹ Fallos: 320: 2605, 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.

⁷² 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.

priv
Eje
sob
de l
aqu
Alto
en
usu
acci

nal”
con:

sobr
párr
se in
Defe
proc
naci
sign
aqué
prete
diluc
presi
por
juris
2º de
dicho
del d
se pr
actos
Judic
decla
expro
(art.
por J
Pueb

sino c
recurs

321: 1

Comu

Empero, a partir de la lectura de los precedentes "Rodríguez"⁷³ sobre la privatización de los servicios aeroportuarios y "Defensor del Pueblo c/ Poder Ejecutivo Nacional"⁷⁴ —con Dictamen del Procurador General en sentido contrario⁷⁵— sobre el rebalanceo telefónico, y "Youssefian"⁷⁶ sobre extensión de la exclusividad de las licenciatarias telefónicas, podría detectarse embrionariamente un cambio en aquella jurisprudencia restrictiva. Ello, 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 telefónico⁷⁷, y en el segundo caso había adherido a la acción iniciada por un grupo de legisladores⁷⁸ y por un particular⁷⁹.

Una interpretación amplia se perfila en "Defensor del Pueblo c/ Estado Nacional"⁸⁰ sobre improcedencia de instalación de medidores de agua en los edificios de consorcio.

Sin embargo, esa tendencia se modifica en "Defensor del Pueblo c/ P.E.N."⁸¹, sobre extensión del I.V.A. a la medicina prepaga. En dicho fallo —por aplicación del párrafo 3° del art. 21 de la ley 24.284— se interpreta que "si iniciada la actuación se interpusiere por persona interesada recurso administrativo o acción judicial, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención". Así, se rechazó la legitimación procesal invocada con fundamentos en que "si bien el art. 86 de la Constitución nacional 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. 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. 2° de la ley 27). Una constante jurisprudencia de la Corte (...) ha expresado que dichos casos 'son (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"⁸². 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, párrafo segundo), y 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)"⁸³.

sino que dispone la suspensión de su intervención cuando se interpusiere, por parte interesada, recurso administrativo o judicial.

⁷³ Fallos: 320: 2851.

⁷⁴ Fallos: 321: 1187, con remisión, en el cons. 8°, a los fundamentos de "Prodelco", Fallos: 321: 1252.

⁷⁵ Fallos: 321: 1187, esp. p. 1206.

⁷⁶ Fallos: 323: 3083.

⁷⁷ Fallos: 321: 1187, esp. p. 1192.

⁷⁸ Fallos: 320: 2851, esp. p. 2861.

⁷⁹ Fallos: 323: 3083; véase CNACAF, Sala IV, "Youssefian, Martín c/ E.N. — Secret. de Comunicaciones s/ amparo ley 116.986", causa 22.776/97, del 23/6/98.

⁸⁰ Fallos: 323: 2519.

⁸¹ Fallos: 323: 4098.

⁸² Fallos: 323: 4098, cons. 6°.

⁸³ Fallos: 323: 4098, cons. 7°.

Asociaciones: La historia jurisprudencial de estas asociaciones, en punto a su legitimación activa, también deleva fluctuaciones.

La interpretación es francamente restrictiva en el fallo "Consumidores Libres"⁸⁴, en el que se impugnaba la intervención de la C.N.T.; en dicho fallo sostuvo la Corte que la incorporación de intereses generales o "difusos" a la protección constitucional no enerva la exigencia de exponer cómo tales derechos se ven lesionados por un acto ilegítimo o por qué existe seria amenaza de que ello suceda, a los efectos de posibilitar una acción de amparo.

Ello no obstante, a las asociaciones de usuarios y consumidores se les admitió legitimación en dos importantes fallos: en "A.G.U.E.E.R.A."⁸⁵, ya que tal asociación había sido creada por decreto 1.192/92 con la finalidad de proveer a la defensa de los intereses de sus asociados, grandes usuarios de electricidad según lo establece el propio art. 3° del estatuto aprobado por el art. 5° de aquel decreto; y en "Asociación Benghalensis"⁸⁶ sobre prestación de asistencia a pacientes enfermos de SIDA.

