

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e:

-I-

El Defensor del Pueblo de la Nación promovió demanda ordinaria contra el Estado Nacional y el Ente Nacional Regulador del Gas (en adelante, Enargas) por la que solicitó la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 41 y 96 de la ley 24.076, así como la nulidad de los arts. 96 y 41, apartado 3), del anexo I aprobado por el decreto 1737/92, del art. 9.4.1 y cc. de los anexos aprobados por el decreto 2255/92 y del decreto 669/00.

-II-

Las demandadas opusieron las excepciones previas de falta de legitimación activa y de falta de agotamiento de la vía administrativa, en los términos de los arts. 346 y 347 inc. 3º del C.P.C.C. y 24 inc. a) de la ley 19.549 respectivamente (fs. 314/321 vta.).

-III-

A fs. 1278, la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia que desestimó las excepciones interpuestas.

Para así decidir, sostuvo que la legitimación debe ser entendida como la aptitud para actuar en un proceso ventilado ante una instancia judicial y que no existe argumento alguno que logre limitar, a un determinado tipo de proceso, las pretensiones que eventualmente articule el Defensor del Pueblo. Para reforzar su decisión, citó lo expresado por los doctores Belluscio y Bossert en Fallos 321:1252 en orden a que el ejercicio del control de legalidad de las bases normativas que rigen la fijación de las tarifas no puede tener lugar en el marco limitado del amparo.

En cuanto a la falta de agotamiento de la vía administrativa, consideró que resulta aplicable al caso el art.

24, inc. a) de la ley 19.549.

-IV-

Disconforme, el Estado Nacional y el Enargas interpusieron el recurso extraordinario de fs. 1290/1316, que fue concedido en lo que respecta a la interpretación de normas federales y denegado en cuanto a las causales de arbitrariedad y gravedad institucional (fs. 1393), lo que motivó la presentación de la respectiva queja.

Sostuvo que ni el art. 86 de la Constitución Nacional, ni el art. 16 de la ley 24.284 confieren al Defensor del Pueblo aptitud procesal automática para petitionar la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 41 y 96 de la ley 24.076, por cuanto el primero sólo lo habilita para fiscalizar hechos, actos u omisiones de la Administración, sin extender sus facultades al control de las leyes sancionadas por el Poder Legislativo.

Por su parte, afirmó que el Tribunal evaluó indebidamente lo que hace a la inconstitucionalidad, pues se trata de una pretensión anulatoria de un acto administrativo de alcance general (decreto 669/00), de tal forma que los hipotéticos damnificados de manera individual y personal son los únicos sujetos habilitados para cuestionar el acto que se postula como gravoso, en tanto solamente se encuentra habilitado para demandar en juicio quien demuestre una afección concreta y real y no meramente hipotética.

Asegura que la actora no cumplimentó los recaudos previstos en el art. 24 de la ley 19.549, que establece los requisitos exigidos para la impugnación de actos de alcance general.

Además, el constituyente de 1994 no atribuyó al Defensor libertad jurídica para elegir, discrecionalmente, el

Procuración General de la Nación

tipo de proceso por conducto del cual plantear una demanda en materia de derechos de los usuarios y consumidores. Específicamente predeterminó que, en los casos en que el ombudsman entable una acción cuyo objeto sea restablecer o preservar alguno de los derechos enumerados en el art. 43 de la Constitución Nacional, segunda parte, el cauce procesal es el amparo colectivo.

Estima que, como consecuencia de ello, el Defensor no tiene libertad de elegir entre el proceso ordinario y el amparo, ya que si se le hubiera querido otorgar una legitimación amplia e indistinta no hubiera tenido necesidad de incluirlo dentro de los legitimados del art. 43, pues hubiera bastado el enunciado contenido en el art. 86.

Por último, tacha de arbitraria la sentencia por falta de fundamentación suficiente; omisión del tratamiento de temas ineludibles, sustanciales y decisivos y por no ser una derivación razonada del derecho vigente.

-V-

Considero, ab-initio, que el recurso extraordinario es procedente en lo formal al hallarse en cuestión la inteligencia dada a normas de naturaleza federal (arts. 43 y 86 de la Constitución Nacional y el art. 24 inc. a) de la Ley de Procedimientos Administrativos 19.549) y haber sido la decisión del Tribunal Superior de la causa adversa al derecho que en ellas fundó el apelante (art. 14 de la ley 48) (Fallos 316:1283).

-VI-

Creo conveniente tratar de manera conjunta los agravios expuestos, tanto el recurso extraordinario de fs. 1290/1316 como el de hecho deducidos ambos por el Estado Nacional y el Enargas, no sólo por razones de economía procesal sino, además, porque las impugnaciones traídas a conocimiento

del Tribunal, referidas a la alegada arbitrariedad en que habría incurrido el a-quo, las atinentes a la gravedad institucional y la interpretación de la cuestión federal, son aspectos que guardan entre sí estrecha conexidad (Fallos 321:2764; 323:1625).

Es preciso recordar también que, en la tarea de esclarecer la inteligencia de normas federales, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del a-quo ni de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos 323:1491).

Debo señalar también que lo aquí discutido es solamente si el ombudman tiene legitimación para promover esta acción mediante el proceso ordinario, sin adelantar opinión sobre el tema de fondo, en el que le cabría otro análisis que no corresponde en esta etapa efectuar.

-VII-

El artículo 86 de la Constitución Nacional establece que: *"El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la de defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas".*

"El defensor del pueblo tiene legitimación procesal".

Para establecer el alcance de la mención que al respecto contiene el artículo citado deben tenerse en cuenta las distintas pautas de interpretación de la ley que han sido reiteradamente señaladas por el Tribunal.

La primera de ellas es el dar pleno efecto a la

Procuración General de la Nación

voluntad del legislador, cuya primera fuente es la letra de la ley (Fallos 297:142; 299:93; 301:460; 302:1600). En esta tarea, no pueden descartarse los antecedentes parlamentarios que resultan útiles para conocer su sentido y alcance (Fallos 182:486; 296:253).

Es conveniente recordar, asimismo, las reglas para la interpretación de las leyes reseñadas en Fallos 307:1018, que indican que debe darse pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional. Aquéllas también señalan que tal propósito no puede ser obviado por los jueces con motivo de las posibles imperfecciones técnicas de su instrumentación, toda vez que ellos no deben prescindir de la ratio legis y del espíritu de la norma; y advierten que la exégesis de la ley requiere la máxima prudencia, cuidando que la inteligencia que se asigne no pueda llevar a la pérdida de un derecho, o que el excesivo rigor de los razonamientos no desnaturalice el espíritu que ha inspirado su sanción (Fallos 302:973; 312:1484).

En efecto, es principio reconocido desde antiguo por el Tribunal que, en la interpretación de las leyes, no es recomendable atenerse estrictamente a sus palabras, ya que el espíritu que las informa es lo que debe rastrearse en procura de una aplicación racional, que avenge el riesgo de un formalismo paralizante, pues lo que ha de perseguirse es una valiosa interpretación de lo que las normas, jurídicamente, han querido mandar (Fallos 300:417).

Por lo demás, debe ponderarse que la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen, por lo que la interpretación debe evitar asignar a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las

otras y adoptando como verdadero el criterio que las concilie y suponga la integral armonización de sus preceptos (Fallos 306:721; 307:518; 307:993; 313:1149).

Conforme la jurisprudencia señalada, es menester recurrir a la intención de los convencionales constituyentes de 1994. La comisión especializada en aquellos temas ligados con los órganos de control confeccionó un despacho cuyo texto, acorde con las transcripciones taquigráficas, fue consensuado entre los bloques acreditados, y finalmente aprobado, con algunas modificaciones, en el pleno del despacho de la comisión redactora.

Así, en las sesiones plenarias de la Honorable Convención Constituyente de ese año, donde se aprobó la incorporación del artículo 86, el miembro del bloque justicialista, e informante del despacho de mayoría en la comisión de redacción, doctor Masnatta, dijo que el Defensor del Pueblo, más que un promotor de reclamos judiciales, es un investigador objetivo, un inspector de los asuntos públicos, un informante de la opinión pública que, sin duda, responde a un reclamo de exigencias sociales (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente del año 1994, sesiones plenarias del 13 de julio de 1994, pág. 4514).

