

Dictamen de la Procuración General de la Nación:

Suprema Corte:

I. A fs. 3659/3660, la Cámara Federal de Mendoza (Sala A) confirmó la resolución de la jueza de primera instancia de fs. 1490/1503, por la que dispuso hacer lugar a la medida cautelar solicitada por el actor, diputado nacional Enrique Luis Thomas, y ordenó la suspensión de la aplicación y los actos de ejecución de la ley 26.522 mientras se sustancia la causa, con caución juratoria, al mismo tiempo que tuvo por entablada acción de amparo contra el Estado Nacional (Poder Legislativo —H. Cámara de Diputados— y Poder Ejecutivo).

Para resolver de ese modo, la cámara remitió a la sentencia dictada por la misma Sala en la causa 88.847-T-1179, caratulada "Thomas Enrique c/ E.N.A. p/ Amparo" resuelta el 25 de marzo de 2010, en la cual había desestimado los agravios del Estado Nacional - Poder Ejecutivo planteados contra la resolución de la instancia anterior, al sostener que la vía utilizada por el actor para canalizar su reclamo resultaba procedente, que este último estaba legitimado para instar la actuación del Poder Judicial porque contaba con un derecho fundamental vulnerado, tanto por su condición de legislador afectado como por su representación de los ciudadanos.

II. Contra esta decisión, el Estado Nacional-Honorable Cámara de Diputados de la Nación interpuso el recurso extraordinario de fs. 3667/3684, que fue concedido (fs. 3710).

Sus agravios son los siguientes:

a) El actor carece de legitimación activa, pues no puede invocar ser el representante del pueblo argentino en el pleito, ni tiene un derecho subjetivo afectado por la ley. Además, sus quejas sobre el incumplimiento del Reglamento de la Cámara de Diputados adolecen de sustento y, además, la vía que aquél prescribe para esos supuestos es la votación en el plenario (art. 66 de la Constitución Nacional), y el diputado Thomas nada dijo en la sesión respecto de su utilización.

b) Existe gravedad institucional, pues los efectos de la medida cautelar se proyectan erga omnes, lo que implica que la judicatura se ha convertido, de hecho, en un legislador negativo; existen otras medidas cautelares solicitadas o dictadas por distintos tribunales en el país, lo que ocasiona el peligro de sentencias contradictorias; al admitirse la legitimación del diputado Thomas, podrían dictarse tantas medidas precautorias como legisladores existen, por lo que el recurso es admisible, aunque se dirija contra una sentencia no definitiva.

c) El proceso de sanción de las leyes corresponde, por disposición constitucional, al Congreso, y la aplicación de su Reglamento le compete a la H. Cámara de Diputados, por lo que no resultan susceptibles de control por el Poder Judicial. Además, no se produjeron las irregularidades que el actor endilga al trámite legislativo.

d) La sentencia es arbitraria porque no consideró los agravios de la Honorable Cámara, incorporó argumentos no esgrimidos, afectando los principios de contradicción e imparcialidad; omitió el tratamiento de articulaciones relevantes y conducentes para la solución del pleito, tales como la incompetencia del tribunal, la falta de legitimación del actor y la correcta aplicación del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Las cuestiones debatidas en el sub lite son sustancialmente análogas a las que tuve oportunidad de examinar en mi dictamen del día de la fecha en la causa T. 117. XLVI, "Thomas, Enrique c/ Estado Nacional p/ Amparo - Apela Medida Cautelar", a cuyos términos y conclusiones, en lo que fueren aplicables al caso, corresponde remitir en razón de brevedad.

En virtud de los fundamentos allí expuestos, opino el recurso extraordinario es formalmente admisible y que corresponde revocar la sentencia apelada en cuanto fue materia de él. — Buenos Aires, 2 de junio de 2010. —Esteban Righi.

Buenos Aires, junio 15 de 2010.

Considerando: 1º) Que en cuanto al relato de los hechos y antecedentes de la causa corresponde remitir a los capítulos pertinentes del dictamen del señor Procurador General de la Nación en razón de brevedad y con el propósito de evitar repeticiones innecesarias.