En cuanto a los Colegios Públicos de Abogados, debemos recordar que según la jurisprudencia de la Corte Suprema, no constituyen asociaciones en el sentido del art. 14 de la C.N. sino entidades destinadas a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado y que éste transfiere⁸⁷. En el Dictamen del Procurador General en un caso se admitió⁸⁸ la legitimación del Colegio Público de Abogados de Capital Federal no como asociación, sino en tanto el inc. j) del art. 21 de la ley de creación 23.187 impone como deber el cuidado del ejercicio profesional en todos sus órdenes. Sin embargo, al fallar la Corte consideró que el conflicto -impugnación a la privatización de las ejecuciones de la D.G.I.- se hallaba superado por haberse operado la reforma de los arts. 96, 97 y 98 de la ley 11.683, dispuesta por la ley 25.239⁸⁹.

Ministerio Público: Esta propuesta de inclusión del Ministerio Público entre los nuevos legitimados posteriores a la reforma constitucional de 1994 obedece a que el artículo 120 de la Constitución establece que el Ministerio Público "tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad". Concordantemente, el art. 1° de la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946 prescribe que dicho órgano "tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad". A modo de ejemplo, a la luz del art. 25, inc. 1) de dicha ley, el Ministerio Público se halla facultado para promover acción cuando se verifique una violación a los derechos humanos de los reclusos e internados en establecimientos carcelarios, judiciales, de policía y de internación psiquiátrica.

IV. REFLEXIONES FINALES

Desde el punto de vista de la fuente, el ensanchamiento de la base de legitimación, según Sunstein⁹⁰, transita por una primera etapa en la que el respectivo

⁸⁴ Fallos: 321: 1352.

⁸⁵ Fallos: 320: 690.

⁸⁶ Fallos: 323: 1339.

⁸⁷ Fallos: 308: 987; Dictamen del Procurador General en Fallos: 324: 448, esp. p. 458.

⁸⁸ Fallos: 324: 448, esp. ps. 456/458.

⁸⁹ Fallos: 324: 448, esp. p. 465.

⁹⁰ SUNSTEIN, CASS R.: *The Partial Constitution*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts y Londres, 1993, p. 88 y ss.

interés en disputa surge del *common law*⁹¹; mas se reconoció legitimación en quien demostrara un interés de base legal (*statutory*)⁹²; luego, dicho Tribunal pasó a exigir solamente un gravamen o daño de hecho (*injury in fact*), razonablemente comprendido en la zona de interés (*zone of interest*) protegida por la ley⁹³. Stone y otros⁹⁴ trazan una evolución bastante similar, y explican que, durante las primeras décadas del siglo XX, el requisito de acreditación de interés basado en el *common law* se debía a que los jueces estaban aliados con el movimiento del New Deal, por lo que se esforzaron por desarrollar instrumentaciones para "inmunizar" a las decisiones del gobierno de la revisión judicial⁹⁵. Agregan que hacia las décadas del '60 y del '70, los tribunales enfatizaron el requisito de haber sufrido un gravamen fundado en la ley o *legal injury* para acceder a la legitimación activa, y este ensanche de la base de legitimación se habría fundado en la interpretación de las leyes: poseer legitimación dependía de la voluntad del legislador expresada en el texto normativo. Era aquél el que decidía si se iba a tener la posibilidad de una decisión judicial de revisión o no. En esta inteligencia, es el fallo "Association of Data Processing Services Organizations v. Camp"⁹⁶ el que revolucionó la doctrina al exigir solamente los dos requisitos apuntados, esto es, el gravamen de hecho, razonablemente comprendido en la zona de interés protegida por la ley.

Breyer, a su turno, ha señalado que "durante el desarrollo del modelo tradicional del Derecho Administrativo al final del siglo XIX, la legitimación se hallaba por lo general limitada a personas que, debido a un accionar estatal, habían sufrido un gravamen específico que obtendría reparación en el *common law* si el funcionario responsable hubiera sido una persona privada..."; en cambio, con el advenimiento del Estado de Bienestar, "este modelo del Derecho Administrativo basado en el Derecho Privado se tornó inadecuado, tanto desde el punto de vista teórico como funcional. Limitar la legitimación a los intereses protegidos por el *common law* dejaría desprovistos de revisión judicial muchas actividades del gobierno moderno, tales como... la protección, a través de regulaciones, de los consumidores, los trabajadores, y el medio ambiente. Consecuentemente, las reglas de la legitimación se han liberalizado"⁹⁷.