Seguidamente, en esa sesión plenaria, la convencional por Salta, señora Figueroa, a fin de completar el informe del despacho de mayoría sostuvo que *"La legitimación procesal que hoy se incorpora dentro de esta norma constitucional facultando al defensor del pueblo a fin de iniciar procesos y denuncias para cumplir con su cometido, debe estar íntimamente relacionada con la naturaleza de su función, es decir, la agilización y la urgencia de las cuestiones a él sometidas y la defensa de los derechos individuales y colectivos, estando estrechamente ligado al despacho de la mayoría en cuanto a la*

Procuración General de la Nación

Acción de Amparo, donde expresamente se lo legitima para presentar este tipo de acción. Es decir, no nos imaginamos al defensor del pueblo iniciando un juicio ordinario, un juicio sumario, sino actuando en aquellos casos en donde es indispensable iniciar una acción, a fin de lograr un efectivo y rápido resultado con relación a un derecho conculcado, violado o amenazado" (énfasis agregado) (ver pág. 4516).

Por su parte, el señor convencional por Santa Fé, Natale, en las mismas sesiones plenarias, manifestó su inquietud por el alcance que se le daría a la legitimación del Defensor del Pueblo y expuso: *"Quiero puntualizar dos aspectos diferentes...del dictamen de comisión. El primero es aquel que le atribuye legitimación procesal al defensor del pueblo. Todos sabemos que la institución originaria -tantas veces recordada en esta sesión- en los países escandinavos no le atribuía esta característica al ombudsman; recién aparece en algunas legislaciones contemporáneas que sí le otorgan legitimación procesal para actuar".*

"Este tema debió ser pensado seriamente, porque si bien entiendo a los fanáticos del ombudsman -que quieren dar legitimación procesal para que pueda estar presente en todas las causas -también debe meritarse la circunstancia de incorporar un nuevo elemento, una nueva parte al proceso, con todo lo que ella significa: el Ministerio público, la Fiscalía, el eventual damnificado y ahora el defensor del pueblo, todos actuando dentro del proceso".

"Sabemos también que mientras más partes tiene el proceso más lento se torna, y mientras ello ocurra menos posibilidad habrá de que se obtenga una rápida y justa decisión, como cada justiciable tiene derecho a aspirar".

"Por esta razón no planteo el tema desde un punto de

vista conceptual o teórico. Creo que se puede dar o no legitimación procesal al defensor del pueblo. En definitiva, ésta es una cuestión de apreciación legislativa, de conveniencia y oportunidad para establecer la norma que lo instituya. Pero adviértase lo que puede significar un elemento más dentro del proceso" (op. cit. pág. 4534).

Finalmente, estimo también importante lo dicho por el convencional por Mendoza, señor Armagnague, quien consideró a esta institución como un medio y una herramienta del ciudadano común para recurrir por los pequeños problemas que sufre en silencio. Puso el acento en la necesidad de que la persona que invista esta importante representación deba ser fundamentalmente dinámica (op. cit. 4543).

Agrega además, que *"...esta institución podrá solucionar los pequeños problemas que ni siquiera tienen entidad judicial y que son nada más que administrativos. Por ello bien dice el despacho de mayoría que una de las funciones de la defensoría del pueblo es la de controlar el ejercicio de las funciones administrativas estatales. Se trata de un remedio esencial contra la mala administración, los actos irregulares y las omisiones de los funcionarios públicos"* (op. cit. pág. 4544).

"Se le da legitimación procesal para que puedan actuar en los casos...referidos a intereses colectivos y a ejercitar la representación de aquellos que no tienen forma de defender sus intereses" (op. cit. pág. 4546).

Es evidente que esta figura se asemeja a la de un tramitador de los asuntos públicos, que carece de jurisdicción, pero investiga, critica, hace pública su opinión, recibe denuncias y las traslada al Congreso y a la opinión pública. Interviene como un auténtico control preventivo de la

Procuración General de la Nación

actividad administrativa.

A la luz de tales criterios hermenéuticos, queda claro -a mi modo de ver- que el verdadero propósito de los constituyentes, reflejado en la Constitución Nacional, fue el de dar legitimación procesal al Defensor del Pueblo, pero acotado a determinados procesos judiciales.

Ello es así, toda vez que, si bien mediante el art. 86 se le otorga legitimación procesal al Defensor, para reclamar en aquellos casos en los cuales resulten vulnerados derechos y garantías reconocidos por la ley fundamental, ello debe entenderse en concordancia a lo establecido en el art. 43, según el cual la vía conferida es el amparo y no el proceso ordinario.

Existen, en consecuencia, dos normas constitucionales que delimitan su capacidad para obrar judicialmente, las cuales, aunque gozan de una amplitud considerable, no permiten la interposición de cualquier tipo de demandas por parte del Defensor del Pueblo.

-VIII-

Si bien lo anteriormente expuesto bastaría para revocar la sentencia apelada, creo oportuno agregar que, como ya fue señalado por el Alto Tribunal, la ley 24.284 excluye expresamente del ámbito de competencia del órgano demandante al Poder Judicial (art. 16, párrafo segundo), y establece que si iniciada su actuación se interpusiere por persona interesada recurso administrativo o acción judicial, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención (art. 21) (Fallos 321:1352; 323:4098).

De tal suerte, según se desprende de autos, a fs. 1226 surge constancia de existiría otra causa judicial sobre la pretensión bajo estudio, que tramita ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nº

1, Secretaría 1, a cargo del Sr. Juez Federal, Dr. Ernesto L. Marinelli, caratulada "Díaz, Carlos José c/ Estado Nacional - Mº de Economía-Dto. 669/00-Sec. de Energía-Enargas y otros/amparo (Expte. Nº 25.158/2000).

En tales condiciones, lo establecido por las normas que regulan la actuación del Defensor del Pueblo, y lo sostenido por V.E. en Fallos 321:1352 y 323:4098 bastarían también para rechazar su legitimación procesal en la presente causa.

-IX-

Por las razones dadas, considero que corresponde revocar el pronunciamiento de fs. 1278 y desestimar la demanda.

Buenos Aires, 8 de julio de 2003.

NICOLAS EDUARDO BECERRA

ES COPIA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 24 de mayo de 2005.

Vistos los autos: "Defensor del Pueblo de la Nación c/ E.N. —P.E.N.— Mº.E. - dto. 1738/92 y otro s/ proceso de conocimiento".

Considerando:

Que el recurso extraordinario de fs. 1290/1316, que fue concedido en lo que respecta a la inteligencia de las normas federales y denegado en cuanto a las causales de arbitrariedad y gravedad institucional (fs. 1393), lo que motivó la presentación de la queja respectiva, no se dirige contra una sentencia definitiva o equiparable a tal (art. 14 de la ley 48).

Por ello, oído el señor Procurador General, se declara mal concedido el recurso extraordinario y se rechaza la queja deducida. Con costas. Intímese al Estado Nacional —Mº de Infraestructura y Vivienda— y al ENARGAS, a efectuar, cada uno de ellos, el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91 (D.11.XXXVIII.). Regístrese, notifíquese, archívese la queja y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - CARLOS S. FAYT - ANTONIO BOGGIANO - JUAN CARLOS MAQUEDA (según su voto) - E. RAUL ZAFFARONI (según su voto) - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO — RICARDO LUIS LORENZETTI (según su voto) - CARMEN M. ARGIBAY.
ES COPIA

VO - // -

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-///-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO
PETRACCHI Y DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON E. RAUL
ZAFFARONI Y DON RICARDO LUIS LORENZETTI

1º) Que el Defensor del Pueblo de la Nación promovió una demanda ordinaria contra el Estado Nacional y el Ente Nacional Regulador del Gas, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 41 y 96 de la ley 24.076, así como la nulidad del art. 41, ap. 3) y del art. 96, del anexo I aprobado por el decreto 1738/92; del art. 9.4.1.1. y concordantes de los anexos aprobados por el decreto 2255/92 y del acta acuerdo suscripta el 17 de julio de 2000, que quedó plasmada en el texto del decreto 669/00. En sustancia, el cuestionamiento de dicho defensor consiste en que el reajuste de tarifas que las normas citadas prevén —y más concretamente el establecido por el acta acuerdo antes mencionado—, tomando como base indicadores del mercado internacional (esto es, el "P.P.I." o índice de precios del productor de bienes industriales que publica el Departamento de Trabajo del Gobierno de E.E.U.U.), constituye "...un esquema indexatorio..." que se opone al sistema instaurado por la ley de convertibilidad 23.928; vulnera el principio de la razonable rentabilidad que es propio de todo régimen de tarifas y desconoce los derechos de los usuarios consagrados en el art. 42 de la Constitución Nacional, al habersele negado a éstos toda participación en los aludidos ajustes (ver fs. 2/36).