2º) Que la cuestión sometida a la consideración de esta Corte no se relaciona con la valoración constitucional del contenido de la ley 26.522, sino con la validez de una medida cautelar que suspende la totalidad de sus efectos con fundamento en presuntas irregularidades en el trámite parlamentario. Así delimitada la pretensión, el recurso extraordinario es admisible en tanto, por un lado, la fundada decisión del caso remite directamente a la interpretación de diversas disposiciones de la Constitución Nacional (arts. 1, 43, 44, 75 y 116; art. 14, inciso 3 de la ley 48); y, por el otro, porque si bien los pronunciamientos atinentes a medidas cautelares son regularmente extraños a esta instancia revisora por no tratarse de sentencias definitivas, cabe hacer excepción cuando tales medidas pueden enervar el poder de policía del Estado o exceden el interés individual de las partes y afectan de manera directa el de la comunidad (conf. Fallos: 307:1994; 323:3075; 327:1603; 328:900). Tal situación se configura en el caso, ya que la decisión recurrida neutraliza por completo la aplicación por las autoridades competentes de una ley formal del Poder Legislativo. Finalmente, la decisión en recurso presenta gravedad institucional en la medida en que trasciende el mero interés de las partes

para comprometer el sistema de control de constitucionalidad y el principio de división de poderes previsto en la Constitución Nacional.

3º) Que la demanda de amparo fue promovida con el objeto de obtener un pronunciamiento judicial que restablezca los derechos de los que el actor dice ser titular en su doble condición de ciudadano interesado y de Diputado Nacional y que habrían sido lesionados durante el trámite parlamentario del proyecto de ley que luego fue sancionado con el número 26.522. A tal efecto, insiste en que su legitimación activa se apoya en la afectación a sus intereses particulares en participar en la deliberación previa a la sanción de esa norma.

Que la cámara admitió la legitimación del actor como afectado con base en el art. 43 de la Ley Suprema ya que —según dijo— se encuentran comprometidos derechos de incidencia colectiva, relativos o generados por intereses individuales homogéneos, como es el de todo ciudadano a ser regido por leyes dictadas de conformidad con las normas constitucionales.

4º) Que la invocación de la calidad de ciudadano, sin la demostración de un perjuicio concreto, es insuficiente para sostener la legitimación a los fines de impugnar la constitucionalidad de una norma (doctrina de Fallos: 306: 1125; 307:2384, entre otros). En efecto, cabe poner de manifiesto que el de "ciudadano" es un concepto de notable generalidad y su comprobación, en la mayoría de los casos, no basta para demostrar la existencia de un interés "especial" o "directo", "inmediato", "concreto" o "sustancial" que permita tener por configurado un "caso contencioso" (Fallos: 322:528; 324:2048).

Esta Corte ha dicho que constituye un presupuesto necesario que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 323:4098), pues la justicia nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (art. 2º de la ley 27). En el tradicional precedente de Fallos: 156:318, esta Corte ha definido a esas causas como los asuntos en que se pretende de modo efectivo la determinación del derecho debatido entre partes adversas (considerando 5º) que debe estar fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (Fallos: 326: 3007).

En este sentido, el Tribunal rechazó de plano una acción de inconstitucionalidad recordando que "el demandante no puede expresar un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes" (arg. Fallos: 321:1352). De otro modo, admitir la legitimación en un grado que la identifique con el "generalizado interés de todos los ciudadanos en ejercicio de los poderes de gobierno", "deformaría las atribuciones del Poder Judicial en sus relaciones con el Ejecutivo y con la legislatura y lo expondría a la imputación de ejercer el gobierno por medio de medidas cautelares" ("Schlesinger v. Reservist Committee to Stop the War", 418 U.S. 208, espec. págs. 222, 226/227, 1974; Fallos: 321: 1252).

Por otro lado, sólo una lectura deformada de lo expresado por esta Corte en la decisión mayoritaria tomada en la causa "Halabi" (Fallos: 332:111) (LA LEY, 2009-B, 157), puede tomarse como argumento para fundar la legitimación del demandante, pues basta con remitir a lo sostenido en el considerando 9º de dicho pronunciamiento para concluir que, con referencia a las tres categorías de derechos que se reconocen, la exigencia de caso en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional se mantiene incólume, "ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición". La sentencia dictada por esta Corte en el mencionado caso "Halabi" como no podía ser de otro modo no ha mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación en los términos señalados precedentemente, para convertirlo en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República.

5º) Que la legitimación de Enrique Thomas fundada en su carácter de miembro integrante de la Cámara de Diputados de la Nación dista mucho, también, de ser un tema novedoso en la doctrina de los precedentes de esta Corte.

La regla emana de un conjunto de pronunciamientos (Fallos: 313:863, "Dromi"; 317:335 -LA LEY, 1990-D, 394- "Polino"; 322:528 -LA LEY, 1994-C, 294- "Gómez Diez"-La Ley Online; 323:1432 "Garré" y 324:2381 "Raimbault") en los que se distinguieron supuestos de ausencia de legitimación de aquellos otros en los que tal legitimación podría ser reconocida.

