



CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
**31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”**

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 8 días del mes de mayo del año dos mil veinticinco, reunida en Acuerdo la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver los autos *“Fiscalía General Cámara Nac Apel Comercial y otro c/ GCBA y otro s/proceso de conocimiento”*, y

La jueza Clara María do Pico dijo:

I.-A.- La Dra. Alejandra M. Gils Carbó, en su carácter de Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, interpuso la presente acción declarativa de certeza —en los términos del art. 322 del C.P.C.C.N.— contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de que se disipe el estado de incertidumbre respecto de la aplicación de la ley C.A.B.A. n° 2875 (fs. 15/95).

Concretamente requirió que se declare:

“La inconstitucionalidad de la ley n° 2875 en cuanto a) dispone la creación de un Registro Público de Comercio y contralor de Personas Jurídicas en esta ciudad; b) establece que las funciones y competencias de la Inspección General de Justicia pueden traspasarse al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires mediante un convenio con el gobierno de la Nación”;

“Que el registro y la fiscalización de las sociedades extranjeras son asuntos de materia federal que no pueden traspasarse a un órgano creado en la Ciudad de Buenos Aires, lo que conduce a declarar la inconstitucionalidad sobreviniente del art. 34 del Código Comercial y las leyes 21.768 y 22.280”.

B.- La Inspectora General de Justicia y el Subinspector General de Justicia se presentaron en estos autos (fs. 296/307), en nombre y representación del Estado Nacional – Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y en cumplimiento de la resolución n° 964/09 del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y solicitaron intervenir en el pleito en los términos del art. 90 inc. 2 del código procesal.



La intervención así requerida fue admitida a fs. 498 y allí mismo se decidió su citación.

El Estado Nacional, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al recibir la citación, formuló una adhesión a la pretensión del Ministerio Público actor en lo concerniente a la declaración de inconstitucionalidad de la ley 2.875 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y a la medida cautelar que requirió. Asimismo solicitó que se disipe el estado de incertidumbre que genera la ley 2.875, declarando su inconstitucionalidad en los términos del art. 322 del código procesal (fs. 510/518). En esta presentación destacó la afectación directa a los intereses del Estado Nacional que genera la ley local cuestionada, lo que permite ver que con su ingreso al proceso busca “hacer valer un derecho propio – lesionado y vinculado al objeto de la pretensión-, frente a una de las partes originarias”.

II.- La sentencia de fs. 563/568 hizo lugar a la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la demandada y, en consecuencia, rechazó la demanda sin especial imposición de costas.

La jueza recordó, en primer lugar, que la Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial fundó su legitimación en los arts. 120 de la C.N. y 6º inc. d) de la ley 22.315 —en especial—, así como los arts. 25 y 37 de la ley 24.946 y el principio de “unidad de acción” que rige el funcionamiento del Ministerio Público Fiscal. Asimismo, argumentó que la ley local avasalla competencias del Gobierno Nacional razón por la cual interesa a la comunidad en su conjunto, lo que implica que la presente es una “acción colectiva” cuya sentencia debe tener efecto *erga omnes*.

Al ingresar al examen de la excepción señaló que la legitimación activa constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por un tribunal de justicia. De allí que su ausencia determine la improcedencia de la acción que se persigue. Ello es así, dijo, puesto que la ampliación de sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994 no autoriza a fundar la legitimación para accionar en el interés general en que se cumpla la Constitución y las leyes, ya que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de “causas”.





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/ GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

Consideró que el Ministerio Público actúa para la defensa del interés público en todas las causas y asuntos, en la medida en que la ley así lo requiera y, si bien su función no se agota en la defensa de la legalidad en el marco del proceso, sino que también le asiste legitimación para la defensa de los intereses generales de la sociedad “...allí donde éstos se encuentren comprendidos y la ley autorice dicha actuación”, “...tal defensa habrá de suscitarse cuando la ley califique dicho interés y provea la aludida intervención”. La promoción de la acción pública, siguió, “...será competencia fiscal, cuando una norma procesal o específica de determinado instituto... así lo determine”.

Desde esa perspectiva, encontró “clara y manifiesta” la ausencia de legitimación procesal para entablar la presente demanda.

Ello en tanto que, por un lado, “la invocada aplicación del art. 6º inc. d) de la ley nro. 22.315 (...) debe ser desestimada por cuanto no constituye una habilitación legal al Ministerio Público para entablar una acción contenciosa contra el gobierno local, con el objeto de declarar la inconstitucionalidad de una norma, invocando la afectación de derechos individuales de terceros y/o de competencias del Estado Nacional”, ya que “dicha previsión no puede sino interpretarse en el marco de las funciones de fiscalización asignadas a la I.G.J., cuya competencia y funciones se detallan en los artículos 3º y 4º de la ley 22.315, y que se limitan al registro y control de las actividades desplegadas por los particulares a través de las relaciones comerciales de las personas jurídicas; y frente a violaciones del orden público que aquéllos cometan a través de las operaciones sujetas a control”.

Tampoco, continuó, posee la mencionada aptitud procesal para actuar como sujeto legitimado extraordinario de una “acción colectiva”. Es que “la Fiscalía General invoca la tutela de derechos individuales y justifica su actuación en el interés general de la sociedad en la seguridad jurídica de las operaciones de personas jurídicas, premisas que no habilitan ese tipo especial de acciones”.

Por último, enfatizó que “tanto la ley 24.946 (esp. art. 27) como la posterior nro. 27.148 (esp. art. 5º), han excluido del ámbito de las funciones



asignadas al Ministerio Público Fiscal, la representación de los intereses del Estado”.

Por todo ello la Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones Comercial no ostenta legitimación activa y, “considerando que el Estado Nacional ha tenido intervención en autos en calidad de tercero”, concluyó en que la acción deducida no puede prosperar por la ausencia de un “caso contencioso” que autorice la jurisdicción.

III.- A fs. 570 y 576 apelaron la sentencia la Dra. Gabriela Fernanda Boquin, en su carácter de Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, y el Dr. Fabián Canda, Fiscal Federal interviniente en la causa.

Recibida la causa en esta instancia, la Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial expresó los agravios que lucen a fs. 672/703 y el Fiscal General en lo Civil y Comercial Federal y en lo Contencioso Administrativo Federal, quien interviene ante esta cámara, dictaminó a fs. 705/709, sosteniendo el recurso de apelación del Fiscal Federal. Sus argumentos, aunque sean comunes en la defensa de legitimación que ostenta el Ministerio Público, se reseñan a continuación en forma separada.

A.- Las quejas que esboza la Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, siempre en defensa de su aptitud para asumir el rol de parte en este proceso, pueden sintetizarse así:

La ausencia de legitimación no es manifiesta, tal declaración contradice —sin argumentos— fundamentos vertidos en el pronunciamiento de esta sala del 25 de abril de 2011 (resolución sobre medida cautelar).

La afirmación de que no existe un caso o controversia judicial, nuevamente, desconoce el examen —provisorio, por tratarse de la primera aproximación al asunto en el marco de la verosimilitud del derecho invocada— que esta sala hizo en el pronunciamiento referido.

No es necesaria una ley especial que habilite la actuación del Ministerio Público, pues la promoción de esta acción encuadra en las previsiones contenidas en el art. 120 CN y la ley 27.148.

La interpretación del alcance del art. 120 de la CN es indebidamente restrictiva al punto de desnaturalizar su letra y la misión que a éste compete, de

acuerdo con las leyes reglamentarias.

Fecha de firma: 08/05/2025

Firmado por: JOSE LUIS LOPEZ CASTINEIRA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: CLARA MARIA DO PICO, JUEZA DE CAMARA

Firmado por: RODOLFO FACIO, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: HERNAN GERDING, SECRETARIO DE CAMARA



#10749959#452999435#20250507150154765



CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
**31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”**

La pretensión jurídica aquí en juego, así como la presencia de dos partes con intereses contrapuestos en relación a ella son suficiente fundamento para concluir en la existencia de caso o controversia judicial.

Al negarle legitimación al Ministerio Público para accionar, se vulneró el principio de tutela judicial efectiva.

La decisión apelada invocó la ley 27.148 pero, en realidad, no la aplica, sin declararla inconstitucional. Además, desconoce sus principios básicos en orden al desempeño de los deberes funcionales de los magistrados que integran el Ministerio Público.

La sentencia es nula (art. 253 CPCCN) porque no se pronunció sobre el fondo del asunto. El Estado Nacional adujo la afectación directa de sus intereses, dando lugar a que se acepte su intervención en el pleito como tercero voluntario en los términos del art. 90, inc. 2, CPCCN. La jueza menospreció el rol de parte del Estado Nacional (negándole legitimación) cuando soslayó pronunciarse sobre su autónoma pretensión.