En nuestro país, el derrotero jurisprudencial interpretativo del requisito de legitimación, de cara a los precedentes y a las normas sobre legitimación aplicables, se ve interrumpido por la reforma constitucional de 1994, que introduce en escena nuevos legitimados de base legal. Esta innovación es, a su vez, interpretada a la luz de los precedentes interpretativos del requisito normativo de caso, causa o controversia (art. 2º, ley 27). Es ésta una realidad jurisprudencial que parece ser producto de la prudencia con la que se ejerce la función jurisdiccional toda, fundada, al menos,

⁹¹ SUNSTEIN: *The Partial...* cit., p. 89; STEWART, RICHARD: *The Reformation of American Administrative Law*, Harvard Law Review, vol. 88, año 1975, p. 1667, esp. pp. 1723-1724.

⁹² "Chicago Junction case", 264 U.S. 258 (1924).

⁹³ "Association of Data Processing Service Organization v. Camp", 397 U.S. 150 (1970), doctrina que ha recibido las modificaciones provenientes de "Luján v. Defenders of Wildlife", 112 S.Ct. 2130 (1992), ya citados. Para un análisis de los efectos de aquel fallo, véase MAIRAL, HÉCTOR A.: *Control Judicial de la Administración Pública*, vol. I, Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 143, esp. p. 150.

⁹⁴ STONE, GEOFFREY; SEIDMAN, LOUIS; SUNSTEIN, CASS y TUSHNET, MARK: *Constitutional Law*, 2d. ed., Little, Brown & Co., Boston, Toronto y Londres, 1991, p. 87 y ss., esp. p. 96.

⁹⁵ "Joint Anti Racist Refugee Committee v. McGrath", 341 U.S. 123 (1951); "Alabama Power co. v. Ickes", 302 U.S. 464 (1938); "Ashwander v. Tennessee Valley Authority", 297 U.S. 288 (1936); "Fairchild v. Hughes", 258 U.S. 126 (1922).

⁹⁶ 397 U.S. 150 (1970).

⁹⁷ Cfr. BREYER, STEPHEN & STEWART, RICHARD: *Administrative Law and Regulatory Policy*, 3ª ed., Little Brown & Co., Boston, 1992, p. 1055 y ss.

en la separación de poderes, tal como propone Scalia⁹⁸, y tal como, a su turno, expresada por nuestro Alto Tribunal en "Rodríguez"⁹⁹.

Desde el punto de vista de la separación de poderes —conforme la interpretación de la Corte norteamericana en "Flast"¹⁰⁰ y en "Allen v. Wright"¹⁰¹— tenemos que tener en cuenta que los tribunales tienen, en el reparto de funciones que la Constitución consagra, la competencia para controlar la constitucionalidad de las normas, de cara a los casos que a su decisión se sometan. Más allá de las consideraciones acerca de la influencia que las sentencias del Máximo Tribunal ejercen, lo cierto es que sus decisiones se ciñen al caso en concreto, suscitado por un legitimado activamente. Aun cuando el Tribunal ejerce el control en un caso instado por un afectado en el que está en juego un derecho de incidencia colectiva, o cuando acciona el Defensor del Pueblo o una asociación, la función jurisdiccional sigue ceñida al caso o controversia, lo cual no es sino manifestación del limitado papel que los tribunales cumplen en una democracia, como sostuviera la Corte Suprema norteamericana¹⁰², en razón de su déficit democrático.

No olvidemos, además, que mientras que el Legislativo y el Ejecutivo pueden dictar normas sin mediar petición de particular alguno —salvo por mediar una iniciativa legislativa particular¹⁰³—, el Poder Judicial, al ejercer el control de constitucionalidad, dicta una norma —ceñida al caso—, con petición previa por parte de un legitimado en relación a la constitucionalidad de una norma. Si ese control lo efectuara sin que se lo solicitara un sujeto legitimado al efecto, estaría, en los hechos, actuando como aquellos dos poderes del estado, dictando una norma —de alcance particular— con su correspondiente juicio de constitucionalidad o inconstitucionalidad— *in abstracto*¹⁰⁴, tarea que le está vedada por el art. 2° de la ley 27, causando agravio a la separación de poderes.

Por otro lado, considerando que los poderes se supervisan o controlan entre sí, la prescindencia del requisito de legitimación convertiría al Judicial en un supervisor sin límite alguno. Dado el reparto de poderes que la Constitución establece —en pos de aquella tarea de supervisión o control— puede ser considerado, por hipótesis, simétrico, una interpretación que soslayara el requisito de legitimación en el marco de un caso, implicaría la toma de decisión —sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma— con base en información incompleta: el pronunciamiento se efectuaría en relación con un interés huérfano de titular, por lo que la cuestión de la incidencia de la norma sobre dicho interés devendría un mero ejercicio intelectual.