Así, se señaló que "no confiere legitimación al señor Fontela su invocada "representación del pueblo" con base en la calidad de diputado nacional que inviste. Esto es así, pues el ejercicio de la mencionada representación encuentra su quicio constitucional en el ámbito del Poder Legislativo para cuya integración en una de sus cámaras fue electo y en el terreno de las atribuciones dadas a ese poder y sus componentes por la Constitución Nacional y los reglamentos del Congreso. Tampoco la mencionada calidad parlamentaria lo legitima para actuar en resguardo de la división de poderes ante un eventual conflicto entre normas dictadas por el Poder Ejecutivo y leyes dictadas por el Congreso, toda vez que, con prescindencia de que este último cuerpo posea o no aquel atributo procesal, es indudable que el demandante no lo presenta en juicio" (causa "Dromi", ya citada).

Por su parte, también se tomó en consideración para negar legitimación a un grupo de legisladores la falta de comprobación de la afirmación efectuada por ellos de haber sufrido un daño claro, directo, inmediato de sus prerrogativas legislativas, ni que se hubiera ocasionado un perjuicio hacia sí mismos como individuos (causa "Gómez Diez" ya citada).

De lo expuesto surge que un legislador no tendría legitimación activa cuando lo que trae a consideración de un tribunal de justicia es la reedición de un debate que ha perdido en el seno del Poder Legislativo por el juego de las mayorías y minorías respectivas. Por el contrario, dicha

legitimación podría eventualmente resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto.

6º) Que sobre la base de la doctrina del precedente "Gómez Díez", no se observa en el sub lite la afectación a un interés personal del actor. Ello es así pues, descartada la presencia de toda cuestión contenciosa que exija definir los alcances de los derechos, inmunidades y prerrogativas que le asisten a Thomas en su condición de legislador, del análisis del caso no surge la necesaria convicción que demuestre el modo en que el demandante fue inequívocamente privado de ejercer las atribuciones que le asisten como legislador, tanto durante el tratamiento llevado a cabo en las comisiones que tomaron intervención, como en oportunidad de la consideración de los diversos dictámenes que realizó la Cámara de Diputados, de la votación en general del proyecto del dictamen de mayoría y su ulterior tratamiento y votación en particular.

7º) Que, por otra parte, no es válida la posibilidad de suspender o incluso derogar una norma legal con efectos erga omnes, lo que sin duda no se ajusta al art. 116 de la Constitución Nacional. Y ello, se torna más llamativo en el caso si se considera que el actor no representa a la cámara legislativa que integra ni al pueblo de la Nación (lo que compete a la primera), por lo cual se arribaría, como se dijo, al irrazonable resultado de extender una medida judicial a sujetos que no sólo no la han solicitado sino que, incluso, podrían no compartirla.

En este sentido, el Tribunal ha destacado con señera precisión que la misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los demás poderes, reconociéndose el cúmulo de facultades que constituyen la competencia funcional del Congreso de la Nación, como órgano investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional con el objeto de lograr la coordinación entre el interés privado y el interés público (Fallos: 155:248; 241:291, votos de los jueces Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte; 272:231; 308:2268, entre otros).

8º) Que por lo demás, cabe señalar que el a quo debió haber considerado que una cautelar que suspende la vigencia de toda la ley 26.522 con efectos erga omnes tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes y el modelo de control de constitucionalidad.

En efecto, el derecho constitucional comparado conoce dos modelos puros u originarios de control de constitucionalidad: el difuso o estadounidense y el centralizado o austríaco. Conforme al primer modelo, cualquier juez puede en un proceso declarar la inconstitucionalidad de una norma y, en consecuencia, sentenciar sin aplicarla. Conforme al segundo modelo, un único tribunal puede juzgar la inconstitucionalidad de la norma, pero en caso que lo haga ésta no sólo no se aplica al caso sino que pierde vigencia erga omnes.

El derecho comparado conoce también modelos impuros o combinados, que sin perjuicio de la facultad de todos los jueces de declarar la inconstitucionalidad de la norma y no aplicarla en la sentencia, admiten también la existencia de un único tribunal con competencia para conocer de ella y hacerle perder vigencia erga omnes.

No existe ningún modelo impuro en el mundo que combine los modelos puros en forma que la competencia para hacer caer erga omnes la vigencia de la norma se disperse en todos los jueces, simplemente porque la dispersión de una potestad contralegislativa de semejante magnitud es inimaginable, dado que abriría el camino hacia la anarquía poniendo en peligro la vigencia de todas las leyes.

El modelo argentino es claramente el difuso o norteamericano en forma pura. En una acción como la precedente, ningún juez tiene en la República Argentina el poder de hacer caer la vigencia de una norma erga omnes ni nunca la tuvo desde la sanción de la Constitución de 1853/1860. Si no la tiene en la sentencia que decide el fondo de la cuestión, a fortiori menos aún puede ejercerla cautelarmente.