B.- El Fiscal General en lo Civil y Comercial Federal y en lo Contencioso Administrativo Federal adhirió y se remitió a los agravios enunciados en el punto anterior.

En esa senda, insistió en que la sentencia se apartó, sin brindar argumentos, de las consideraciones vertidas acerca de la legitimación del Ministerio Público y la existencia de caso o controversia judicial en el pronunciamiento del 25 de abril de 2011 de este tribunal.

Asimismo, refirió que el tribunal de grado desconoció la naturaleza Ministerio Público Fiscal y sus cometidos constitucionales, prescindiendo de la literalidad y del juego armónico de los preceptos jurídicos involucrados (arts. 42, 43 y 120 de la CN, arts. 1º, 2º y 31 de la ley 27.148). Dijo que la interpretación de esas normas se hizo, incluso, en contradicción con las pautas interpretativas que la Corte aconseja en su jurisprudencia, pues en lugar de dar a cada principio y regla constitucional una inteligencia que preserve la vigencia íntegra de su



texto, se adoptó un razonamiento en el que el alcance dado al art. 116 de la CN neutralizó lo dispuesto en los arts. 42, 43 y 120 de la CN.

Agrega que, tras la reforma constitucional de 1994, la configuración de una “controversia” debe ponderarse atendiendo al derecho cuya defensa judicial se procura, pues al reconocerse “legitimados anómalos” el interés que habilita la promoción de la acción depende del bien jurídico cuya tutela se persigue. Es así que asegura que la presente demanda no busca el resguardo de la “mera legalidad”, sino más bien la protección de bienes jurídicos específicos, que gozan de reconocimiento constitucional, los que resultan lesionados por la ley local objetada.

IV.- El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por su lado, contestó los agravios a fs. 711/719 y solicitó que se confirme la sentencia apelada.

V.- A fs. 720/721 los abogados representantes del Estado Nacional contestaron el traslado que se les confirió de los agravios de la actora y el Fiscal General.

La representación del Estado Nacional sostuvo que, como la sentencia apelada rechazó la demanda con sustento —únicamente— en la falta de legitimación activa del Ministerio Público y no medió pronunciamiento sobre el fondo del asunto que pudiera tener los efectos de la cosa juzgada respecto de la constitucionalidad de la norma impugnada, el Estado Nacional no posee un agravio concreto que justifique recurrirlo, por ello lo consintió.

Sin perjuicio de ello, hizo referencia al estado parlamentario del Mensaje n° 729/2016 del Poder Ejecutivo mediante el cual se propone la modificación de la denominada Ley Cafiero, proyecto que contempla específicamente la transferencia de la IGJ al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, salvo en lo relativo a los aspectos federales de sus competencias.

Concluyó así en que existe un nuevo escenario jurídico institucional en cuyo marco será el Gobierno Nacional quien impulse la transferencia de competencias de la IGJ de carácter estrictamente local, por lo que “no existirá obstáculo para que el Estado Nacional asuma defensa de la normativa nacional en el ámbito jurisdiccional, si eventualmente ello fuera necesario y pertinente, ya que el pronunciamiento de autos sólo habrá definido —en caso de confirmarse—, ~~reitero, la cuestión de la legitimación activa del Ministerio Público Fiscal~~”.





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
**31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”**

VI.- A fs. 748 este tribunal dispuso, como medida para mejor proveer, que el Honorable Congreso de la Nación Argentina informe sobre el estado parlamentario del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo mediante el Mensaje n° 729/2016 (expediente PE-47/16).

A fs. 760, el Secretario Parlamentario del Honorable Senado de la Nación Argentina informó que el expediente PE-47/16 había sido archivado el 25 de abril de 2018.

VII.- En primer lugar debo recordar lo que sostuvo este tribunal, con otra composición, al resolver el recurso interpuesto contra la concesión de la medida cautelar, me refiero al pronunciamiento del 25 de abril de 2011, tantas veces referido en los recursos en examen.

En aquella oportunidad, en el marco provisorio y superficial que supone el primer acercamiento a la cuestión al resolver sobre un pedido cautelar, se dijo que no se puede considerar manifiesta la falta de legitimación activa que la demandada atribuyó a la Sra. Fiscal General de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial. Ello por cuanto, en atención a lo dispuesto en el art. 120 de la Constitución Nacional, los arts. 1º, 25 inc. a) y b) y 37 inc. b) de la ley 24.946 y, en particular el art. 6 inc. d) de la ley 22.315, el Ministerio Público tiene a su cargo “la defensa de la legalidad del orden jurídico en su totalidad y de los intereses generales de la sociedad”.

Allí también se agregó que “[e]n la medida que la referida representante del Ministerio Público ha promovido la acción en cabeza de las actuaciones con la expresada finalidad de proteger el orden público negocial y los derechos de los ciudadanos frente a la inseguridad jurídica que podría generar la duplicidad de registros societarios operando en una misma jurisdicción —la Ciudad de Buenos Aires—, no parece que pueda válidamente negarse la presencia del “caso” judicial exigido por el art. 116 de la Constitución Nacional como requisito habilitante del válido ejercicio de la función judicial, en la medida que lo



“pretendido” no es una mera opinión consultiva por parte del Poder Judicial, sino el dictado de un acto jurisdiccional que preserve los intereses colectivos que se invocan como afectados”.

Entiendo que la referencia al criterio que mantuve en aquel pronunciamiento es necesaria porque, según es mi parecer —y en esto coincido con lo apuntado por los recurrentes—, la sentencia apelada no contiene argumentos que me persuadan de modificarlo.

La llamada Ley Cafiero, que da los límites de la competencia entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dice en su artículo décimo que “[e]l Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuarán en jurisdicción del Estado Nacional”. Esa ley, sólo puede ser modificada por otra ley.

VIII.- Ahora bien, en tanto que el estado de la causa lo permite, corresponde abocarse al examen de la legitimación negada en la sentencia de grado. Me refiero al que la relaciona a la fundabilidad de la pretensión y no ya a su verificación como presupuesto procesal para dar curso al trámite.

El razonamiento de la magistrada para negar legitimación a la Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial se sostiene —esencialmente— en la ausencia de una norma que habilite al Ministerio Público a instar la acción.

Tal razonamiento, entiendo, parte de una premisa que no comparto: negarle a la Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial el carácter de titular de la relación jurídica sustancial. Tal como surge de una razonada lectura de los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 346:970 y sus citas), en ciertos casos, las leyes autorizan al Ministerio Público a actuar en determinados procesos (con o sin reconocimiento del carácter de “parte”). Es en esos supuestos en los que el Ministerio Público Fiscal necesitará una autorización normativa expresa para poder actuar. Es que allí no ingresa al proceso para defender un interés propio, sino aquél que la norma procura proteger al brindarle participación. Pero ese presupuesto de actuación no corresponde verificarlo en un caso como el presente, en el cual se observa la afectación a un interés propio de quien promueve la acción (entendiendo a éste como propio de la persona que el órgano representa).





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

En efecto, la Fiscalía invoca, entre otras normas, el art. 6 inc. d) de la ley 22.315, que dice: “[p]ara el ejercicio de la función fiscalizadora, la Inspección General de Justicia tiene las facultades siguientes, además de las previstas para cada uno de los sujetos en particular: (...) d) formular denuncias ante las autoridades judiciales, administrativas y policiales, cuando los hechos en que conociera puedan dar lugar al ejercicio de la acción pública. Asimismo, **puede solicitar en forma directa a los agentes fiscales el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes, en los casos de violación o incumplimiento de las disposiciones en las que esté interesado el orden público; (...)**” (énfasis agregado). Me referiré a ella particularmente pues considero que es la que me permite graficar con mayor nitidez el carácter de “parte” de la relación jurídica que se encuentra en juego en el presente proceso y, por ende, también sirve para echar luz sobre la existencia concreta de un “caso” o “controversia judicial”, ilustrativo de una confrontación de intereses contrapuestos en cabeza de quien acciona y quien se defiende.

La ley 22.315, como señaló la jueza de grado, faculta al Ministerio Público a ejercer acciones judiciales en los casos de violación o incumplimiento de las disposiciones en las que esté interesado el orden público. De tal modo, no puedo, en función de ello y de acuerdo a la doctrina que emana de Fallos 331:2257, negar al Ministerio Público legitimación para accionar contra el GCBA si, según plantea, la norma local cuestionada la priva del ejercicio de la competencia que le otorga la ley nacional 22.315.