2º) Que las demandadas opusieron al progreso de la acción, las excepciones previas de falta de legitimación activa por parte del Defensor del Pueblo de la Nación y de falta de agotamiento de la vía administrativa, en los términos de los arts. 346 y 347, inc. 3º, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y del art. 24, inc. a, de la ley 19.549

(fs. 314/321). Dichas excepciones fueron rechazadas por el pronunciamiento de la jueza de primera instancia (fs. 1190/1194), el que fue confirmado por la sentencia de la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal (fs. 1278).

3°) Que para así decidir el *a quo* consideró que es inequívoco el sentido de la cláusula contenida en el art. 86 de la Constitución Nacional cuando, en la parte pertinente, expresa que "El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal", pues al no efectuarse en la norma ninguna clase de *distingo*, no existe razón para sostener que "...la pretensión que eventualmente articule el Defensor del Pueblo de la Nación quede circunscripta a un determinado tipo de proceso", esto es, al amparo regulado por el art. 43 de la Constitución Nacional. Añadió que, sería inconsecuente negarle al aludido defensor la posibilidad de promover un proceso ordinario para discutir cuestiones como las que se examinan en este pleito, si, como ha sido señalado por los jueces Belluscio y Bossert en el precedente "Prodelco" (Fallos: 321:1252), el control de legalidad relativo al procedimiento y a las bases normativas tenidas en cuenta en la fijación de las tarifas, "...no puede tener lugar en el marco limitado de un amparo...". Por último, al compartir el dictamen producido por la fiscalía de la cámara, consideró que en el caso se daba un supuesto de los que habilitan a prescindir del reclamo exigido por el art. 24, inc. a, de la ley 19.549 (fs. 1278 vta.).

4°) Que contra la sentencia el Estado Nacional y el Ente Nacional Regulador del Gas interpusieron el recurso extraordinario de fs. 1290/1316, que fue concedido en lo que respecta a la inteligencia de las normas federales y denegado en cuanto a las causales de arbitrariedad y gravedad institucional (fs. 1393), lo que motivó la presentación de la queja

Corte Suprema de Justicia de la Nación

respectiva.

5°) Que los agravios de los apelantes pueden resumirse así: a) la cámara no advirtió que el Defensor del Pueblo de la Nación expuso dos pretensiones claramente escindibles: una, la declaración de inconstitucionalidad de una ley del Congreso de la Nación (ley 24.076); otra, la anulación de un acto administrativo de alcance general (decreto 669/00). En relación con la primera expresa que, ni el art. 86 ley de la Constitución Nacional ni la ley 24.284, legitiman a aquel funcionario a fiscalizar actos provenientes de la actividad formal o material del Congreso, sino que su actuación se circunscribe, tal como reza la Constitución Nacional en su art. 86, a la "...defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, **ante hechos, actos u omisiones de la Administración...**", lo cual también fue establecido en el art. 16 de la ley 24.284, que exceptúa del ámbito de competencia del Defensor del Pueblo de la Nación al Poder Legislativo (fs. 1300 vta./1305). En consecuencia, en el juicio de los apelantes, el Defensor del Pueblo no está legitimado para iniciar, como lo hace en el caso, "...una acción declarativa de inconstitucionalidad contra los artículos 41 y 96 de la Ley N° 24.076" (fs. 1305 vta.). Con respecto a la segunda pretensión —anulación del decreto 669/00—, sostienen que la reforma constitucional de 1994 no atribuyó al Defensor del Pueblo de la Nación un poder discrecional para determinar la clase de proceso mediante el cual podría plantear sus pretensiones sino que, **"Cuando el Defensor interpone una demanda en defensa de los derechos de los usuarios -como ocurre en la especie- el medio judicial...[o] el tipo de proceso ya está**

predeterminado por la Constitución en el artículo 43 segunda parte...", es decir, debe necesariamente acudir al amparo y no al proceso ordinario (fs. 1305 vta./1307); b) en otro orden de ideas, sostiene que en el caso, la "...lesión invocada [por el Defensor del Pueblo de la Nación] es ostensiblemente abstracta...", que "...sin lesión...no hay causa justiciable (art. 116 de la Constitución Nacional). A su vez, sin causa justiciable desaparece toda posible legitimación..."(fs. 1310 vta./1311); c) discrepa con la sentencia en cuanto, al compartir el criterio de la fiscal de cámara, entendió que en el caso existían razones peculiares que justificaban la dispensa del reclamo previsto por el art. 24, inc. a, de la ley 19.549; d) finalmente, tacha de arbitraria la sentencia por falta de fundamentación, omisión del tratamiento de cuestiones decisivas y por no ser una derivación razonada del derecho vigente.

6°) Que los apelantes en modo alguno han demostrado que la sentencia contra la cual dirigen sus impugnaciones es una sentencia definitiva, en los términos del recurso previsto por el art. 14 de la ley 48. En efecto, al respecto basta con advertir que, si bien sostuvieron que la decisión interlocutoria que rechaza las excepciones previas deducidas, les ocasiona "...perjuicios irreparables" y lo resuelto "incide directamente y decisivamente sobre el interés de la comunidad" —fs. 1297—, al momento de fundar tal afirmación se han limitado a sostener —de modo escueto y dogmático— que, en el caso, el Defensor del Pueblo promovió "...una acción en la cual la lesión invocada es ostensiblemente abstracta..."; que dicho funcionario propone una acción sin que exista "...un perjuicio inminente" y, que "...sin lesión sobre derechos..., no hay causa justiciable (art. 116 Constitución Nacional). A su vez, sin causa justiciable desaparece toda posible legiti-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

mación para proponer en sede judicial, el control de constitucionalidad de una norma legal..." —fs. 1297 vta.—. Tal aseveración, por lo demás, resulta contradictoria con el expreso reconocimiento de los apelantes en el sentido de que el Defensor del Pueblo ha interpuesto una demanda en defensa de los derechos de los usuarios (ver fs. 1305 vta./1307) puesto que, si esto es así, es nítida la lesión o el perjuicio que a éstos les ocasionan las normas cuya nulidad e inconstitucionalidad se peticiona —en especial el acta acuerdo suscripta el 1° de julio de 2000 que quedó plasmada en el texto del decreto 669/00—, en tanto su dictado tuvo por consecuencia, por una parte, aplicar en lo inmediato, a partir del 1° de julio de 2000, el ajuste de tarifas ("PPI") correspondiente al mes de enero del mismo año que había sido diferido, con más los intereses que bilateralmente se pactaron y, por la otra, si bien se difirió la aplicación a las tarifas de dicho ajuste entre el 1° de julio de 2000 y el 30 de junio de 2002, se previó la creación de un "Fondo de Estabilización" para su recupero y posterior traslado a las tarifas, incluyendo también el interés que las partes firmantes de aquel acuerdo concordaron.

La deficiencia antes apuntada es más evidente aún, con respecto al rechazo de la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa (art. 24 de la ley 19.549), pues respecto a este tópico nada han expuesto los apelantes y esta Corte ha sostenido en supuestos análogos al que se examina, que la decisión recurrida no constituye una sentencia definitiva o equiparable a tal, a los fines del recurso extraordinario (ver Fallos: 323:650).