La suspensión cautelar de la vigencia de una norma dispuesta por un tribunal presupone que éste se atribuye la competencia para sentenciar en definitiva con idéntico poder. Dado que ese poder no lo confiere la Constitución Nacional a ningún juez ni tribunal de la Nación, alterando gravemente el modelo de control constitucional de las leyes por ella consagrado, es claro que el caso reviste gravedad institucional suficiente como para que esta Corte abra la instancia a efectos de asegurar la vigencia del sistema consagrado en las normas de máxima jerarquía, corrigiendo una deformación que introduciría el caos en la vigencia de las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación lesionando para siempre el ejercicio de los poderes constitucionales.

9º) Que, asimismo, la medida cautelar, tal como fue decretada, no respeta el criterio de razonabilidad.

Los jueces deben valorar de forma equilibrada los hechos del caso, así como las normas y principios jurídicos en juego, y resolver las tensiones entre ellos mediante una ponderación adecuada que logre obtener una realización lo más completa posible de las reglas y principios fundamentales del derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento jurídico. En tales condiciones, si bien la proporcionalidad, en el sentido de "prohibición de exceso", resulta principalmente significativa frente a medidas de injerencia del Estado, tanto de la administración como del legislador, y en este punto, especialmente, en materia de derechos fundamentales, sin embargo, como principio general del Estado de Derecho, y como efecto esencial del principio de razonabilidad, resulta un requisito de toda la actividad del Estado.

A la luz de los principios señalados, la medida precautoria dispuesta por el a quo —admitiendo una legitimación del peticionante manifiestamente insuficiente— no aparece como un remedio proporcionado a la naturaleza y relevancia de la hipotética ilegitimidad que se denuncia. Ello es así, no sólo por la falta de adecuación entre la violación constitucional alegada y la amplitud de la medida dispuesta, sino también porque, en la tarea de ponderación, el a quo debió haber considerado que una cautelar que suspende la vigencia de toda la ley 26.522 con efecto erga omnes, tienen una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes por lo que su procedencia, según se expresó anteriormente, debe ser evaluada con criterios especialmente estrictos que la cámara no aplicó.

Por ello, y concordantemente con lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y devuélvase. —Ricardo Luis Lorenzetti. —Elena I. Highton de Nolasco. —Carlos S. Fayt. —Enrique Santiago Petracchi (según su voto). —Juan Carlos Maqueda. —E. Raúl Zaffaroni. —Carmen M. Argibay (según su voto).

Voto del Señor Ministro doctor don Enrique Santiago Petracchi

Considerando: 1º) Que en cuanto al relato de los hechos y antecedentes de la causa, corresponde remitir a los capítulos pertinentes del dictamen del señor Procurador General de la Nación, en razón de brevedad y con el propósito de evitar repeticiones innecesarias.

2º) Que el recurso extraordinario es admisible en tanto, por un lado, la fundada decisión del caso remite directamente a la interpretación de diversas disposiciones de la Constitución Nacional (arts. 1, 43, 44, 75 y 116; art. 14, inc. 3º, ley 48); y por el otro, porque si bien los pronunciamientos atinentes a medidas cautelares son regularmente extraños a esta instancia revisora por no tratarse de sentencias definitivas, este recaudo queda satisfecho cuando, frente a las circunstancias de excepción que singularizan este caso según lo relacionado precedentemente, la decisión precautoria compromete una política gubernamental con un alcance de tal magnitud que el perjuicio causado a toda la sociedad es irreversible, por ser de imposible reparación ulterior (Fallos: 307:1994; 308:144 y 856; 312:1010; 314:1202).

3º) Que la cámara mendocina comenzó por examinar si concurrían los presupuestos necesarios para que exista una causa o juicio en los términos requeridos por el art. 116 de la Constitución Nacional, para lo cual afirmó que era necesario definir si el diputado Thomas se encontraba legitimado para promover el amparo como representante de los ciudadanos que lo eligieron, es decir en función de la representación popular que ejerce como legislador nacional.

Tras sostener que el nuevo texto del art. 43 de la Ley Suprema no innova en materia de legitimación al contemplar la presencia del afectado, como agraviado concreto por la interferencia en un derecho propio al cual el ordenamiento concede tutela jurisdiccional, la alzada trajo a colación que el art. 14 de la Carta Magna, concordemente con el art. XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, prevé que todo hombre se encuentra facultado para realizar una solicitud al Estado y obtener una respuesta de éste, nutriendo así la raíz misma de la acción regulada en aquella disposición superior. El tribunal a quo dio por "[sentado entonces que existe de parte del actor un derecho fundamental vulnerado. Tales calidades lo legitiman para accionar judicialmente en reclamo del cumplimiento de una norma constitucional, por violación en el trámite de la sanción "irregular" que denuncia respecto de varios artículos del Reglamento de la HCDN, lo cual ha conculcado y menoscabado sus derechos como Diputado Nacional]".