Recuérdese que las cláusulas transitorias primera¹ y segunda² de la ley 2875 reflejan claramente la sustracción de parte de su competencia (ya que “los recursos previstos en el Capítulo IV tramitarán ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativa y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, frente a la cual no actúa el Ministerio Público de la Nación) sin que en esa modificación de competencias intervenga el Congreso de la Nación. En concreto se prevé que esa modificación tenga lugar con un acuerdo entre los poderes ejecutivos de cada jurisdicción. Estos aspectos también habían sido señalados en el pronunciamiento cautelar.

Y no considero que frente a la afectación a sus funciones que alega sea necesario exigir una habilitación legal específica para accionar, pues tal inteligencia del asunto implicaría que al reconocimiento de un **derecho**³, se lo limitara desde un plano formal, negándole **acción** para hacerlo valer. Esa postura no se condice con el texto de los arts. 42, 43 y 120⁴ y el espíritu que guió al constituyente al redactarlos.

Esta postura es, a mi entender, la que mejor acompaña la interpretación que sobre el punto ha mantenido el Máximo Tribunal (Fallos 311:593; 315:2255; 319:1855; 336:908; 342:1004 y 346:970, citado), así como aquella que guarda coherencia con el criterio que llevó a esta sala a conceder recursos extraordinarios cuando el Ministerio Público de la Defensa vino a plantear —según la interpretación de disposiciones de la ley 25.871 y 27.149 que propuso—

¹ “Entrada en vigencia - Convenios. La entrada en vigencia de las funciones del Organismo referidas a las fundaciones, sociedades comerciales y sociedades constituidas en el extranjero que realicen actos comprendidos en su objeto social, establezcan sucursales, asiento o cualquier otra especie de representación permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, queda supeditada a la suscripción, por parte del Jefe de Gobierno, de los convenios de coordinación de competencias que sean necesarios con el Estado Nacional y que correspondan a esta materia (...)”.

² “Competencia judicial. Hasta tanto se haga efectiva la transferencia de competencias de la Justicia Nacional en lo Comercial de la Capital Federal al fuero comercial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal al fuero civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los recursos previstos en el Capítulo IV tramitarán ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativa y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

³ ² En el caso se trata del derecho nacido de una obligación legal, hablamos de la competencia con que la norma faculta al Ministerio Público para ejercer acciones judiciales en los casos de violación o incumplimiento de las disposiciones en las que esté interesado el orden público.

⁴ “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**





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/ GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

una defensa de la competencia de la que se dijo investido (causas “*Indriago García, Luis Enrique c/ EN-M° Interior OP y V-DNM s/ recurso directo DNM*” y “*Maldonado, Lady Tatiana c/ EN-M Interior OP y V-DNM s/recurso directo DNM*”, pronunciamientos del 1° de marzo y 4 de abril de 2018, entre muchos otros). Ese planteo incidental se presenta análogo al caso de autos en cuanto a la legitimación que el Ministerio Público de la Defensa se atribuye⁵.

IX.- Por otro lado, como adelanté, efectivamente, observo que la concurrencia de un caso judicial —con los matices propios de una acción declarativa planteada por el Ministerio Público— es evidente. Ello es así porque la acción intentada no pretende preservar la mera legalidad del ordenamiento jurídico argentino, lo que sustraería del rol institucional que el diseño constitucional prevé para el Poder Judicial por ausencia de controversia.

Por el contrario, la pretensión esgrimida se dirige a invalidar una ley local a fin de preservar los derechos —de la sociedad en su conjunto y el Ministerio Público en particular—, que se dicen afectados por aquella. Este último aspecto conforma la causa de la acción (esto es el fundamento de la articulación formulada, comprensivo de sus dos elementos: el derecho y un hecho, circunstancia o comportamiento contrario al mismo), en sus dos presupuestos: los derechos constitucionales y legales que se señalan afectados y la norma impugnada —el comportamiento a modificar mediante la acción judicial.

Puesto en simples términos, el pronunciamiento que procura la parte que acciona no es una mera opinión. Por el contrario, el pronunciamiento que se pretende proyectaría palpables efectos en el mundo jurídico, pues eliminaría la supuesta intromisión de la legislatura local al sustraer parte de la competencia que el Congreso de la Nación otorgó al Ministerio Público.

⁵ Allí incluso se reconoció al planteo un interés institucional suficiente por exceder el marco natural de la causa y los intereses de las partes, afectando el alcance de la función que, en ejercicio de su misión requirente, compete al Ministerio Público de la Defensa.



Existe, así, una confrontación de intereses entre las partes del pleito, titulares de uno y otro extremo de la relación jurídica que conforma la causa de la acción. Encuentro, así, un “caso” que habilita la decisión jurisdiccional sobre la sustancia de la pretensión.

X.- Finalmente, la actora se queja también de la sentencia entendiendo que la jueza no evaluó debidamente la legitimación del Estado Nacional al soslayar pronunciarse sobre su autónoma pretensión.

Entiendo que asiste razón a la recurrente sobre el punto. En efecto, los términos en que la jueza desestimó la legitimación del Estado Nacional no se hacen cargo de que el Estado Nacional ingresó a la *litis* (como tercero en los términos del art. 90 inc. 2, adhiriendo a la pretensión de la actora en carácter de litisconsorte, fs. 296/307 y 510/518), es decir, para hacer valer un derecho propio, en alianza con una de las partes —en el caso, el Ministerio Público— y en contraste con la otra, Gobierno de la Ciudad. Ello por expresa disposición del entonces Ministro de Justicia y Derechos Humanos, que por resolución n° 964/09 autorizó la intervención del Estado Nacional —por intermedio de la Inspección General de Justicia y en los términos del art. 90 inc. 2 CPCCN— a fin de promover la declaración de inconstitucionalidad de la ley 2875 de la Ciudad de Buenos Aires (fs. 291/295).

El Estado Nacional propuso así “una nueva demanda, dirigida a hacer valer, contra alguna de ellas, *un derecho suyo* “relativo al objeto o dependiente del título deducido en el mismo proceso”; se produce así, mediante esta intervención, una reunión (*subsiguiente o sobreañadida*) de *dos* causas conexas por el objeto o por el título: la originaria entre las partes principales, y la propuesta por el tercero contra una de ellas” (Calamandrei, Piero, “Instituciones del Derecho Procesal Civil”, Volumen II, Ed. EJE, 1973, páginas 326 y ssqtes., énfasis en el original).

Teniendo en cuenta entonces que “al interviniente litisconsorcial le pertenece la legitimación principal sobre el propio derecho y, por consiguiente, su posición procesal no es subordinada ni suplementaria, sino que tiene, aun frente a la parte con la cual puede encontrarse en coincidencia de intereses, la plena autonomía procesal de un litisconsorte” (ídem ant.), concluyo que la sentencia debió tratar la pretensión del Estado Nacional independientemente de

la suerte de la pretensión del Ministerio Público.





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/ GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

Sin embargo, si bien consideré —en mi disidencia en el interlocutorio del 29 de agosto de 2023— que no se adjuntó la autorización ministerial que habilitara el desistimiento de la acción por parte del Estado Nacional, tal como lo dispone el decreto 411/80, lo que a mi juicio conlleva su nulidad, lo cierto es que lo resuelto por la mayoría del tribunal ocluye, en esta oportunidad, la jurisdicción sobre la pretensión formulada por el Estado Nacional a fs. 510/518.

Por todo ello, **VOTO** por revocar la sentencia apelada y disponer la devolución del expediente a fin de que, por quien corresponda, se dicte pronunciamiento sobre el derecho sustancial alegado en el juicio, con costas a cargo de la vencida (art. 68 y 279 CPCCN).

El juez Rodolfo Eduardo Facio dijo:

I. La Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial promovió una acción declarativa de certeza (fs. 15/95), en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) con el objeto de que:

1. Se declare la inconstitucionalidad de la ley 2.875 sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en cuanto dispone:

i. La creación de un registro público de comercio y de control de las personas jurídicas en ese ámbito.

ii. El traspaso de las funciones y las competencias de la Inspección General de Justicia al registro local mediante un convenio con el “Gobierno de la Nación”.

2. Se declare que “el registro y la fiscalización de sociedades extranjeras son asuntos de materia federal que no pueden traspasarse a un órgano creado en la Ciudad de Buenos Aires. Ello conduce a declarar la inconstitucionalidad



sobreviniente del art. 34 del Código de Comercio y de las leyes 21.768 y 22.280”.