7°) Que aunque lo expuesto sería suficiente para rechazar la pretensión de los apelantes, es pertinente desta-

car que —si por vía de hipótesis— se superara el obstáculo referido en el considerando anterior, aún así no podría prosperar la tesis de los apelantes en el sentido de que cuando el Defensor del Pueblo actúa en defensa de los derechos de los usuarios, nuestro ordenamiento constitucional sólo le permite acudir al proceso de amparo (art. 43 de la Constitución Nacional) y no a un proceso ordinario como el iniciado en esta causa. En efecto, según se expondrá seguidamente, a ello se opone una correcta interpretación de lo expresado en el debate de la Convención Constituyente de 1994, las fuentes de la legislación comparada tenidas en mira por los constituyentes, la doctrina citada por éstos, como asimismo, la consultada por este Tribunal.

8°) Que, previo a dicho examen, corresponde efectuar una aclaración con respecto a lo manifestado en el recurso extraordinario —ver considerando 5° de la presente— acerca de que no puede admitirse una de las dos pretensiones expuestas por el Defensor del Pueblo —que a juicio de los apelantes sería claramente escindible de la restante—, esto es, la declaración de inconstitucionalidad de la ley 24.076, pues ni el art. 86 de la Constitución Nacional ni la ley 24.284 permiten a aquel funcionario fiscalizar la actividad formal o material del Congreso, sino que su ámbito de actuación se circunscribe a hechos, actos u omisiones de la administración. Más allá de que el agravio no ha sido vertido al interponer las excepciones previas (ver escrito de fs. 314/-

321) y, en consecuencia, es fruto de una reflexión tardía que inhabilita su tratamiento (Fallos: 315:1169; 319:1818; 321:92; 322:206 y 1926), aquél traduce una segmentación de la pretensión que no parece ajustarse al objeto de esta demanda, puesto que la nulidad de las normas reglamentarias que se persigue en la causa tiene por sustento la alegación de que

Corte Suprema de Justicia de la Nación

aquéllas conforman un sistema de indexación contrario a la ley de convertibilidad 23.928, lo cual, inevitablemente, conducirá al pertinente examen y decisión sobre la prelación y la constitucionalidad de dicha ley frente a la ley 24.076 o, a la inversa, de ésta ante aquélla.

9°) Que la reforma constitucional llevada a cabo por la Convención Nacional Constituyente de 1994, incorporó la figura del Defensor del Pueblo mediante el art. 86 de la Constitución Nacional, cuyo texto, en la parte pertinente, reza así:

"El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas".

"El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal".

Por su parte, mediante la redacción dada al art. 43 de la Constitución Nacional, aquella convención otorgó rango constitucional al instituto del amparo que hasta entonces estaba reglado por ley. Al así hacerlo, habilitó expresamente al Defensor del Pueblo a ejercer la acción de amparo con respecto a específicos supuestos —en lo que aquí interesa— en los siguientes términos: "Podrán interponer esta acción...en lo relativo a los derechos que protegen...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..." .

10) Que toda vez que la primera regla que rige la interpretación de las normas jurídicas consiste en atenerse a las palabras utilizadas en su redacción, corresponde señalar que respetando la literalidad de la cláusula constitucional cuya inteligencia se cuestiona (art. 86 de la Constitución Nacional), puede observarse que dicha cláusula no limita ni restringe la legitimación procesal que le confiere al Defensor del Pueblo sino que —si se quiere, de un modo lacónico— se limita a expresar: "El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal". Parece entonces, cuanto menos desatinado, suponer que pese a los términos omnímodos utilizados por el convencional en el art. 86 de la Constitución Nacional (norma que específicamente crea el instituto del Defensor del Pueblo y le confiere "legitimación procesal"), lo que ha querido aquél es otorgarle **solamente** la legitimación procesal que le fue reconocida en el art. 43 de la Constitución Nacional para interponer el recurso de amparo. En efecto, se oponen a esta clase de razonamientos, al menos, los siguientes obstáculos: a) Cabría preguntarse ¿cuál sería el sentido de incorporar a la Constitución Nacional una expresa disposición en materia de legitimación procesal del Defensor del Pueblo al regular este instituto (art. 86 de la Constitución Nacional) si, en rigor de verdad, dicha legitimación ya estaba contemplada en otra disposición que en forma genérica regula el instituto del amparo (art. 43 Constitución Nacional)?, o bien, ¿si sólo se trataba de una reiteración, no es más sensato suponer que el convencional así lo habría expresado recurriendo, por ejemplo, a fórmulas tales como: el Defensor del Pueblo tiene legitimación en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional?; b) por otra parte, una interpretación como la pretendida por los apelantes, implicaría lisa y llanamente ignorar la existencia del art. 86 de la Constitu-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

ción Nacional, echando por tierra consolidados principios elaborados por el Tribunal en materia de interpretación legislativa que son aplicables a la interpretación de las normas constitucionales, según los cuales no cabe presumir la inconsecuencia o falta de previsión del legislador, razón por la cual las normas deben ser entendidas evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, procurando adoptar como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor (Fallos: 310:195; 312:1614 y 1849; 313:132 y 1149; 314:458; 315:727; 319:1131; 320:2701; 321:2453 y 324:1481, entre otros); c) finalmente, es claro el mezquino resultado al que se arribaría, si se repara en el hecho de que temas como los aquí discutidos encierran, por lo general, asuntos de suma complejidad cuyo discernimiento excede aquélla vía rápida y expedita (así lo ha declarado esta Corte, por ejemplo, en el precedente "Provincia de Entre Ríos", —Fallos: 323:1825—), de manera tal que si la acción de amparo es la única tutela a la que puede acudir el Defensor del Pueblo pero ésta, a su vez, no es la vía apta para resolver el conflicto planteado, sería letra muerta la legitimación procesal consagrada por la Constitución Nacional.

11) Que el nutrido debate llevado a cabo en el seno de la convención constituyente, disipa toda duda acerca de cuál es el alcance del art. 86 de la Constitución Nacional y, a aquél, corresponde acudir, pues la Corte ha expresado que si bien las palabras o los conceptos vertidos en el seno del Congreso con motivo de la discusión de una norma, son en general simples manifestaciones de la opinión individual de los legisladores que las pronuncian (Fallos: 77:319), poseen especial relevancia y son fuente legítima de interpretación, las explicaciones, aclaraciones o informes de las comisiones parlamentarias encargadas del estudio de los proyectos que

despachan, puesto que debe suponerse que ellas efectúan un examen minucioso y detenido del fondo y de la forma de dichos proyectos (Fallos: 318:676, voto del juez Petracchi, considerando 12 y los allí citados Fallos: 100:51 y 337; en especial, 114:298; 115:186). Asimismo, resulta de utilidad recordar que en toda tarea de interpretación de normas es pertinente rastrear el espíritu que informa a aquéllas en procura de su aplicación racional (Fallos: 312:802; 314:1042 y el allí citado; 320:521), puesto que según lo ha expresado esta Corte, no es el espíritu de la ley el que debe subordinarse a las palabras sino éstas a aquél (Fallos: 322:1699).

12) Que el tratamiento del tema en examen fue encomendado a la Comisión de Sistemas de Control, quien confeccionó un despacho cuyo texto fue producto de un amplio consenso que resumió el parecer expuesto en "alrededor de cincuenta proyectos" (conf. Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Santa Fe - Paraná, año 1994, Tomo II, pág. 1521). En el debate llevado a cabo en el seno de la convención, quedaron manifiestas dos circunstancias de suma importancia y bajo cuyo prisma debe ser examinada la figura consagrada en el art. 86 de la Constitución Nacional.