La Cámara agregó que no era necesaria una norma especial que habilitara a un legislador para peticionar ante el Poder Judicial, ya que su función es representar y defender a quienes lo eligieron, que no podrán actuar directamente frente a la situación de irregularidad que se ha presentado en el ámbito legislativo. Concluyó coincidiendo con lo afirmado en el fallo de primera instancia, en el sentido de que se encuentran comprometidos derechos de incidencia colectiva, relativos o generados por intereses individuales homogéneos, como es el de todo ciudadano a ser regido por leyes dictadas de conformidad con las normas constitucionales, y que distintos pronunciamientos de nuestros tribunales han otorgado legitimación, como "Ekmekdjian" (Fallos: 315:1492) (LA LEY, 1992-C, 543), "Colella" (Fallos: 268:352) (LA LEY, 127-666; DT, 1967-471) y, recientemente, "Halabi" (Fallos: 332: 111), que ha zanjado la cuestión en favor de quienes, como el actor, invocan en su demanda la protección de los derechos de incidencia colectiva.

4º) Que debe desestimarse el planteo del Estado en cuanto postula que, por su naturaleza, el procedimiento que regula la sanción y promulgación de las leyes no da lugar a una causa cuya decisión corresponda a la rama judicial del Gobierno Federal.

En efecto, sobre dicha materia hay una tradición jurisprudencial hondamente arraigada que se origina en el precedente "Soria de Guerrero, Juana Ana c/ Bodegas y Viñedos Pulenta Hnos. S.A." (Fallos: 256:556), con arreglo a la cual no está exenta del control de los magistrados de la República la lesión de derechos individuales proveniente de una violación de las normas constitucionales y reglamentarias que regulan el proceso de formación y sanción de las leyes, fehacientemente demostrativa de la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley (Fallos: 268:352; 318:445; 319:1479; 321:3487; 323:2256; 330:2222). El riguroso acatamiento de dicha doctrina constitucional ha llegado a un punto en el ejercicio de la jurisdicción por parte del Tribunal, que en sus decisiones más recientes ni siquiera ha considerado necesario fundar ni justificar acerca de estar conociendo de una cuestión justiciable, pasando derechamente a examinar el fondo del planteo sobre la validez de la norma impugnada (Fallos: 331:1123).



En las condiciones expresadas y dado que los recurrentes no aducen razones que pongan en tela de juicio la aplicabilidad de aquellos precedentes o importen nuevos argumentos que puedan llevar a modificar lo decidido, la cuestión federal invocada es insustancial y no justifica su examen por esta Corte (Fallos: 316:2747, y sus citas; 330:4101; causa E. 184.XXXIX "Euro Celtique S.A. c/ Instituto Nacional de la Propiedad Industrial s/ denegatoria de patente", sentencia del 14 de septiembre de 2004).

5°) Que lo expresado lleva a examinar los agravios enderezados a cuestionar la legitimación del ciudadano y Diputado Nacional Enrique Luis Thomas para promover el presente amparo, pues si ellos prosperaran resultaría inoficiosa la consideración de los restantes planteos formulados por los recurrentes. Ello así, toda vez que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 323:4098), pues la justicia nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (art. 2° de la ley 27). En el tradicional precedente "Procurador Fiscal del Juzgado Federal de Salta" (Fallos: 156:318), esta Corte ha definido a esas causas como los asuntos en que se pretende, de modo efectivo la determinación del derecho debatido entre partes adversas, que debe estar fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (Fallos: 326:3007).

Cabe advertir que de la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994, no se sigue una automática 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" (arts. 108, 116 y 117 de la Constitución Nacional).

6°) Que la condición de ciudadano para promover eficazmente el control de constitucionalidad que la Ley Suprema pone en manos del Poder Judicial de la Nación ha sido Año del Bicentenario rechazada por una continua serie de pronunciamientos del Tribunal que se remonta, cuanto menos, a la sentencia dictada el 28 de agosto de 1984 en el caso "Aníbal Roque Baeza" (Fallos: 306:1125), doctrina reiterada inmediatamente en "Constantino Lorenzo" (Fallos: 307:2384), se mantiene inalterada hasta el presente.

En efecto, en la causa "Zatloukal, Jorge c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía y Producción)" (Fallos: 331: 1364), el Tribunal rechazó de plano una acción de inconstitucionalidad recordando que el demandante no podía "[expresar un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes (arg. Fallos: 321:1352)] [De otro modo, admitir la legitimación en un grado que la identifique con el "generalizado interés de todos los ciudadanos en el ejercicio de los poderes del gobierno", "deformaría las atribuciones del Poder Judicial en sus relaciones con el Ejecutivo y la Legislatura y lo expondría a la imputación de ejercer el gobierno por medio de medidas cautelares" ("Schlesinger v. Reservists Committee to Stop the War", 418 U.S. 208, espec. págs.