Fundó su legitimación procesal activa en dos premisas jurídicas distintas:

(a) La primera radica en la “acción pública” atribuida por la ley 22.315 al Ministerio Público Fiscal en los “casos de violación o incumplimiento de las disposiciones en las que esté interesado el orden público” (artículo 6, inciso “d”).

En ese sentido, afirmó:

a.i. “el legislador ha reconocido expresamente la necesidad de que los fiscales ejerciten ‘las acciones judiciales pertinentes’ para restablecer la legalidad, en razón del orden público que se halla involucrado en los actos de registro y fiscalización de las personas jurídicas que lleva la Inspección General de Justicia”.

a.ii. el “Estado tiene un interés, por un lado, en que el régimen de las personas jurídicas se utilice para los fines legítimos por los cuales fue creado y no se transforme en un instrumento de fraude y, por el otro, está involucrado el interés de la sociedad en general, en que los eventuales responsables no evadan su responsabilidad patrimonial mediante sociedades o asociaciones ficticias, constituidas en fraude a la ley”.

a.iii. “la necesidad de resguardar el orden público, la transparencia y la seguridad jurídica en el registro y fiscalización de las personas jurídicas, ante la usurpación de competencias reservadas a un registro nacional con apartamiento de nuestra Constitución”.

(b) La segunda consiste en la “legitimación colectiva” del Ministerio Público Fiscal que se desprende del “orden público vulnerado” en cuanto “el sistema de publicidad que inspira la registración de personas jurídicas —nacionales y extranjeras— tiene por fin dar seguridad a los terceros en las relaciones comerciales y posibilitar los reclamos de responsabilidad que se susciten en virtud de la actuación de un ente ideal. La acción entablada en autos es pública y colectiva, dado que interesa a la sociedad toda que el Estado no habilite un doble sistema de registración y fiscalización de asociaciones civiles que se superponga en la misma jurisdicción. También interesa a la comunidad toda que se realice el control de legalidad en el registro y fiscalización de las sociedades nacionales y extranjeras, para controlar que no sirvan a un propósito





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/ GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

antijurídico, ya sea para eludir responsabilidades legales ante terceros o para violar normas imperativas de toda clase”.

II. En la contestación de la demanda (fs. 457/476) el GCBA alegó la falta de legitimación procesal activa sobre los siguientes fundamentos:

- i. La ley 2.875 aún no tuvo ejecución, por lo que no se configura un supuesto de caso o controversia que habilite la actuación del Poder Judicial.
- ii. Las consideraciones expuestas por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, en el marco del planteo de inhibitoria formulado por el Procurador General de la Ciudad de Buenos Aires, según las cuales la fiscalía demandante carece de legitimación activa para promover la demanda⁶.

III. El juzgado de primera instancia dio un traslado de la excepción de falta de legitimación procesal activa contenida en la contestación de la demanda (fs. 477), que fue replicado por la Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial sobre la base de los siguientes argumentos (fs. 479/481):

- i. Esta sala, con una distinta conformación, al confirmar la medida cautelar, consideró que la demanda no perseguía una mera opinión consultiva sino que se pretendía el “dictado de un acto jurisdiccional que preserve los intereses colectivos que se invocan como afectados”.
- ii. El artículo 6 de la ley 22.315 establece que la Inspección General de Justicia puede solicitar “en forma directa a los agentes fiscales el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes” por lo que esa ley “habilita expresamente a los agentes fiscales para que inicien ‘las acciones judiciales pertinentes’ cuando el orden público societario sea vulnerado”.

⁶ En el pronunciamiento del 29 de abril de 2009, ese tribunal admitió la petición inhibitoria formulada por el Procurador General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e invitó a la jurisdicción nacional (es útil señalar que la causa tuvo su inicio en el fuero comercial) a declinar su competencia. Luego de algunas contingencias procesales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 26 de octubre de 2010, dirimió la controversia y declaró la competencia de este fuero contencioso administrativo federal (fs. 380).



iii. El hecho de que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se haya presentado en esta causa (fs. 296/307) y haya adherido a la demanda descarta cualquier planteo de falta de legitimación.

iv. No es cierto que el fiscal “no puede iniciar acciones”; hay al menos dos leyes especiales que contemplan esa facultad: el artículo 6, inciso “d”, de la ley 22.315 y el artículo 52 de la ley 24.240.

IV. La sentencia de primera instancia (fs. 563/638 vta.) hizo lugar a la defensa de falta de legitimación activa planteada por el GCBA y, en consecuencia, rechazó la demanda, con apoyo en diversos fundamentos:

i. El Ministerio Público Fiscal “actúa para la defensa del interés público” en la medida en que “la ley así lo requiera”.

En ese sentido, el artículo “6”, inciso “d”, de la ley 22.315 no “constituye una habilitación legal al Ministerio Público para entablar una acción contenciosa contra el gobierno local, con el objeto de declarar la inconstitucionalidad de una norma, invocando la afectación de derechos individuales de terceros y/o competencias del Estado Nacional”.

ii. El Ministerio Público Fiscal no posee la aptitud procesal para actuar como sujeto legitimado extraordinario en una “acción colectiva” porque no se verifica los supuestos contemplados en el artículo 52 de la ley 24.240 y en el artículo 2, incisos “c” y “d”, de la ley 27.148.

iii. No es admisible “una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición”.

iv. La ley 24.946 y la ley 27.148 han excluido del ámbito de las funciones asignadas al Ministerio Público Fiscal la representación de los intereses del Estado Nacional.

V. La decisión fue apelada tanto por la Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial (fs. 570) como por el fiscal de primera instancia de este fuero (fs. 576) y ese recurso fue sostenido por el fiscal general que actúa ante esta cámara (fs. 705/709).

La Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial expresó los siguientes agravios (fs. 672/703), que fueron replicados por el GCBA (fs. 711/719) y por el Ministerio de Justicia (fs. 720/721):





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/ GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

i. En la decisión que confirmó la medida cautelar esta sala consideró que la falta de legitimación activa del Ministerio Público Fiscal no era “manifiesta”, mientras que la jueza, en el pronunciamiento apelado, sostuvo un criterio contrario.

ii. La sentencia de primera instancia apreció que la falta de legitimación es manifiesta y “sin embargo no explicita el por qué lo cual torna dogmática y arbitraria la calificación”.

iii. Dicha sentencia omitió pronunciarse sobre el plano sustancial de la cuestión debatida aun cuando el Estado Nacional interviene en este juicio como “tercero voluntario” y adhirió a los argumentos expuestos en la demanda.

iv. “Pese a no coincidir acerca de la necesidad del dictado de una ley para tornar operativa la cláusula constitucional que asigna misiones funcionales a éste órgano del Estado [...] *la mentada regulación la encontramos en la ley 27.148*”.

v. Es claro el artículo 120 de la Constitución Nacional en cuanto confiere “la función de 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”.

vi. La sentencia de primera instancia mencionó la ley 27.148 pero no consideró la ampliación de las facultades que esa ley produjo.

vii. Dicha sentencia no reparó en que al igual que ocurre con el Defensor del Pueblo “el ordenamiento jurídico prevé una legitimación llamada anómala, extraordinaria, diferente a la general, que se caracteriza por el hecho de que resulta habilitado para intervenir en el proceso un organismo que actúa en nombre propio, para la adecuada protección de derechos, garantías e intereses cuya titularidad es de otros o en defensa de intereses que afectan al orden público o social”.

viii. Cuando los intereses trascienden a los “meramente privados”, “procede la intervención del Ministerio Público, cuya actuación está ideada en defensa de la mera legalidad objetiva”, que se configura en el caso ante una “ley de la legislatura porteña que contradice expresamente una ley nacional que



justamente fue sancionada teniendo en miras la protección de los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires mientras ésta sea capital federal de la República Argentina”.

ix. No debe confundirse la actuación del Ministerio Público Fiscal en el marco de un proceso con la promoción de acciones judiciales. En el marco de un proceso, el Ministerio Público Fiscal se rige por el principio de unidad de actuación y “estamos en presencia de un cuerpo dotado de unidad e indivisibilidad, de manera tal que cada uno de sus miembros representa al cuerpo en su totalidad y, pueden, por lo tanto, reemplazarse recíprocamente”.

VI. El fiscal general ante esta cámara sostuvo el recurso que había interpuesto el fiscal de primera instancia (fs. 705/709).