La primera, —como lo señaló la exposición del convencional Masnatta, miembro informante del despacho de mayoría— es la notable transformación que experimentó en el derecho comparado, la clásica figura del *ombudsman* tal como había sido concebida en sus orígenes por Suecia (1809) y los restantes países nórdicos, en lo referente a su denominación ("van cambiando los nombres según las latitudes"), como asimismo, en lo que concierne al contenido de su función ("a la vez que se va enriqueciendo el perfil de la figura") —ver Diario de Sesiones antes citado, Tomo II, pág. 1519—. En

Corte Suprema de Justicia de la Nación

efecto, basta con señalar al respecto que, en el propio país de origen, la creación del cargo de "Justitieombudsman" en la Constitución de Suecia de 1809 —figura que reconoce remotos orígenes en los supremos representantes del Rey de los Siglos XVI y XVIII— pretendió balancear las amplias facultades concedidas a la corona otorgándole al parlamento la facultad de nombrar un *Ombudsman* que, en representación de aquél y en defensa de los derechos comunes e individuales, vigilara el modo en que los jueces y otros funcionarios del gobierno daban cumplimiento a las leyes y, acusara a aquellos que actuaban ilegalmente u olvidaban sus deberes. Esta misión, —que durante el Siglo XIX abarcó, básicamente, la supervisión de la actividad de los tribunales de justicia, de los fiscales, la policía y las prisiones— en el siglo posterior, se expandió a los abusos, injusticias o errores cometidos por otras áreas de la administración —con la consecuente necesidad de ampliar paulatinamente el número de "Ombudsmän"—, al tiempo que se atenuó la facultad acusatoria, la que fue sustituida en los casos menos graves por la práctica de un "recordatorio" o recomendación al funcionario cuestionado (ver Donal C. Rowat, "The Ombudsman: Citizen's Defender", Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, 1973, México, págs. 41 a 97; en especial, págs. 39; 49; 57; 64/66; 71 y 76/77; ver Víctor Fairén Guillén, Revista de Estudios Políticos, n° 14 (Nueva Época), Madrid, marzo-abril 1980, págs. 21 a 63); Álvaro Gil Robles y Gil Delgado, "El Control Parlamentario de la Administración (El Ombudsman)", Instituto Nacional de Administración Pública, Segunda Edición, Madrid, 1981, capítulo primero, págs. 37 a 57). Más clara aún es aquella transformación, si se compara —a título de ejemplo y entre muchísimos otros casos— la adecuación que a las distintas realidades de cada país experimentó el llamado *ombudsman* luego

de su introducción en los ordenamientos constitucionales de Suecia (1809) y Finlandia (1919), en países como Dinamarca (1953) y Noruega (1952/1962); en Gran Bretaña (el "Parliamentary Commissioner for Administration" —1967—); en Francia (el "Médiateur" —1973—); en Portugal (el "Provedor de Justiça" —1976—) o en España (el "Defensor del Pueblo" —1978—), hasta su reciente adopción en las últimas décadas en los países de América Latina (ver José Anibal Cagnoni, "Control de la Administración: Ombudsman, Comisionado Parlamentario, Médiateur, Defensor del Pueblo", Editorial Universidad, Montevideo, Uruguay, 1995, capítulos I a IX; Héctor Fix Zamudio, "La protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales", Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1982, capítulo sexto, págs. 281 a 343; Álvaro Gil Robles y Gil Delgado, obra citada, capítulo primero a capítulo XI, págs. 37 a 197; el trabajo de Abad Yupanqui, Samuel B. , en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie año XXIX, número 86, mayo-agosto 1996, páginas 401 y sgtes.

La segunda circunstancia, es la importancia que ha tenido para los convencionales —como fuente del derecho— la Constitución española de 1978, ordenamiento constitucional del que hemos adoptado la denominación de "Defensor del Pueblo" y en el que, como se verá, precisamente, una de sus características es la de haber adosado a la tradicional misión del Defensor del Pueblo (de investigación, crítica, disuasión, persuasión y control frente a la actuación de la administración), la de la protección de los derechos fundamentales mediante el reconocimiento de una legitimación procesal amplia pues, expresas disposiciones de esa constitución, no sólo conceden la facultad de interponer el recurso de amparo sino que también permiten que el Defensor del Pueblo interponga el

Corte Suprema de Justicia de la Nación

de inconstitucionalidad (ver: Alberto Pérez Calvo, "El Defensor del Pueblo", en la obra "Comentarios a la Constitución Española de 1978", dirigidos por Oscar Álzaga Villaamil, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, tomo IV, en especial, págs. 545 a 571 y Manuel Aragón Reyes, "Legitimación en los Procesos Constitucionales", en la obra citada, 1999, tomo XII, en especial, págs. 258 a 268; ver también, en sentido similar, el antecedente de la Constitución de Portugal de 1976, en: Luis Silveira, "El Defensor del Pueblo en Portugal", en Revista de Estudios Políticos n° 60-61 (Nueva Época), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, abril-septiembre 1988, págs. 661 a 698). Aunque, por cierto, el esquema de la constitución española y el de la de nuestro país responden a tradiciones jurídicas diferentes y, en consecuencia, no sería correcto predicar una analogía de ambos sistemas, lo cierto es que cualquiera fuese el alcance concreto que a la legitimación procesal del Defensor del Pueblo se le reconozca en España —lo cual, incluso, es controversial según resulta de lo expuesto por el Tribunal Constitucional de España, en su sentencia del 4 de octubre de 1990 (STC 150/1990)—, si algo es claro es que en el ordenamiento español expresamente se ha consignado que dicha legitimación no se limita a la interposición del recurso de amparo.

Tales circunstancias no pasaron inadvertidas en el debate sostenido en la Convención Constituyente, pues allí ha sido dicho con toda claridad que se incorporaba a la Constitución Nacional un Defensor del Pueblo "...a la usanza española", explayándose el convencional por la Provincia de Santa Fe, Lorenzo, en el siguiente sentido: "Vemos que este proyecto se asimila a la redacción y al espíritu de la inserción hecha por España en su Constitución en 1978, cuando en su artículo

54 establece esta figura dándole el cargo de Defensor del Pueblo y de defensor de los derechos establecidos en ese título, que justamente es el que se refiere a todos los derechos humanos y las garantías constitucionales. Pero la ley española avanza en su reglamentación y también le da al Defensor del Pueblo la legitimación procesal no sólo para las cuestiones inherentes a la Constitución sino también para representar al pueblo planteando recursos de inconstitucionalidad contra las propias normas que dicta el Poder Legislativo". "El hecho de tener ahora la denominación de Defensor del Pueblo significa que además de ejercer una cierta representación del Poder Legislativo va a defender específicamente los derechos de los ciudadanos cuando éstos tengan que ver con la comunidad. Y en esto hay que hacer una aclaración. Puede el Defensor del Pueblo defender derechos individuales en tanto y en cuanto ellos correspondan a derechos colectivos garantizados por la Constitución Nacional". "Ésto necesariamente nos lleva a establecer en la norma la posibilidad de actuar ante la Justicia. Ello no va a generar, como aquí se ha dicho, un elemento de confusión judicial. Lo va a hacer, por supuesto, en función de lo que establezca la reglamentación legal para los casos en que precisamente no exista otra forma de representación y defensa de los intereses a que se tiene que abocar el Defensor del Pueblo" (ver, las intervenciones del convencional por la Provincia de Córdoba, Kammerath, y del convencional por la Provincia de Santa Fe, Lorenzo, ambos integrantes de la mencionada Comisión de Control, en el Diario de Sesiones citado, tomo II, págs. 1533/1536 y 1558, respectivamente).

A su vez, el convencional por la Provincia de Santa Cruz, Aguilar Torres (también integrante de la Comisión de Control), al relatar la experiencia existente en algunas pro-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

vincias y en la Capital Federal con respecto a la figura del Defensor del Pueblo, señaló: "Justamente de esa experiencia es que ha nacido la necesidad de darle legitimación procesal. Sin lugar a dudas, va mucho más allá de constituirse en un simple denunciante", "...porque va a tener la oportunidad de ejercer acciones". "Asimismo, se habló del temor de que esta actividad pueda chocar con la que llevan a cabo otros organismos de control, como por ejemplo la que desarrollan los fiscales. Esto no es así, porque va a ser la ley la que determine con claridad cuál será el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo y hasta dónde va a llegar esa legitimación procesal. Pero si hubiera algún conflicto, en la medida en que esto tienda a defender derechos, en buena hora que eso suceda, porque lo que abunda no daña" (Diario de Sesiones citado, tomo II, págs. 1571 y 1572). En la misma línea de razonamientos, el convencional por la Provincia de Buenos Aires, Hitters, afirmó que "...al permitírsele al Defensor del Pueblo la posibilidad de tener legitimación activa en los procesos, se da la posibilidad al hombre, al ser humano, de plantear sus problemas ante el ombudsman y se ensancha la legitimación judicial, porque en este aspecto el ombudsman, como en España..., puede litigar" (Diario de Sesiones citado, tomo II, pág. 1578).