222, 226/227, 1974, Fallos: 321: 1252)]. [Que, en relación a ello, cabe poner de manifiesto que el "ciudadano" es un concepto de notable generalidad, y su comprobación, en la mayoría de los casos, no basta para demostrar la existencia un interés "especial", o "directo", "inmediato", "concreto" o "sustancial" que permita tener por configurado un "caso contencioso"]".

La existencia de un interés particular del demandante en el derecho que alega, exigido por la invariable interpretación que la jurisprudencia de este Tribunal ha recibido de la doctrina constitucional de los Estados Unidos, no aparece como un requisito tendiente a eludir cuestiones de repercusión pública sino a fin de preservar rigurosamente el principio de la división de poderes, al excluir al Poder Judicial de una atribución que, como la de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no le ha sido encomendada por el art. 116 de la Constitución Nacional. Este Departamento del Gobierno Federal, como se ha enfatizado en el precedente "Brandi, Eduardo Alberto c/ Mendoza, Provincia de" (Fallos: 328:3573) debe ser preservado de la sobrejudicialización de los procesos de gobierno.

7º) Que la legitimación de Enrique Thomas fundada en su carácter de miembro integrante de la Cámara de Diputados de la Nación dista mucho, también, de ser un tema novedoso en la doctrina de los precedentes de esta Corte. El trazado de la línea que separa lo permitido de lo proscripto a los legisladores cuando, en esa condición, demandan ante el Poder Judicial es claro y no deja margen para la duda, ni mucho menos para el error.

La regla fue establecida con toda nitidez en el precedente "José Roberto Dromi" (Fallos: 313:863), y se arraiga como doctrina constitucional de esta Corte con su reiteración en los casos "Polino, Héctor" (Fallos: 317:335); "Gómez Diez, Ricardo y otros" (Fallos: 322:528); "Garré, Nilda y otros" (Fallos: 323:1432) y "Raimbault, Manuel y otros" (Fallos: 324:2381), señalando que "[no confiere legitimación al señor Fontela su invocada "representación del pueblo" con base en la calidad de diputado nacional que inviste. Esto es así, pues el ejercicio de la mencionada representación encuentra su quicio constitucional en el ámbito del Poder Legislativo, para cuya integración en una de sus cámaras fue electo, y en el terreno de las atribuciones dadas a ese Poder y a sus componentes por la Constitución Nacional y los reglamentos del Congreso. Tampoco la mencionada calidad parlamentaria lo legitima para actuar en "resguardo de la división de poderes" ante un eventual conflicto entre normas dictadas por el Poder Ejecutivo y leyes sancionadas por el Congreso, toda vez que, con prescindencia de que este último cuerpo posea o no aquel atributo procesal, es indudable que el demandante no lo representa en juicio]".

8º) Que si bien es cierto que en la sentencia dictada en el caso "Gómez Diez" citado precedentemente el desconocimiento de la legitimación de los legisladores demandantes se fundó, también, en que no se tuvo por comprobada la afirmación efectuada por ellos de haber sufrido un daño claro, directo e inmediato a sus prerrogativas legislativas, ni que se hubiera ocasionado un perjuicio hacia sí mismos como individuos, no observa el Tribunal en el estrecho

ámbito de conocimiento que promueve toda medida cautelar que en el sub lite se observen razones para concluir de un modo diverso.

Ello es así, pues descartada la presencia de toda cuestión contenciosa que exija definir los alcances de los derechos, inmunidades y prerrogativas que le asisten a Thomas en su condición de legislador, de la prueba producida hasta el momento no se alcanza la necesaria convicción que demuestre el modo en que el demandante fue inequívocamente privado de ejercer las atribuciones que le asisten como legislador, tanto durante el tratamiento llevado a cabo en las comisiones que tomaron intervención, como en oportunidad de la consideración de los diversos dictámenes que realizó la Cámara de Diputados, de la votación en general del proyecto del dictamen de mayoría y de su ulterior tratamiento y votación en particular.

9º) Que, por último, cabe descartar todo reconocimiento de legitimación proveniente de la examinada condición de diputado con sustento en el art. 43 de la Constitución Nacional.