Por el principio de “unidad de actuación” adhirió y remitió a los agravios ofrecidos por la Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y, complementariamente, formuló varios planteos:

i. En el pronunciamiento cautelar dictado por esta sala —con una composición distinta— se tuvo por configurada la existencia de un caso “sin que quepa entender en ello un juicio provisorio”, por lo que la sentencia de primera instancia es arbitraria “al apartarse, indebidamente, de los actos procesales cumplidos en autos”.

ii. El rol del Ministerio Público Fiscal “no se detiene en su ubicación institucional como órgano extrapoder —autónomo y autárquico— sino que, en el diseño constitucional, su fisonomía se define a partir de su atribución de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad”.

iii. “[P]romover significa impulsar el desarrollo o la realización de algo [...]. De modo que la conjunción del verbo ‘promover’ con el sustantivo ‘justicia’ —Poder Judicial— se traduce en la atribución constitucional, de este órgano, de instar acciones para la protección de los intereses sociales”.

iv. En el precedente “*Halabi*”, la Corte Suprema “sostuvo que si bien siempre resulta necesaria la existencia de una ‘controversia’, su configuración es diferente según el derecho cuya defensa judicial se procura”. Al “reconocerse legitimados anómalos —entre ellos, el Ministerio Público Fiscal (artículos 43 y 120 de la Constitución Nacional; Ley N° 27.148, artículos 1º, 2º y 31)— el





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

interés que habilita la promoción de una acción judicial depende del bien jurídico cuya tutela se persigue”.

v. La sentencia apelada “desconoció la existencia de bienes colectivos y la legitimación de este órgano para obtener una decisión concreta destinada a su tutela”.

vi. De los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional “surge que las autoridades tienen el mandato constitucional de adoptar medidas para la regulación de tales bienes, derivándose de ello la existencia de un trascendente ‘interés social’ en el resguardo del ‘orden público negocial’ y de la ‘seguridad de las transacciones’ [...] que determina la aptitud constitucional del Ministerio Público Fiscal para su protección...”.

vii. El “orden público negocial” y la “seguridad de las transacciones” exceden el ámbito estrictamente individual “para repercutir en uno mayor como lo es el “interés social””. Ese “interés social” legitima la acción en los términos de los artículos 42, 43 y 120 de la Constitución Nacional, de los artículos 1, 2 y 31 incisos, “b” y “c”, de la ley 27.148, y del precedente “*Clínica Marino S.A. s/ Quiebra*” de la Corte Suprema.

VII. La ley 2.875 (publicada en el boletín oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 11 de noviembre de 2008 n° 3054) creó el “Registro Público de Comercio y contralor de Personas Jurídicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” como una entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad que tendrá a su cargo el registro público de comercio; la fiscalización de las sociedades comerciales, las asociaciones civiles y las fundaciones; y la fiscalización de las sociedades constituidas en el extranjero que tengan alguna clase de representación en esta ciudad (artículo 2, apartados “a”, “b” y “c”).

Además, contempla un régimen sancionador, un régimen recursivo y el modo de organización interna de esa entidad.



Y contiene “disposiciones transitorias” que establecen ciertos requisitos para su efectiva vigencia.

En la primera de ellas establece que “La entrada en vigencia de las funciones del Organismo referidas a las fundaciones, sociedades comerciales y sociedades constituidas en el extranjero que realicen actos comprendidos en su objeto social, establezcan sucursales, asiento o cualquier otra especie de representación permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, queda supeditada a la suscripción, por parte del Jefe de Gobierno, de los convenios de coordinación de competencias que sean necesarios con el Estado Nacional y que correspondan a esta materia. [...] Las asociaciones civiles actualmente inscriptas en la Inspección General de Justicia de la Nación, podrán solicitar su inscripción y registración en el Organismo, conforme las pautas y requisitos que deberán ser establecidos por la Reglamentación a fin de tramitar el cambio de jurisdicción de las mismas”.

Y en la segunda prevé que “Hasta tanto se haga efectiva la transferencia de competencias de la Justicia Nacional en lo Comercial de la Capital Federal al fuero comercial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal al fuero civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los recursos previstos en el Capítulo IV tramitarán ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

VIII. Dado el principio de unidad que gobierna la actuación del Ministerio Público Fiscal, que fue expresamente invocado en ambas apelaciones, es conveniente hacer referencia a las dos fiscalías recurrentes, de una manera conjunta e indiferenciada, como “el Ministerio Público Fiscal” (artículo 9, inciso “a”, de la ley 27.148).

IX. El Ministerio Público Fiscal plantea —como se vio— que la sentencia de primera instancia, al declarar la falta de legitimación activa, se apartó indebidamente de la decisión cautelar que —con una composición distinta— pronunció esta sala.



CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/ GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

Afirma que dicho aspecto del pleito se encontraba alcanzado por el principio procesal de “cosa juzgada”, de modo que el punto no debió ser examinado en la sentencia.

Hay dos pasajes de aquella resolución cautelar que son puestos de resalto en el memorial:

A. “En atención a lo dispuesto en el art. 120 de la Constitución Nacional, en los arts. 1, 25 –inc. a) y b)- y 37 –inc. b)- de la ley 24.946 y, en particular, en el art. 6 –inc. d)- de la [...] ley 22.315, encontrándose a cargo del Ministerio Público la defensa de la legalidad del orden jurídico en su totalidad y de los intereses generales de la sociedad (confr. CSJN, Fallos: 311:593; 315:2255; y 319:1855, entre otros), no corresponde en este estado larval del proceso [...] considerar como manifiesta la falta de legitimación activa que la accionada atribuye a la Sra. Fiscal General de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial”.

B. “En la medida que la referida representante del Ministerio Público ha promovido la acción cabeza de las actuaciones con la expresada finalidad de proteger el orden jurídico negocial y los derechos de los ciudadanos frente a la inseguridad jurídica que podría generar la duplicidad de registros societarios operando en una misma jurisdicción —la Ciudad de Buenos Aires—, no parece que pueda válidamente negarse la presencia del ‘caso’ judicial exigido por el art. 116 de la Constitución Nacional como requisito habilitante del válido ejercicio de la función judicial, en la medida que lo ‘pretendido’ no es una mera opinión consultiva por parte del Poder Judicial, sino el dictado de un acto jurisdiccional que preserve los intereses colectivos que se invocan como afectados”.

X. El planteo no puede prosperar, por varias razones:

i. El proceso cautelar no involucra un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida o a controvertir en el proceso principal, sino un estudio del cual resulte un cálculo de probabilidades de que el derecho alegado exista, que no significa, de ningún modo, que coincida incontrastablemente con



la realidad, en tanto esa certeza sólo aparecerá con la sentencia que ponga fin al proceso (esta sala, causas “*Caja de Crédito Cuenca Cooperativa Limitada y otros c/ Banco Central de la República Argentina s/ Entidades Financieras – Ley 21.526 – Art 42*”, pronunciamiento del 10 de noviembre de 2015, y “*Telefónica Móviles Argentina SA c/ EN –Enacom s/ medida cautelar (autónoma)*”, pronunciamiento del 15 de mayo de 2018).

Dicho proceso supone un examen liminar de las cuestiones involucradas, incluida la legitimación procesal y la existencia de un “caso” o “controversia”, dado el estado primigenio en que dicho examen es realizado. Ese ejercicio excluye, por definición, una evaluación profunda o exhaustiva que es propia de la sentencia que decide el plano sustancial del asunto (Sala IV, causa “*Fundación Que Sea Justicia c/ EN y otros s/ medida cautelar (autónoma)*”, pronunciamiento del 11 de abril de 2017).

ii. Los apuntados rasgos, propios y comunes de las resoluciones cautelares, alcanzan, naturalmente, a la decisión tomada por esta sala —como se dijo, con una composición distinta— que el Ministerio Público Fiscal invoca.

En efecto, en esa decisión se hizo una expresa alusión a que no correspondía en ese “estado *larval* del proceso” (el resaltado no aparece en el texto original) considerar como “manifiesta la falta de legitimación activa que la accionada atribuye a la Sra. Fiscal General de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial”. Puede advertirse, fácilmente, que el examen de la legitimación del Ministerio Público Fiscal, y por ende de la existencia de una “causa” o “controversia”, participó de las características propias de un examen liminar realizado en el marco de una petición cautelar.

La sentencia apelada, entonces, no puede ser considerada arbitraria por haberse apartado de “los actos procesales cumplidos en esta causa”.

iii. El hecho de que la jueza haya señalado el carácter “manifiesto” de la falta de legitimación activa cuando esta sala —en aquella intervención— había dicho que no tenía ese carácter (fs. 683), no constituye una circunstancia idónea para revocar el pronunciamiento apelado puesto que no pone en tela de juicio el razonamiento allí contenido sino que hace hincapié en un aspecto terminológico que no resulta en modo alguno decisivo.