Empero, los "requisitos", así justificados, de a) legitimación, en el marco de b) un caso, causa, o controversia, no implican obviar consideraciones de "método" en cuanto al análisis de la existencia o inexistencia de aquélla.

⁹⁸ SCALIA: *The Doctrine...*, *op. loc. cit.*

⁹⁹ *Fallos*: 320: 2951, esp. cons. 22 y 24.

¹⁰⁰ 392 U.S. 83 (1969).

¹⁰¹ 468 U.S. 737 (1984), esp. p. 752.

¹⁰² "Bennett v. Spear", 520 U.S. 154 (1997).

¹⁰³ Ley 24.747.

¹⁰⁴ Lo dicho puede ilustrarse con el precedente del 10/1/2002, "Prada Errecart", en el que se inició un amparo a fin de que se dejara sin efecto la resolución de la Asamblea Legislativa del 1 de enero de 2002 y se declarara la inconstitucionalidad de la Ley de Acefalía 20.972. En el respectivo Dictamen del Procurador General se sostuvo no sólo la incompetencia de la Corte para entender en la causa en competencia originaria, sino que también se señaló que el actor carecía de "legitimación" para demandar "en abstracto" la inconstitucionalidad de la norma sancionada por el legislador, circunstancia que denotaba la inexistencia de un "caso" o "causa", en los términos del art. 2° de la ley 27, que pueda ser resuelto por un tribunal de justicia (*Fallos*: 306: 1125 y 313: 594)". La Corte Suprema compartió los argumentos y conclusiones de dicho dictamen, a los que se remitió.

Hemos repasado la diversa estrictez de estándares tales como el de "Luján"¹⁰⁵ de la Corte norteamericana, o el de "Ekmekdjian"¹⁰⁶ de la Corte argentina a los fines de la determinación de la legitimación. Sin embargo, sería valioso que, ante el *sub examine*, y de ser ello pertinente, se realizara un doble análisis: a) no sólo el relativo a la legitimación de cara al requisito causa o controversia de todos los accionantes, sino también, y a mayor abundamiento, b) el relativo a la aplicación, si así correspondiere, de —entre otras—, la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables¹⁰⁷, de los casos carentes de madurez¹⁰⁸, de los casos abstractos, inoficiosos¹⁰⁹, doctrinas todas ellas que cuentan con antiguo respaldo jurisprudencial en nuestro Alto Tribunal. De tal suerte, la doble línea de análisis del respectivo fallo, más allá de la solución a la que arribara, no generaría sino un notable incremento de su significado como precedente.

¹⁰⁵ 504 U.S. 555 (1992).

¹⁰⁶ Fallos: 315: 1492.

¹⁰⁷ La mayoría en "Prodelco", Fallos: 321: 1252, se analiza no sólo la regularidad de la decisión administrativa y su carácter de "decisión política" (cons. 23) "ajena a su poder jurisdiccional" (cons. 22) o cuestión "no justiciable" (cons. 27), además de la legitimación de la diputada nacional accionante (cons. 26) y de la asociación accionante (cons. 25); véanse, empero, los alcances de la remisión a Fallos: 321: 1252 efectuada en "Defensor del Pueblo", Fallos: 321: 1187 en relación a la legitimación de éste. En el caso de aeropuertos, "Rodríguez", Fallos: 320: 2851, la mayoría concluye en que el decreto en cuestión "sólo puede considerarse sometido al pertinente contralor del Poder Legislativo de la Nación" (cons. 15) pues la contienda se trabó "entre el Poder Ejecutivo y algunos miembros de la Cámara de Diputados", y, además, se analiza la legitimación del grupo de legisladores accionantes (cons. 24) a cuya acción había adherido el Defensor del Pueblo según cons. 2º; véanse, empero, los alcances de la remisión a Fallos: 320:2851, efectuada en "Nieva", Fallos: 320:2906 en relación a la legitimación de aquél.

¹⁰⁸ Tal el esquema de la disidencia en "Danerí", Fallos: 323:1261, donde se analiza la legitimación (consids. 4º y 5º), y la inexistencia de agravio actual o inminente (cons. 8º).

¹⁰⁹ Compárese "Colegio de Abogados", Fallos: 324:448, donde el respectivo Dictamen del Procurador General analiza la legitimación procesal (cap. VI) y la cuestión de la privatización impugnada (cap. IX), y la mayoría del Alto Tribunal resuelve derechamente sobre la superación del conflicto (Fallos: 324:448, cons. 3º).