Si bien es cierto que esa disposición 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 produciéndose una disociación entre los sujetos legitimados para demandar y los sujetos titulares de la respectiva relación sustancial (Piero Calamandrei, *Instituciones de Derecho Procesal*, Traducción de la 2º Edición Italiana, Volumen I, pág. 261 y sgtes.; Francesco Carnelutti, *Instituciones del Proceso Civil*, Traducción de la 5º Edición Italiana, Tomo I, págs. 174 y sgtes.; Hugo Alsina, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, segunda edición, Tomo I, 1956 págs. 388 y sgtes.), "fuera de los casos expresamente previstos, nadie puede hacer valer en el proceso en nombre propio, un derecho ajeno" (conf. Francesco Carnelutti, *ob. cit.* en el considerando precedente, pág. 175). Y en este trance, esta Corte ha concluido que el citado art. 43 reconoce como legitimados sólo al defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a los fines indicados por la norma (causa S.942. XLV "San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ amparo", sentencia del 2 de febrero de 2010).

Por otro lado, sólo una lectura deformada de lo expresado por esta Corte en la decisión mayoritaria tomada en la causa "Ernesto Halabi", (Fallos: 332:111), puede tomarse como argumento para fundar la legitimación del demandante, pues basta con remitir a lo sostenido en el considerando 9º de dicho pronunciamiento para concluir que, con referencia a las tres categorías de derechos que se reconocen, la exigencia de caso en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional se mantiene incólume "[ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición]".

La sentencia dictada por esta Corte en el mencionado caso "Halabi", como no podría ser de otro modo, no ha mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación en los términos señalados en los considerandos

precedentes, para convertirlo en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República.

10) Que, sólo a mayor abundamiento, cabe destacar que la actividad judicial no importa la aplicación de reglas aisladas en forma mecánica, sino que requiere también el cumplimiento de los valores plasmados por diversos principios del sistema jurídico que, muchas veces, se encuentran en tensión. Esto implica que el dictado de una sentencia supone una tarea de ponderación por parte de los jueces y el resultado de esta actividad debe —como todo acto estatal— ser razonable y proporcionado.

Al respecto, esta Corte tiene dicho que la tarea judicial "exige siempre conjugar los principios contenidos en la ley con los elementos fácticos del caso, pues el consciente desconocimiento de unos u otros no se compadece con la misión de administrar justicia" y que "no debe prescindirse de las consecuencias que naturalmente derivan de un fallo toda vez que constituye uno de los índices más seguros para verificar la razonabilidad de la interpretación y su congruencia con el sistema en que está engarzada la norma" (Fallos: 234:482; 302:1284, entre otros). En otras palabras, las decisiones judiciales deben valorar en forma equilibrada los hechos del caso, así como las normas y principios jurídicos en juego, y resolver las tensiones entre ellos mediante una ponderación adecuada que logre obtener una realización lo más completa posible de las reglas y principios fundamentales del derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento jurídico.

En tales condiciones, si bien el principio de proporcionalidad en sentido estricto se aplica principalmente frente a medidas de injerencia del Estado, tanto de la Administración como del legislador, y en este punto, especialmente, en materia de derechos fundamentales (ver Fallos: 329: 3680, voto del suscripto), como aspecto esencial del principio de razonabilidad, la proporcionalidad resulta un requisito de toda la actividad del Estado, (1)(1) incluida la judicial.

En igual sentido, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha utilizado frecuentemente la proporcionalidad como estándar para evaluar la legitimidad de las sentencias judiciales denominadas "injunctions", lo ha fundado en la cláusula constitucional del debido proceso, (2)(2) y ha considerado, sobre esa base, que la medida judicial ordenada, debía ser proporcionada a la naturaleza y magnitud de la violación constitucional de derechos que se invocaba. (3)(3)

11) Que, en consecuencia, y a la luz de los principios señalados, la medida precautoria dispuesta por el a quo no aparece como un remedio proporcionado a la naturaleza y relevancia de la hipotética ilegitimidad que se denuncia. Ello es así, no sólo por la falta de adecuación entre la violación constitucional alegada y la amplitud de la medida dispuesta, sino también porque, en la tarea de ponderación, el a quo debió haber considerado que una cautelar que suspende la vigencia de toda la ley 26.522 con efectos erga omnes, tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes, por lo que su

procedencia debe ser evaluada con criterios especialmente estrictos, que —obviamente— el a quo no ha aplicado.

Por ello, y concordemente con lo dictaminado por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y remítase. Enrique Santiago Petracchi.

Voto de la señora ministra doctora doña Carmen M. Argibay

Considerando: 1º) Que en cuanto al relato de los hechos y agravios del recurrente, corresponde remitir a los capítulos I y II del dictamen del señor Procurador General de la Nación, en razón de brevedad y con el propósito de evitar repeticiones innecesarias.