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
**31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”**

XI. La Corte Suprema, en un caso que exhibe analogía, expresó que “si bien es cierto que la actora pudo lucir, al tiempo de interponer demanda, una posición que, *prima facie*, no le privaba de legitimación para esgrimir la pretensión que dedujo frente al Estado Nacional [...] no es menos cierto que, al momento de decidir, y con los elementos aportados por ella en estos autos, resulta claro que no posee legitimación procesal para perseguir el objetivo reclamado en su demanda, por no haber demostrado un interés concreto en el dictado de un pronunciamiento judicial que la beneficie o perjudique, que remueva o no el obstáculo al que atribuye la lesión de los derechos invocados” (Fallos: 326:1007 y 345:801).

XII. Despejada esa primera objeción corresponde tratar los demás planteos dirigidos a cuestionar la falta de legitimación procesal activa decidida en la sentencia apelada.

XIII. La demanda, que —como se dijo— fue promovida por el Ministerio Público Fiscal en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación como una acción declarativa, debe responder, como en todos los supuestos en los que se requiere la intervención del Poder Judicial, a un “caso” ya que dicho procedimiento no tiene un carácter simplemente consultivo ni importa una indagación meramente especulativa puesto que nuestro ordenamiento jurídico no admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición” (Fallos: 324:2381; 332:111; 341:545; 347:321, 329 y 357 y causa CAF 5632/2014 “AAETA c/ EN CNRT s/ proceso de conocimiento”, pronunciamiento del 5 de diciembre de 2024).

XIV. El Ministerio Público Fiscal —según se vio— promovió la demanda, por un lado, en representación de intereses colectivos con el objeto de obtener una sentencia que propague sus efectos *erga omnes*.



Para sustentar su legitimación procesal activa referente a esa pretensión invoca las siguientes normas: i. El artículo 120 de la Constitución Nacional y su juego armónico con los artículos 42 y 43; ii. Las leyes orgánicas del Ministerio Público Fiscal 24.946 y 27.148.

XV. Debe examinarse, pues, si las normas, constitucionales y legales, que regulan las competencias y las funciones del Ministerio Público Fiscal confieren la alegada legitimación para representar esos derechos de incidencia colectiva.

XVI. La Constitución Nacional, en su artículo 120, prevé que 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”.

XVII. En la Convención Constituyente de 1994, el criterio triunfante caracterizó al Ministerio Público como un órgano extrapoder (Fallos: 327:5863, voto del juez Maqueda; Fallos: 340:257, votos de los jueces Lorenzetti y Maqueda; Fallos: 346:970; en el mismo sentido, esta sala, causa “*Basile Dante y otros c/ E.N. –M° de Justicia –equiparación s/ empleo público*”, pronunciamiento del 14 de febrero de 2006, y mi voto en la causa “*FIA (EXPTE 23330/1581 y otros) y otro c/ EN-M° Economía-AFIP resol IG 08/06 y otras s/proceso de conocimiento*”, pronunciamiento del 11 de abril de 2017).

En ese ámbito, el convencional Héctor Masnatta señaló que “el Ministerio Público no es un ente servicial del Poder Ejecutivo, sino que le toca ejercer discrecionalmente la acción penal y velar por el principio de legalidad y por la recta administración de justicia. Admitidos esos roles para el Ministerio Público, hay que jerarquizarlo, ubicándolo donde debe estar, como una magistratura autónoma y como un órgano extrapoder”.

XVIII. El Ministerio Público Fiscal también invoca, en sustento de su legitimación procesal, los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional.

El artículo 42 establece que “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud,





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

Y el artículo 43 que consagra, en su primer párrafo, constitucionalmente la acción de amparo, prevé —en el aspecto concerniente a los legitimados para promoverla— que “Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.

XIX. La ley 24.946, en el texto vigente al tiempo de la promoción de la demanda, que en cuanto aquí interesa no fue modificado, tras reproducir en su artículo 1º las notas constitucionales de autonomía funcional y autarquía financiera, establecía que el Ministerio Público Fiscal “tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad” y otorgaba las siguientes competencias: i. “Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad”; ii. “Representar y defender el interés público en todas las causas y asuntos que conforme a la ley se requiera”; iii. “Promover la acción civil en los casos previstos por la ley” (artículo 25, apartados “a”, “b” y “d”).



XX. La ley 27.148 en su artículo 1º, establece que “El Ministerio Público Fiscal de la Nación es el órgano encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes”.

En su artículo 31, al regular su actuación en materia civil, comercial, civil y comercial federal, y contencioso administrativo federal, dispuso que estará a cargo de los fiscales y fiscales generales con competencia en esos asuntos:

—“Peticionar en las causas en trámite donde esté involucrada la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, en especial, en los conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos, un interés y/o una política pública trascendente, normas de orden público y leyes no disponibles por los particulares, el debido proceso, el acceso a la justicia, así como cuando se trate de una manifiesta asimetría entre las partes o estén amenazados o vulnerados los derechos humanos, las garantías constitucionales o la observancia de la Constitución Nacional” (artículo 31, inciso “b”).

—“Producir, ofrecer y solicitar la incorporación de prueba, peticionar el dictado de medidas cautelares o dictaminar sobre su procedencia, plantear nulidades, plantear inconstitucionalidades, interponer recursos, interponer las acciones previstas en la ley 24.240 y realizar cualquier otra petición tendiente al cumplimiento de la misión del Ministerio Público Fiscal de la Nación y en defensa del debido proceso” (artículo 31, inciso “c”).

XXI. En el plano de la legitimación procesal activa, la Corte Suprema ha delineado un criterio que es imprescindible recordar:

i. La configuración de un “caso” presupone la existencia de “parte”, esto es la de “quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso”; la “parte” debe demostrar que los agravios expresados la afectan de forma “suficientemente directa” o “substancial” (Fallos: 306:1125; 308:2147; 310:606; 326:3007, 333:1212, 1217 y 1023; 342:853; 346:970 y 1257; causa CNE 5731/2019/1/RH1 “*Gil Domínguez, Andrés s/ formula petición*”, pronunciamiento del 20 de





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/ GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

febrero de 2024 —voto del juez Rosenkrantz—; Fallos: 347:43 —voto del juez Rosenkrantz—, 329 y causa CAF 5632/2014 “*AAETA c/ EN CNRT s/ proceso de conocimiento*”, pronunciamiento del 5 de diciembre de 2024) 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 (Fallos: 326:1007; 346:970 y 1257).

ii. Hay un “caso” —añadió— cuando “se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas” (Fallos: 156:318; 321:1352; 322:528; 326:4931; 331:2257; 341:1017; 343:196; 346:970 y 1387), de modo tal que, asumiendo la justiciabilidad de la controversia, un eventual pronunciamiento favorable al demandante podría reparar el perjuicio concreto, actual e inminente que se invoca (Fallos: 321:1352; 323:1339).

iii. Para evaluar la legitimación de quien deduce una pretensión procesal resulta indispensable en primer término determinar cuál es la naturaleza jurídica del derecho cuya salvaguarda se procuró mediante la acción deducida, quiénes son los sujetos habilitados para articularla, bajo qué condiciones puede resultar admisible y cuáles son los efectos que derivan de la resolución que en definitiva se dicte (Fallos: 332:111; 336:1236).

iv. La ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no ha modificado la necesidad de que los tribunales de justicia comprueben —aun de oficio— la existencia de un “caso”, pues no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición (Fallos: 332:111; 333:1023; 338:1492; 339:1223; 343:1259; 346:970 y 1387; 347:43 —voto del juez Rosenkrantz—; 347:1084 —voto del juez Rosenkrantz—).

XXII. En ese contexto, corresponde recordar las pautas decisivas que ha formulado la Corte Suprema en materia de legitimación procesal colectiva.

En el precedente “*Halabi*” (Fallos: 332:111) definió que, como primer paso, debe delimitarse con precisión tres categorías de derechos: individuales, de



incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

Añadió que “En todos esos supuestos, la comprobación de la existencia de un ‘caso’ es imprescindible (art. 116 de la Constitución Nacional; art. 2 de la ley 27; y Fallos: 310: 2342, considerando 7º; 311:2580, considerando 3º; y 326: 3007, considerandos 7º y 8º, entre muchos otros), ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición. Sin embargo es preciso señalar que el ‘caso’ tiene una configuración típica diferente en cada uno de ellos”.