Si aún, alguna duda cupiere acerca de que en materia de legitimación procesal los convencionales han seguido, básicamente, el modelo de la Constitución de España de 1978 y, por lo tanto, que es incorrecto restringir la legitimación procesal tal como lo pretenden los apelantes, resulta sumamente esclarecedor lo expuesto en la inserción solicitada por la convencional Carrió. En efecto, en aquélla se expresó: "El texto sugerido tiene antecedentes en el artículo 144 de la

Constitución de La Rioja, el art. 124 de la Constitución de Córdoba, y en el art...[54] de la Constitución de España". "La política constitucional que preside el texto sugerido tiene como criterios rectores los siguientes: 1º) La creación constitucional de un Defensor del Pueblo que, sin perjuicio de la actividad de los particulares y de las asociaciones privadas, se convierta en un eficaz control de los derechos constitucionales de los habitantes, de los intereses difusos y colectivos y que sean un eficaz contralor sobre la administración pública"; "2º) Que si bien debe entenderse como comisionado del Congreso de la Nación y deba rendir informes anuales ante él, goce de autonomía y no esté sujeto a instrucciones"; 3º) Que cuente con **legitimación procesal amplia** para la defensa de los derechos e intereses ante la administración de justicia" (el resaltado no pertenece al texto original). A continuación, luego de referirse al origen histórico de la institución que se examina, en aquella inserción se hizo referencia al hecho de que "En España, el instituto del Defensor del Pueblo fue incorporado en la Constitución de 1978, cuyo art. 54 prescribe: 'Una Ley Orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales'". "Por su parte, el art. 162.1 a y b legitima al Defensor del Pueblo para interponer ante el Tribunal Constitucional los recursos de inconstitucionalidad y de amparo". Por último, con respecto a las funciones del Defensor del Pueblo, se expresó que la ley debería reconocerle una serie de facultades de crítica, investigación y control de la administración pública que fueron enumeradas y, en cuanto aquí

Corte Suprema de Justicia de la Nación

interesa, se mencionó la facultad de: "f) Iniciar acciones y recursos judiciales contra la administración pública" (ver Diario de Sesiones citado, tomo II, págs. 1632 y 1633. Ver, asimismo, en las págs. 1631 y 1632, la inserción de la convencional Arellano, de la que también resulta que la legitimación procesal no se limita al recurso de amparo sino que la interposición de éste es sólo una de las opciones posibles).

13) Que frente a lo reseñado —que, además, fue avalado en el debate de la convención con la cita de doctrina nacional (vgr., Diario de Sesiones citado, tomo II, págs. 1519; 1580; 1633)—, alcanzan un valor más que relativo las expresiones vertidas por la convencional por la Provincia de Salta, Figueroa, única representante que ligó la legitimación procesal del Defensor del Pueblo a la vía rápida y urgente de la acción de amparo y a dicha vía parece haber ceñido toda posibilidad de impugnación judicial (ver Diario de Sesiones citado, tomo II, págs. 1523 y 1524).

14) Que, finalmente, corresponde señalar que si bien no todos los ordenamientos provinciales otorgan al Defensor del Pueblo legitimación procesal, varios de ellos lo hacen y sin restringirla a la sola interposición del recurso de amparo. Pueden citarse como ejemplos: en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Constitución de dicha ciudad (art. 137) y la ley 3, art. 13, inc. h; en la Provincia de Formosa, la ley 1065 (art. 9°, inc. c o en la Provincia de Río Negro, la ley 2756 (art. 9, inc. b. En cambio, los ordenamientos que únicamente le han reconocido al Defensor del Pueblo legitimación para interponer la acción de amparo, así lo han consignado en forma expresa y mediante cláusulas que por su claridad de redacción no ofrecen duda alguna —vgr., en la Provincia de Santa Fe, la ley 10.396 (art. 24) o en la Provincia de San

Juan, la ley 5765 (art. 1°)–.

Por ello, oído el señor Procurador General se rechaza el recurso extraordinario interpuesto y la queja deducida. Con costas. Intímese al Estado Nacional –M° de Infraestructura y Vivienda– y al ENARGAS, a efectuar, cada uno de ellos, el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91 (D.11.XXXVIII.). Notifíquese, archívese la queja y, oportunamente, devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - E. RAUL ZAFFARONI - RICARDO LUIS LORENZETTI.

ES COPIA

V0 - // -

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-///-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° y 5° del voto de los jueces Petracchi, Zaffaroni y Lorenzetti.

6°) Que, sin perjuicio de que la actual pretensión de las recurrentes encuentra un serio obstáculo en la doctrina de esta Corte según la cual las cuestiones federales resueltas durante la tramitación del litigio son susceptibles de conocimiento por el Tribunal en ocasión del recurso extraordinario que quepa deducir contra la sentencia final de la causa (Fallos: 303:1040), concurren en el *sub lite* otras circunstancias para la desestimación de aquélla, las cuales justifican su desarrollo en los considerandos siguientes. Esto es así, fundamentalmente, por las relevantes implicancias institucionales que, en éste y otros casos más, tiene la aplicación de las normas federales que el *a quo* —como lo admitió en el auto de concesión de fs. 1393— ha interpretado en sentido opuesto al postulado por las recurrentes.

Cabe señalar, a partir de ello, que si la sustancia del planteo conduce a determinar el alcance de lo dispuesto en los arts. 86 y 43 de la Constitución Nacional, como sucede en el *sub examine*, el Tribunal no se encuentra limitado en su decisión por las posiciones del *a quo* o de las recurrentes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto controvertido (Fallos: 323:2054, entre otros).

7°) Que la objeción formulada por los apelantes a la legitimación procesal del Defensor del Pueblo requiere precisar el alcance de las normas constitucionales e infra constitucionales en la materia para permitir una interpretación que no entre en pugna con los principios y valores que llevaron a los constituyentes de 1994 a introducir la figura

con jerarquía constitucional.

Es preciso destacar que la tesis de los apelantes sostiene que el ordenamiento constitucional y legal sólo habilita al Defensor del Pueblo a acudir al proceso del amparo del art. 43 de la norma fundamental en casos en los que representa a grupos de usuarios, quedando excluida la posibilidad de hacerlo en un proceso ordinario como el iniciado en esta causa.

Asimismo, se plantea la imposibilidad del Defensor del Pueblo para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de una norma emanada del Poder Legislativo con fundamento en que el art. 86 de la Constitución Nacional y la ley 24.284 no permiten a aquel funcionario fiscalizar la actividad formal o material del Congreso, pues su ámbito de actuación se circunscribe a la esfera de la administración.

8°) Que para dirimir la cuestión cabe entonces recurrir no sólo al análisis armónico de los arts. 43 y 86 de la Constitución Nacional, sino también a los conceptos vertidos y a las fuentes invocadas al tratarse el tema en el debate de la Convención Nacional Constituyente. Asimismo, y teniendo en cuenta que los apelantes han invocado también la ley 24.284, corresponde analizar el alcance de la norma indicada, dictada con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, y luego modificada por la ley 24.379, para determinar el grado de compatibilización de aquéllas con lo dispuesto en los artículos de la norma fundamental.

