



¿LEGITIMACIÓN COLECTIVA PARA LA DEFENSA DE LA INSTITUCIONALIDAD REPUBLICANA?

Por Francisco Verbic

En fecha 14 de Abril de 2015 la CSJN dictó sentencia en autos "*Colegio de Abogados de Tucumán c/Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro*" [Recurso de hecho, Expte. CSJ 22/2009 (45-C)] resolviendo, por mayoría, mantener firme la decisión de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán (CSJT) que había declarado la inconstitucionalidad de ciertas reformas constitucionales realizadas a la carta magna local por la Convención Constituyente del año 2006.

La causa tuvo origen en una "*acción declarativa de inconstitucionalidad y certeza*" promovida por el Colegio de Abogados de la Provincia de Tucumán. Según surge del fallo, el principal fundamento de la pretensión actora era que "*la convención excedió su competencia material al incorporar al texto constitucional cláusulas sobre puntos cuyo tratamiento no había sido habilitado por la ley 7469 -que declaró la necesidad de reformas*" (argumento similar al empleado por la CSJN al invalidar parcialmente la reforma constitucional nacional de 1994 en la causa "*Fayt*", Fallos 322:1609).

El Colegio fundó su legitimación activa "*en la ley provincial 5233 que creó al Colegio de Abogados como organismo de la administración de justicia, razón por la cual los arts. 17 y 21 de dicho ordenamiento la facultan especialmente, según expresó en la demanda, para "ejercer la representación y defensa de los derechos e intereses de todos los abogados y ciudadanos en general [...] la vigencia de los principios derechos y garantías que emanan de la Constitución Nacional y Pactos internacionales con jerarquía constitucional y leyes inferiores. Igualmente estamos dispuestos a defender y hacer respetar el sistema representativo, republicano y democrático vigente, todo lo cual, supone necesariamente, entre otras potestades, la de vigilar, custodiar y peticionar se garantice el normal y legítimo funcionamiento de la independencia del Poder Judicial, dentro del sistema representativo y republicano de gobierno [...] Asimismo, también resulta de nuestro "interés primordial el velar por la irrestricta defensa de la Constitución Nacional"*.

Esta capacidad para promover el pleito fue cuestionada por la demandada. Sin embargo, la CSJT la tuvo por reconocida e hizo lugar parcialmente a las pretensiones de fondo. El reconocimiento de dicha legitimación colectiva se sostuvo señalando que "*resulta patente que la ejercida en autos no es una acción popular en defensa' de un interés simple de la mayor extensión (...) sino una pretensión que titulariza un derecho de incidencia colectiva que legitima para impugnar judicialmente la actuación de un órgano estatal provincial que tiene entidad necesaria para afectar la esfera de sus intereses (...) en el sub iudice se está en presencia de un nuevo paradigma de legitimación que se adiciona al proveniente del proceso clásico (...) produciendo aquél la ampliación del universo de sujetos legitimados para accionar, expansión que, sin embargo (...) no opera con relación a la defensa de todo derecho, sino como medio para la tutela judicial efectiva de los 'derechos de incidencia colectiva' (...) La actora (...) está legitimada por la ley de su creación para promover pretensiones en defensa de un derecho de incidencia colectiva de substancia institucional, que propende al interés o fin público' consistente en preservar la adecuada e independiente administración de justicia que, en el sistema político adoptado por nuestra ley fundamental, se atribuye al Poder judicial. Se trata, conforme al léxico del constituyente derivado nacional de 1994, de un 'derecho de incidencia colectiva en general' locución esta cuya comprensión (sic) conceptual conviene a todas aquellas pretensiones plurisubjetivas susceptibles de ser satisfechas en virtud de una única solución, cuyos efectos inciden en el conjunto (comunidad, grupo o sector) de los sujetos que resultan afectados por un problema común*" (transcripción de la propia CSJN en el considerando 3° del voto de la mayoría).

Al abordar la queja promovida por la demandada ante la denegatoria del REF oportunamente articulado, y luego de presentar los antecedentes del asunto, el voto de la mayoría de la CSJN (Lorenzetti, Maqueda y Fayt, este último según su voto) comenzó por recordar la doctrina del tribunal sobre "*el carácter justiciable de la regularidad del proceso de reforma de las constituciones provinciales*" y sus límites (Fallos 335:2360 y sus citas; Considerando 5° del voto de la mayoría). Asimismo, señaló a continuación la necesidad de determinar -como primera medida lógica para el análisis- la existencia de "*un 'caso' o 'causa', requisito que, de acuerdo con inveterada doctrina de esta Corte, habilita la intervención de cualquier tribunal de justicia y, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en particular*" (Considerando 6°).