Y explicó: “la regla general en materia de legitimación es que los derechos sobre bienes jurídicos individuales son ejercidos por su titular. Ello no cambia por la circunstancia de que existan numerosas personas involucradas, toda vez que se trata de obligaciones con pluralidad de sujetos activos o pasivos, o supuestos en los que aparece un litisconsorcio activo o pasivo derivado de la pluralidad de sujetos acreedores o deudores, o bien una representación plural. En estos casos, no hay variación en cuanto a la existencia de un derecho subjetivo sobre un bien individualmente disponible por su titular, quien debe, indispensablemente, probar una lesión a ese derecho para que se configure una cuestión justiciable”.

En relación con los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos —cuya tutela, como se dijo, es invocada por el Ministerio Público Fiscal— expuso dos líneas directrices cuya concurrencia es esencial y necesaria:

1. “La petición debe tener por objeto la tutela de un bien colectivo, lo que ocurre cuando éste pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna. Por esta razón sólo se concede una legitimación extraordinaria para reforzar su protección, pero en ningún caso existe un derecho de apropiación individual sobre el bien ya que no se hallan en juego derechos subjetivos. No se trata solamente de la existencia de pluralidad de sujetos, sino de un bien que, como el ambiente, es de naturaleza colectiva”.

2. “La pretensión debe ser focalizada en la incidencia colectiva del derecho”.

Respecto de los sujetos legitimados, afirmó que “la tutela de los derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos corresponde al Defensor del



CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/ GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

Pueblo, a las asociaciones y a los afectados, y que ella debe ser diferenciada de la protección de los bienes individuales, sean patrimoniales o no, para los cuales hay una esfera de disponibilidad en cabeza de su titular”.

XXIII. Con posterioridad al precedente “*Halabi*”, el Máximo Tribunal volvió a examinar dichas nociones y su inescindible vinculación con el concepto de “caso” o “controversia”.

—En el precedente “*Universidad Nacional de Río Cuarto*” (Fallos: 337:627) sostuvo que:

i. “De la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994, no se sigue automáticamente aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción, en atención a que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de ‘causas’ (artículo 116 de la Constitución Nacional)”.

ii. “La pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal —entendida como la aptitud para ser parte en un determinado proceso— está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito”.

iii. “El ordenamiento jurídico, sin embargo, contempla casos de legitimación anómala o extraordinaria que se caracterizan por la circunstancia de que resultan habilitadas para intervenir en el proceso, como partes legítimas, personas ajenas a la relación jurídica sustancial en el que aquel se controvierte. En estos casos se produce una disociación entre los sujetos legitimados para demandar y los sujetos titulares de la respectiva relación sustancial (Fallos: 330:2800 y sus citas)”.

—En el precedente “*Abarca, Walter José y otros*” (Fallos: 339:1223) aseveró que:

“La adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta o acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la



cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos para la procedencia de la acción. Solo a partir de una certera delimitación del colectivo involucrado, el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encuentra comprometido de no admitirse la acción colectiva”.

XXIV. En dos recientes precedentes —en los que delimitó el “alcance de la actuación del Ministerio Público Fiscal en procesos no penales”— la Corte Suprema concluyó en que dicho ministerio no se hallaba habilitado procesalmente —como sujeto activo— para recurrir una sentencia que había sido “consentida por los litigantes” (causas “*Universidad de La Matanza y otro c/ EN M Cultura y Educación s/ amparo ley 16.986*”, Fallos: 346:970 y “*P., A. y otro s/ autorización*”, Fallos: 347:1001) con apoyo en diversas pautas que aquí son trascendentes:

i. “Del texto del artículo 120 de la Constitución Nacional no surge que se haya consagrado una suerte de excepción a los recaudos fijados en el artículo 116 para la actuación de los tribunales federales. Tampoco permite sostener que el Ministerio Público adquiere el rol de parte en todas las causas en las que se debate la constitucionalidad de una norma”.

ii. “Las funciones constitucionalmente otorgadas al Ministerio Público para promover la actuación de la justicia presuponen que el Poder Judicial de la Nación cuente con jurisdicción, lo que implica la existencia de un caso o controversia”.

iii. “La reforma constitucional de 1994 no le otorgó legitimación procesal al Ministerio Público para instar una suerte de acción popular o en defensa de la mera legalidad, por fuera de los recaudos exigidos por el artículo 116 de la Constitución. Nada indica que se encuentre habilitado a perseguir pretensiones abstractas sobre la validez o invalidez constitucional de las normas o actos de otros poderes u orientadas a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, lo que es ostensiblemente extraño al diseño constitucional de la República [...] Dicha reforma tampoco ha dotado al Ministerio Público Fiscal de una legitimación extraordinaria que le permita litigar en defensa de intereses ajenos,





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

como sí ha sucedido con el Defensor del Pueblo, con las asociaciones que propenden a la defensa de los derechos de incidencia colectiva y con el propio afectado cuando ejerce una representación colectiva”.

iv. “No se desprende de los [...] debates [efectuados en la Convención Nacional Constituyente de 1994] que se haya querido crear un órgano dotado de legitimación para promover el control abstracto de constitucionalidad de cualquier norma o acto de los otros poderes”.

v. “La ley reglamentaria del artículo 120 de la Constitución Nacional tampoco otorgó al Ministerio Público Fiscal una legitimación extraordinaria para intervenir en cualquier asunto en materia no penal [...] ni creó una excepción al requisito que condiciona su actuación a la existencia de un pleito [...] resulta claro que las facultades previstas en [el] artículo 31 de la ley 27.148 deben darse siempre en el marco de ‘causas en trámite’”.

vi. “Una interpretación [...] que amplía la facultad del Ministerio Público Fiscal para recurrir por fuera de la existencia de un caso judicial, resulta excluida por la constante y conocida jurisprudencia de [la] Corte que manda evitar resultados interpretativos que pongan en pugna a la ley con la Constitución Nacional”.

XXV. A mi modo de ver, el Ministerio Público Fiscal no está legitimado para invocar en este juicio, como parte demandante, la representación de intereses colectivos.

En efecto:

i. Los artículos 42, 43 y 120 de la Constitución Nacional no le atribuyen dicha aptitud procesal.

Cuando los constituyentes quisieron asignar dicha facultad así lo hicieron, en términos claros y precisos, tal como puede verse en la segunda parte del artículo 43 de la Ley Suprema.

En dicha norma constitucional el Ministerio Público Fiscal no está enunciado entre los sujetos que allí se prevé. Esta circunstancia resulta decisiva



para rechazar su tesis si se tiene en cuenta que, de acuerdo con una pauta interpretativa establecida por la Corte Suprema en materia de textos jurídicos, la inconsecuencia o la falta de previsión del legislador no se supone (Fallos: 306:721; 307:518 y 993; 321:1614; 329:3564; 330:3593; 331:858).

ii. Dicha aptitud procesal tampoco se desprende de la ley 27.148, que amplió las competencias del Ministerio Público Fiscal (mi voto en la causa “*Será Justicia y otro demandado: EN s/ Inc. Apelación*”, del 26 de octubre de 2017).

Cuando el artículo 31, inciso “b”, de dicha ley prevé que el Ministerio Público Fiscal —en materias ajenas a la materia penal— podrá “Peticionar en las causas en trámite donde esté involucrada la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, en especial, en los conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos, un interés y/o una política pública trascendente”, es claro y contundente en su contenido en cuanto alude —sin ambigüedad alguna— a que dicha facultad de peticionar podrá ser ejercitada en el contexto de una causa que se encuentre “en trámite”.

XXVI. Paralelamente, en una línea argumental que fue sostenida al demandar y al contestar el traslado de la excepción de falta de legitimación, el Ministerio Público Fiscal también invocó, para sostener su condición de parte, el artículo 6, inciso “d”, de la ley 22.315.

Esa previsión legal determina que la Inspección General de Justicia podrá solicitar “en forma directa” a los agentes fiscales el ejercicio de una acción judicial en el caso en que se vulnere el “orden público”.

Empero, como se sostuvo en el pronunciamiento apelado, con una mirada que comparto, dicho artículo debe ser interpretado en el marco de las funciones de fiscalización asignadas a la Inspección General de Justicia, que se limitan al registro y al control de las actividades desplegadas por los particulares frente a las violaciones del orden público que aquéllos cometan por medio de las operaciones sujetas a control. Es elocuente, en términos interpretativos, que el artículo está comprendido bajo el apartado de “Funciones de Fiscalización. Facultades”.

Esa norma, tampoco confiere la legitimación activa que el Ministerio Público Fiscal alega.