Esta Corte ha sostenido desde antiguo que "la primera fuente de interpretación de la ley es su letra y las palabras deben entenderse empleadas en su verdadero sentido, en el que tienen en la vida diaria, y cuando la ley emplea varios términos sucesivos es la regla más segura de interpre-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

tación la de que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, de limitar o de corregir los conceptos, por cuanto, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador" (Fallos: 200:165). Ha establecido, asimismo, "que es regla de interpretación de las leyes la de que los jueces deben atenerse al texto de las mismas, cuando es claro y no da lugar a dudas" (Fallos: 120:372) y que "cuando los términos de la ley son claros no corresponde a los jueces apartarse de sus propósitos so pretexto de evitar las deficiencias reales o presuntas que podrían resultar de su aplicación" (Fallos: 211:1063). En definitiva "cada palabra de la Constitución debe tener su fuerza y su significado propio, no debiendo suponerse que ella ha sido inútilmente usada o agregada, y rechazarse como superflua o sin sentido" (Fallos: 95:327). Estas pautas han sido también pacíficamente seguidas por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América (Mikva, Abner J.-Lane, Eric, An Introduction to Statutory Interpretation and the Legislative Process, Aspen Law&Business, 1997, pág. 9 y sgtes.), en cuyos pronunciamientos este Tribunal ha encontrado temprana y frecuente fuente de inspiración (Fallos: 1:317; 33:162). También ha afirmado este Tribunal que la Constitución, en su contenido de instrumento de gobierno, debe analizarse como un conjunto armónico dentro del cual cada parte ha de interpretarse a la luz de las disposiciones de todas las demás (Fallos: 167:121; 236:100), pues sus normas, como las de toda ley, deben ser interpretadas en forma coherente, de manera que armonicen entre ellas y no traben el eficaz y justo desempeño de los poderes atribuidos al Estado para el cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad y los individuos que la forman (Fallos: 234:482). Que además, por encima de lo que las leyes

parecen decir literalmente, es propio de la interpretación indagar lo que ellas dicen jurídicamente, es decir, en conexión con las demás normas que integran el ordenamiento general del país (Fallos: 241:227; 244:129; 283:239; 326:1778). De allí es que no debe el intérprete, fundándose en otros principios, modificar los alcances que a esas instituciones pretendió darle el constituyente en el texto fundamental.

9°) Que la Convención Nacional Constituyente de 1994 incorporó la figura del Defensor del Pueblo en la segunda parte, título primero, capítulo séptimo, art. 86 de la Constitución Nacional, cuyo texto, en la parte que aquí interesa dispone:

"El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas".

"El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal...".

A su vez, en el art. 43 de la norma suprema se otorga rango constitucional a la acción de amparo, instrumento procesal de carácter excepcional en razón de la naturaleza de la violación a los derechos fundamentales, lo que trae aparejado un procedimiento abreviado sin mayor debate y prueba. Dicha norma habilita expresamente al Defensor del Pueblo a ejercer la acción con respecto a supuestos particulares al disponer que "...Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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...".

10) Que, conforme ha quedado redactado el art. 86 de la Constitución Nacional, cuyo alcance e interpretación se cuestiona, ha sido voluntad final del constituyente reformador no limitar ni restringir la legitimación procesal del Defensor del Pueblo. La norma en cuestión es la disposición que efectivamente crea la figura con rango constitucional, cuya función dentro del sistema debe ser analizada desde la literalidad de la norma y en relación con los motivos y los fines que su incorporación pretende satisfacer en orden a la naturaleza de los derechos, garantías e intereses que con tal institución se intenta resguardar dentro del sistema.

Pretender sostener que el art. 86 de la Constitución Nacional debe ser interpretado a la luz del art. 43 conduce a un resultado que se aparta manifiestamente del rol que se le ha asignado al Defensor del Pueblo y de la misión llamado a ejercer en aras de la efectiva vigencia de los derechos y garantías fundamentales.

La subordinación del art. 86 de la Constitución Nacional a la disposición del art. 43 del plexo de base importa crear una confrontación normativa entre textos de igual jerarquía, con el agravante de producirla entre una disposición de carácter general, que regla la incorporación, la naturaleza y la función de la figura, y otra que reglamenta la intervención de aquélla en un supuesto específico como es la acción de amparo.

Una interpretación como la pretendida por los apelantes incurre en contradicciones manifiestas ya que el criterio restrictivo de la legitimación procesal del Defensor del

Pueblo no contempla que la acción de amparo, en su condición de vía excepcional, no es admisible para el tratamiento de cuestiones que por su complejidad requieran mayor debate y prueba, tal como acontece en la presente causa, circunstancia que demuestra que si la convertimos en la única vía procesal habilitada para el Defensor del Pueblo, en la práctica el mandato constituyente del art. 86 se convierte en una mera declamación sin efectos constitucionales concretos.

Este Tribunal también ha sostenido reiteradamente que en materia de interpretación no cabe presumir la inconsecuencia o falta de previsión del legislador, razón por la cual las normas deben ser entendidas evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, procurando adoptar como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor (Fallos: 310:195; 312:1614 y 1849; 313:132 y 1149; 314:458; 315:727; 319:1131; 320:2701; 321:2453 y 324:1481, entre otros). Tales principios cobran especial relevancia cuando se trata de normas constitucionales de igual jerarquía, ello por aplicación del principio de supremacía consagrado en el art. 31 de la norma fundamental que obliga a compatibilizar las disposiciones de manera de obtener un resultado valioso, acorde en este caso con los propósitos que determinaron la inclusión de la figura del Defensor del Pueblo, que se traduzca en una presencia institucional con fines determinados y que no se desprenda del principio preambular de afianzar la justicia. En el sentido expuesto esta Corte reconoció que quien tiene el deber de procurar determinado fin tiene el derecho de disponer los medios para su logro efectivo (Fallos: 304:1186; 322:2624; 325:723, entre otros).

11) Que, a los efectos de corroborar que los arts. 86 y 43 de la Constitución Nacional disponen sobre aspectos claramente diferenciados y perfectamente compatibles, es

Corte Suprema de Justicia de la Nación

oportuno recordar el debate llevado a cabo en la Convención Nacional Constituyente de 1994. Al respecto el miembro informante por el despacho de mayoría, originado en la Comisión de Sistemas de Control, doctor Masnatta, sostuvo que la inclusión de la figura del Defensor del Pueblo responde a "...un tema de la moderna ciencia política que precisa integrarse a la tripartición clásica de los poderes del Estado, con lo que se ha dado en llamar, tal vez con exceso, el moderno poder de control...En la búsqueda de una moral pública que Mitre exigía y calificaba como el pudor del pueblo, el ejercicio de los controles institucionales cobra mayor énfasis para acercar salud y credibilidad a los gobiernos y honestidad y eficiencia a la administración del sector público...es nada más ni nada menos que el abogado de la sociedad...". Luego de repasar los diversos modos de denominación en el derecho comparado hace referencia al origen de la figura en el sistema sueco y manifiesta que "el objetivo era contar con un mecanismo que no fuera parte de la administración y que además tuviera la confianza del pueblo para controlarla...". Por su parte, al caracterizar la actividad del Defensor del Pueblo, la sintetizó mediante los siguientes términos: "informar, inspeccionar, investigar, controlar, discutir públicamente, disentir, recomendar, exhortar, influir, criticar, censurar, accionar judicialmente, encuestar, proyectar y programar...".

A su vez la convencional por la Provincia de Salta, Figueroa, en referencia con los propósitos de control que guiaron la definición de la figura del Defensor del Pueblo, manifiesta que "oficia como un complemento al control jurisdiccional", y al definir su competencia ratifica la novedosísima incorporación en la norma constitucional de la facultad de iniciar acciones, es decir, que posee legitimación procesal. Asimismo va a intervenir en todas aquellas cuestiones en

donde pueden verse afectados no sólo los derechos individuales de las personas sino también los colectivos. La mencionada convencional fue la única que ligó la legitimación procesal a la acción de amparo, poniendo el acento en la urgencia que seguramente demandaría en general la intervención del Defensor del Pueblo.

El convencional Pando, al tiempo de pronunciarse sobre la incorporación de la figura en el texto constitucional argentino sostuvo que "es la herramienta válida para esa cantidad de argentinos que no están en igualdad de posibilidades ni de condiciones en el nivel del uso y goce de sus derechos...".

El convencional por la Provincia de Santa Cruz, Aguiar Torres —integrante de la Comisión de Control— al referirse a la experiencia existente en algunas provincias y en la Ciudad de Buenos Aires respecto a la figura del Defensor del Pueblo, sostuvo que "Justamente de esa experiencia es que ha nacido la necesidad de darle legitimación procesal. Sin lugar a dudas, va mucho más allá de constituirse en un simple denunciante...porque va a tener oportunidad de ejercer acciones". En idéntica línea, el convencional Hitters afirmó que "al permitírsele al Defensor del Pueblo la posibilidad de tener legitimación activa en los procesos, se da la posibilidad al ser humano, de plantear sus problemas ante el ombudsman y se ensancha la legitimación judicial, porque en ese aspecto, como en España, puede litigar...".