Sobre este piso de marcha, sostuvo que "*en este caso no está en debate la interpretación de las normas de la Constitución, sino las mismas reglas que permiten modificarla*" y que "*Si efectivamente se incumplieron las normas que constituían el presupuesto para que la decisión mayoritaria fuese válida, entonces no está en juego la pretensión de utilizar el texto constitucional para fundamento de alguno de los derechos que de él se derivan, sino que peligra el mismo derecho fundamental a que la Constitución se mantenga* (Fallos: 313:594 y 317:335, disidencias del juez Fayt)" (Considerando 8°).

En base a tales premisas el tribunal sentó una relevante doctrina en materia de legitimación colectiva para la defensa de aquellos derechos de incidencia colectiva que Berizonce ha denominado "de

la institucionalidad republicana".¹ Me refiero a lo expuesto en el Considerando 9º, donde la mayoría de la Corte afirmó lo siguiente: "Que, en consecuencia, en supuestos como el examinado no se está frente a un problema de legitimación corriente, pues lo que se invoca es la afectación de la fuente misma de toda legitimidad. Por este motivo, la configuración del 'caso' resulta diferente a la delineada por el Tribunal en precedentes que involucraban otro tipo de derechos. En estas situaciones excepcionalsimas, en las que se denuncia que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, poniendo en jaque los pilares de la arquitectura de la organización del poder diagramada en la Ley Fundamental, **la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés 'especial' o 'directo'**. Ello es así ya que, 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. **Así como todos los ciudadanos están a la misma distancia de la Constitución para acatarla, están también igualmente habilitados para defenderla cuando entienden que ella es desnaturalizada**, colocándola bajo la amenaza cierta de ser alterada por maneras diferentes de las que ella prevé' (Fallos: 317:335 y 313:594, disidencias del juez Fayt)" (Considerando 9º, énfasis agregado).

Sin embargo, después de semejante declaración, unos pocos párrafos más abajo el mismo voto de la mayoría matiza los alcances de tal doctrina sosteniendo que "esta 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 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**, y aunque no se requiere que sea suyo exclusivo, resulta evidente que el Colegio -en su carácter de persona jurídica de derecho público con la categoría de organismo de la administración de justicia (art. 17 de la ley 5233)- será alcanzado por las disposiciones impugnadas a menos que por medio del recurso extraordinario federal se evite el eventual perjuicio denunciado" (Considerando 12º, énfasis agregado).

Habrá que estar atentos para ver cómo evoluciona la doctrina de la Corte en esta materia, puesto que la exigencia de que exista un "nexo suficiente con la situación del demandante" (Considerando 12º) para defender la legalidad constitucional y el mismísimo régimen republicano de gobierno parece bastante contradictoria con la previa afirmación de que "la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés 'especial' o 'directo'" para accionar en este tipo de supuestos (Considerando 9º). Esta contradicción podría salvarse si entendemos la calidad de "ciudadano" como un "nexo suficiente" a fin de tener por configurada la "afectación" exigida por la CSJN para la configuración del "caso" que habilita la intervención judicial en este tipo de asunto.² Pero en esta interpretación no habría modulación alguna respecto de lo afirmado en el Considerando 9º, y por tanto deberíamos sostener lo que allí se sugiere: la existencia de una acción popular en cabeza de los ciudadanos para la defensa de la legalidad constitucional. ¿Será que vuelven aquéllos viejos debates, pero reforzados a la luz de la reconfiguración de la noción de "causa" operada en la doctrina de la CSJN a partir de "Halabi"?

Luego de realizar estas consideraciones para tener por configurada la legitimación colectiva de la entidad actora y, por tanto, para tener por configurado el "caso" o "causa" que habilita la intervención del Poder Judicial en el asunto, la CSJN rechazó el recurso de hecho y dejó firme la sentencia de la CSJT por entender que se trataba de un asunto puramente local y no existir gravedad institucional ni arbitrariedad en el pronunciamiento.

El voto de Highton de Nolasco resolvió rechazar el recurso por inadmisibile en base a las mismas razones que la mayoría, sin entrar en consideraciones respecto de la legitimación del Colegio de Abogados más que para afirmar que lo resuelto en torno a esa cuestión por la CSJT no implicaba arbitrariedad alguna (Considerando 7º).

¹ Ver, entre otros trabajo del mismo autor, Berizonce, Roberto O. "Bases para actualizar el código procesal civil para Iberoamérica", Revista Themis N° 58, 2010.

² Sobre el empleo de la doctrina de "caso" o "causa" como instrumento político del Poder Judicial me remito a lo expuesto en Verbic, Francisco "Un nuevo proceso para conflictos de interés público", L.L. 2014-F-805 (en especial el apartado III).