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

XXVII. Incluso si, por vía de hipótesis, se dejase de lado la ausencia de una norma atributiva de competencia para promover una demanda con el objeto de tutelar derechos de incidencia colectiva, el Ministerio Público Fiscal tampoco ha expresado, con la claridad que exige la Corte Suprema en los precedentes examinados, cuál sería el bien jurídico cuya tutela se persigue.

La mera aseveración de que la demanda pretende la protección del “orden público negocial” o la “seguridad de las transacciones” o, lisa y llanamente, un “interés social”, no constituye el cabal cumplimiento de esa carga que pesa sobre quien invoca un supuesto de legitimación anómala o extraordinaria.

Ese defecto, lógicamente, también repercute en la delimitación del sujeto colectivo cuya representación se pretende: al no ser claro cuál es el bien jurídico tutelado, tampoco puede precisarse quienes son los sujetos titulares de la relación jurídica sustancial que son, a fin de cuentas, los que componen el universo de representados.

En algunos pasajes de las piezas procesales a las que ya hice referencia se menciona a los “ciudadanos” y en otros se alude a la “comunidad toda”, pero no encuentro que se halle configurado un supuesto “excepcionalísimo” como el que la Corte Suprema examinó en el precedente de Fallos: 338:249 (esta sala, causa *“Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad – CEPIS-c/ EN – PEN – Consejo de la Magistratura s/ proceso de conocimiento”*, pronunciamiento del 23 de noviembre de 2017, y mi voto en la causa *“Baratta, Roberto c/ EN s/ proceso de conocimiento”*, pronunciamiento del 2 de octubre de 2018).

XXVIII. Las consideraciones formuladas por el Ministerio Público Fiscal para objetar la afirmación que hizo la jueza acerca de la necesidad de que una ley especial autorice su actuación “para la defensa de los intereses generales” (considerando V, 4º párrafo del pronunciamiento apelado) traducen, según mi



modo de ver, una discusión de carácter abstracto y teórico que no resulta trascendente ni útil para la solución de la contienda.

Ello es así, habida cuenta de que más allá del carácter general o particular que puede ostentar una norma que confiera una determinada competencia —cuestión cuya elucidación puede ser ya en sí dificultosa—, el aspecto crucial consiste en que dicha norma —más allá de su tipología— verdaderamente exista y fije esa competencia.

XXIX. Es relevante señalar que el artículo 31, inciso “c”, de la ley 27.148 expresamente menciona la facultad del Ministerio Público Fiscal de “interponer las acciones previstas en la ley 24.240”.

Esas “acciones” son las que están contempladas en el artículo 52 de esa ley que, en síntesis, prevé su actuación como parte actora en tutela de los derechos de incidencia colectiva de consumidores o usuarios⁷.

Si la ley 27.148 le atribuyera la legitimación colectiva como asevera, el reenvío que efectúa el artículo 31, inciso “c”, de esa norma, carecería de sentido en tanto sería superfluo.

Como contracara, si el Congreso Nacional efectuó una remisión a otra norma que atribuye al Ministerio Público Fiscal la condición de “legitimado anómalo” esa circunstancia no significa que dicha facultad se encuentre prevista en la ley orgánica.

XXX. De un modo u otro, más allá de las diversas interpretaciones que puedan ser efectuadas sobre las normas jurídicas involucradas, no advierto que el ordenamiento jurídico confiera al Ministerio Público Fiscal la legitimación procesal activa para ser parte en este juicio, por lo que no se configura una causa

⁷ “Acciones Judiciales. Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley, el consumidor y usuario podrán iniciar acciones judiciales cuando sus intereses resulten afectados o amenazados. La acción corresponderá al consumidor o usuario por su propio derecho, a las asociaciones de consumidores o usuarios autorizadas en los términos del artículo 56 de esta ley, a la autoridad de aplicación nacional o local, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público Fiscal. Dicho Ministerio, cuando no intervenga en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley. En las causas judiciales que tramiten en defensa de intereses de incidencia colectiva, las asociaciones de consumidores y usuarios que lo requieran estarán habilitadas como litisconsortes de cualquiera de los demás legitimados por el presente artículo, previa evaluación del juez competente sobre la legitimación de éstas. Resolverá si es procedente o no, teniendo en cuenta si existe su respectiva acreditación para tal fin de acuerdo a la normativa vigente. En caso de desistimiento o abandono de la acción de las referidas asociaciones legitimadas la titularidad activa será asumida por el Ministerio Público Fiscal”.





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

o controversia que habilite la actuación del Poder Judicial en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional.

XXXI. El Ministerio Público Fiscal, asimismo, invoca el precedente “*Clínica Marini*” de la Corte Suprema (Fallos: 336:908) para justificar su legitimación activa.

En dicho precedente el fiscal general ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial interpuso un recurso de queja contra la decisión de la Sala B de ese tribunal que desestimó el recurso extraordinario en razón de la falta de legitimación de la recurrente.

El Máximo Tribunal, tras poner de resalto que el Ministerio Público Fiscal invocó la defensa del “interés general” con sustento en el artículo 120 de la Constitución Nacional, en los incisos a, b, f, g y h del artículo 25 de la ley orgánica del Ministerio Público [ley 24.946] y en el artículo 276 de la ley 24.522, revocó la sentencia y admitió la legitimación del fiscal general para recurrir porque el artículo 120 de la ley Suprema encomienda “al Ministerio Público la función de defender el orden jurídico en su integridad”.

Empero, los ribetes fácticos y jurídicos de dicho precedente difieren sustancialmente con las cuestiones debatidas en este juicio.

En el plano más visible, allí no era materia de controversia la legitimación del Ministerio Público para defender los “intereses colectivos”.

De hecho, su intervención fue invocada y admitida en función de la tutela del orden jurídico en su integridad en un supuesto en que la ley concursal prevé —específicamente— su condición de parte.

No puede dejar de mencionarse, además, que la función de resguardar el orden jurídico y el interés general fue desplegada en el contexto de una contienda entre partes.

Así se desprende del considerando 11º del referido precedente en el que se señaló que los planteos formulados por el Ministerio Público Fiscal estaban dirigidos a proteger los derechos de los trabajadores en relación con el cobro de



créditos laborales en un proceso de quiebra y que, en función de los principios constitucionales involucrados —el principio protectorio, así como “los enunciados de las declaraciones y tratados de jerarquía constitucional que han hecho del trabajador un sujeto de ‘preferente tutela’—, la cámara no había examinado la ‘compatibilidad de las normas concursales [...] con la Constitución Nacional y con el Convenio 173 de la OIT ratificado por la ley 24.285’”.

XXXII. Finalmente, el Ministerio Público Fiscal cuestiona que la jueza no haya tenido en cuenta la intervención que en este juicio, en condición de tercero, tuvo el Estado Nacional, por lo que, aun rechazando su legitimación, debió —dice— “tratar el planteo de inconstitucionalidad, pues integra el tema decidendum, articulado por el Estado Nacional”.

No coincido con esa mirada.

Si el Estado Nacional hubiese considerado que el pronunciamiento apelado debió tratar la cuestión sustancial del pleito y no lo hizo, tenía a su disposición el recurso de apelación para impugnarlo.

Empero, el propio Estado Nacional expuso (fs. 644/645) que no ha existido un pronunciamiento sobre el fondo que “pudiera tener los efectos de cosa juzgada respecto de la constitucionalidad de la normativa objeto de la disputa” y que, por ende, “carece de un agravio concreto que justifique la expresión de agravios” contra el pronunciamiento de primera instancia.

El planteo, por tanto, debe ser desestimado.

XXXIII. En suma, corresponde rechazar los planteos ofrecidos por el Ministerio Público Fiscal y confirmar la sentencia apelada.

XXXIV. Las consideraciones exteriorizadas en este voto no comportan, de ningún modo, un juicio sobre la validez constitucional de la ley 2.875 sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

XXXV. Las costas de esta instancia deben ser distribuidas en el orden causado, en atención a las particularidades del caso y al rol institucional que cumple el Ministerio Público Fiscal (Fallos: 339:464). **Así voto.**





CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I
31698/2009 “Fiscalía General Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y otro c/
GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”

El juez José Luis López Castiñeira adhiere al voto del juez Rodolfo Eduardo Facio.

En función del resultado que informa el acuerdo que antecede, el tribunal, por mayoría, **RESUELVE:** (i) rechazar los agravios del Ministerio Público Fiscal y confirmar la sentencia apelada; y (ii) distribuir las costas de esta instancia en el orden causado.

Regístreses, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Clara María do Pico

Rodolfo Eduardo Facio

(en disidencia)

José Luis López Castiñeira