2º) La sentencia apelada, pese a tratarse de la concesión de una medida cautelar, es asimilable a definitiva a efectos de habilitar la instancia del art. 14 de la ley 48. En efecto, al estar en tela de juicio la legitimación del actor, esta Corte no tiene otra oportunidad de revisar el modo en que ha sido aplicado al caso el art. 43 de la Constitución Nacional.

Por otra parte, en autos se discute la inteligencia de normas federales y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a la pretensión que el apelante sustenta en ella (art. 14, inc. 3, de la ley 48), de manera tal que el recurso extraordinario interpuesto deviene formalmente admisible.

3º) Como puede apreciarse, la cuestión traída a conocimiento de este Tribunal y lo que constituye motivo de decisión se circunscribe a pronunciarse acerca de la legitimación del actor para promover la acción de amparo, a fin de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de la ley 26.522 sobre regulación de los "Servicios de Comunicación Audiovisual" y de todas las normas reglamentarias que se dictaron, a la luz de lo dispuesto por el art. 43 de la Constitución Nacional.

4º) En primer lugar, para definir la situación del Diputado Nacional Enrique Luis Thomas, en torno al alcance de su legitimación, ya tuve oportunidad de señalar en Fallos: 329:4593 (mi disidencia, especialmente en el considerando 4º), que la determinación de si la parte actora se encuentra o no legitimada para actuar en el juicio por ella promovido no puede llevarse a cabo de manera aislada, separada del interés que en el caso concreto se pretende proteger con la interposición de la demanda. Ningún sujeto está genéricamente legitimado para intervenir en cualquier causa, sea cual fuere su objeto, sino que tendrá o no legitimación según sea su relación con la pretensión que introdujo, es decir, con el interés que denuncia como afectado y para el cual requiere protección judicial.

Debe recordarse además, que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el tribunal (Fallos: 323:4098, entre muchos otros). En tal sentido, la reforma constitucional de 1994 no suprimió el requisito de caso o causa como presupuesto insoslayable de la jurisdicción de los tribunales federales, establecido en el art. 116 de la Constitución Nacional.

Tampoco debe olvidarse que este Tribunal desde sus comienzos ha señalado que las consecuencias del control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requieren que el requisito de "causa", antes señalado, sea observado rigurosamente para la preservación del principio de la división de poderes (Fallos: 328:3586, entre otros).

5º) La demanda de amparo fue promovida con el objeto de obtener un pronunciamiento judicial que restablezca los derechos de los que el actor es titular en su condición de legislador y que habrían sido lesionados durante el trámite parlamentario del proyecto de ley que luego fue sancionado bajo el nº 26.522. Para ello invoca su doble condición de ciudadano interesado y de Diputado Nacional. A tal efecto, insiste en que su legitimación activa se apoya en la lesión a sus intereses particulares en participar de la deliberación de la mencionada ley 26.522.

Sobre lo primero, es decir la condición de ciudadano para promover eficazmente el control de constitucionalidad que la Ley Suprema pone en manos del Poder Judicial de la Nación, ha sido rechazada en reiteradas oportunidades por este Tribunal (doctrina de Fallos: 306:1125; 307:2384, entre otros). En efecto, cabe poner de manifiesto que el de "ciudadano" es un concepto de notable generalidad, y su comprobación, en la mayoría de los casos, no basta para demostrar la existencia de un interés "especial" o "directo", "inmediato", "concreto" o "sustancial" que permita tener por configurado un "caso contencioso" (Fallos: 322:528; 324:2048).

Por otra parte, el intento por fundar la legitimación en los perjuicios personales alegados, tampoco habrá de prosperar puesto que el remedio solicitado —la nulidad e inconstitucionalidad de la ley—, no tiene una incidencia particularizada, es decir, ceñida a la reparación del agravio así definido, sino que sus efectos alcanzarían también a todos los integrantes del Congreso, incluso aquellos que podrían tener un interés contrario al del Diputado Thomas.

Por lo tanto, si bien es cierto que al promover el amparo el actor alegó un perjuicio personal y particularizado, el remedio que ha solicitado no guarda proporción con ese daño alegado sino que tendría incidencia sobre los derechos de toda una categoría de sujetos que no se encuentran representados en esta causa, particularmente la mayoría de legisladores que no han participado de este proceso judicial y que, muy plausiblemente, tengan un interés personal simétrico al de Thomas, pero contrario a la anulación de la ley.

6º) En síntesis, entiendo que debe rechazarse la legitimación activa del Diputado Nacional Thomas en tanto en su demanda pretende obtener la derogación de una ley, medida que, en principio, no se encuentra comprendida entre los remedios que los tribunales nacionales pueden otorgar como reparación por la violación de derechos individuales (doctrina de Fallos: 2:253; 24:248; 94:444; 95:51 y 290; entre muchos otros).

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y remítase. — Carmen M. Argibay.