Si bien el tema de la legitimación procesal fue motivo de un profundo intercambio de opiniones, lo cierto es que finalmente la norma constitucional que se aprobó receptó algunas modificaciones a la redacción originaria, sugeridas a lo largo del debate, pero en lo que respecta a la legitimación procesal no sólo el criterio adoptado no sufrió alteración

Corte Suprema de Justicia de la Nación

alguna sino que se profundizó en la formalización definitiva, lo que ratifica la voluntad del constituyente reformador de no limitarla (conf. Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, Tomo V, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos. Ministerio de Justicia de la Nación, República Argentina, págs. 4511/4563).

Asimismo, del debate producido en la Convención Nacional Constituyente surge que el ordenamiento constitucional español fue el modelo seguido preferentemente para perfilar la figura en el sistema argentino, razón por la cual es importante revisar el alcance de la legitimación reconocida al Defensor del Pueblo en aquel ordenamiento jurídico, sin que ello implique desconocer que la constitución española y la de nuestro país responden a tradiciones jurídicas diferentes y, en consecuencia, no corresponde identificar ambos sistemas.

En tal sentido, el art. 54 de la Constitución Española dispone que "Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales". A su vez, el art. 162, ubicado en el título IX, del Tribunal Constitucional, dispone que está legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad y el recurso de amparo, entre otros, el Defensor del Pueblo. (incs. A y B, respectivamente).

A su vez, la ley reglamentaria española, denominada Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, dispone expresamente en el art. 29 que "El Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional" (arts. 32.1.b y 46.1 y

2).

Cabe recordar que el art. 53.2 de la Constitución Española establece que "cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el art. 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo ante los Tribunales ordinarios, por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional..." que, a tales efectos, el Tribunal se configura como órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional reglamenta la procedencia e interposición de aquel recurso y dispone que los supuestos que lo habilitan son: actos parlamentarios que no tengan "valor de ley" (art. 42 LOTC), actuaciones administrativas o vías de hecho, una vez agotada la vía judicial procedente (art. 43 LOTC) y aquellas violaciones de derechos y libertades que tuvieran su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano jurisdiccional, agotados todos los recursos dentro de la vía judicial (art. 44 LOTC). Lo expuesto permite concluir que la legitimación que el ordenamiento español confiere al Defensor del Pueblo excede los márgenes de nuestra acción de amparo.

12) Que, conforme el alcance amplio de la legitimación procesal consagrada en el art. 86 de la Constitución Nacional corresponde revisar las disposiciones de la ley reglamentaria vigente, ya que dictada con anterioridad a la reforma de 1994, y modificada con posterioridad, su texto, o la interpretación que de él se efectúe, debe ser conforme a la norma fundamental, de manera de excluir un supuesto de inconstitucionalidad sobreviniente.

El Tribunal ha sostenido que la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico del que es base normativa deben

Corte Suprema de Justicia de la Nación

ser examinados como un todo coherente y armónico, en el cual cada precepto recibe y confiere su inteligencia de y para los demás. Ninguno puede ser estudiado aisladamente sino en función del conjunto normativo, es decir, como parte de una estructura sistemática considerada en su totalidad. Esa interpretación debe tener en cuenta, además de la letra, la finalidad perseguida y la dinámica de la realidad (Fallos: 312:2192; 316:2940; 320:875 y 2701, entre otros).

En tal sentido, una interpretación armónica con el texto constitucional indica que la ley reglamentaria argentina está regulando la actividad del Defensor del Pueblo en el ámbito puramente administrativo y con el objetivo de ordenar la tramitación de las posibles quejas presentadas ante él. En consecuencia, aquellas disposiciones que refieren a su competencia deben ser ponderadas en relación con sus facultades de investigación de acuerdo con el alcance dado al concepto de administración pública nacional que a tales efectos determina la primera parte del art. 14 de la ley. Por tal razón, el último párrafo de la norma indicada, al disponer que "Quedan exceptuados del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los organismos de defensa y seguridad", no puede ser sino entendido como restricción de la capacidad de investigación administrativa en tales órganos. Restricción que no guarda relación alguna con la legitimación procesal para iniciar acciones judiciales.

En tal sentido, por aplicación del principio de supremacía constitucional, y en razón del carácter operativo del art. 86 de la norma fundamental, la legitimación procesal del Defensor del Pueblo para iniciar acciones judiciales ha sido expresamente reconocida, por lo que debe interpretarse que ella le es otorgada para promover acciones en ejercicio de

sus funciones, en todo aquello que hace a su competencia, tanto en el ámbito nacional como ante órganos o tribunales internacionales. Su intervención responde a la facultad para promover acciones en las que la controversia se centra en la defensa del orden público, social y en la efectiva vigencia de los derechos fundamentales. La legitimación procesal encontrará sus límites en la defensa del interés colectivo y general.

13) Que en ejercicio de la legitimación constitucional reconocida, y a los efectos de precisar el alcance que corresponde asignar al art. 21 de la ley 24.284 y su modificación, cabe señalar que la limitación introducida por el legislador en el texto legal indicado al consignar que "Si iniciada la actuación se interpusiere por persona interesada recurso administrativo o acción judicial, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención" debe entenderse referida exclusivamente a la representación del afectado directo sin que ello constituya óbice para su intervención en los supuestos que constituyen problemas generales capaces de afectar los intereses difusos o colectivos, ello de conformidad con el último párrafo del art. 21 y lo dispuesto en el art. 1° de la ley citada. Por tal razón, excluir la actuación del Defensor del Pueblo por la intervención del particular afectado, o de una asociación, desnaturaliza el texto constitucional en la materia.

14) Que una vez delineada la legitimación judicial del Defensor del Pueblo en los términos dispuestos por los arts. 43 y 86 de la norma fundamental y precisado el alcance de la ley 24.284 y su modificatoria 24.379, de manera de hacerla compatible con el texto constitucional, corresponde pronunciarse acerca de la pretensión de los recurrentes en el sentido que el Defensor del Pueblo estaría impedido de plan-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

tear la declaración de inconstitucionalidad de una norma —en el caso la de la ley 24.076— pues ni el art. 86 de la Constitución Nacional ni la ley 24.284 permiten a aquel funcionario fiscalizar la actividad formal o material del Congreso, sino que su ámbito de actuación se circunscribe a hechos, actos u omisiones de la administración.

La reforma constitucional de 1994 incorporó en el art. 43 de la norma jurídica de base la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de leyes o normas en las que se funda el acto u omisión lesiva de un derecho fundamental, estando habilitados para su cuestionamiento cualquier persona, disposición lo suficientemente amplia para no excluir al Defensor del Pueblo (primer párrafo de la norma constitucional indicada). A su vez, el segundo párrafo del art. 43 determina supuestos especiales e individualiza a los sujetos habilitados para interponer la acción de amparo, dentro de los cuales se encuentra el Defensor del Pueblo. En consecuencia, carece de sustento constitucional, y sería contradictorio, reconocer que aquella norma permite al Defensor del Pueblo cuestionar la constitucionalidad de una ley o norma y, al mismo tiempo, negarle la facultad cuando se trate de otro tipo de acción que, precisamente, por la diversa naturaleza respecto del amparo permite un examen exhaustivo de los hechos y normas cuestionados y que, probablemente, son la razón de la intervención del Defensor del Pueblo, lo que conducirá inevitablemente al análisis y decisión sobre la prelación de las normas invocadas y su adecuación o no a los preceptos constitucionales. La función del Defensor del Pueblo, la naturaleza de los derechos y garantías cuya protección le incumbe y los fines invocados para su incorporación institucional avalan la interpretación expuesta.

15) Que la legitimación reconocida al Defensor del

Pueblo no significa que los jueces no deban examinar, en cada caso, si corresponde asignar a aquél el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial (Fallos: 310:2943; 311:2725; 318:1323, entre otros).

Por ello, oído el señor Procurador General se rechaza el recurso extraordinario interpuesto y la queja deducida. Con costas. Intímese al Estado Nacional —M° de Infraestructura y Vivienda— y al ENARGAS, a efectuar, cada uno de ellos, el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91 (D.11.XXXVIII.). Notifíquese y, previo archivo de la queja, devuélvase. JUAN CARLOS MAQUEDA.

ES COPIA

Recurso extraordinario interpuesto por la Dra. **Yolanda Mirta Eggink**, en representación del **Ministerio de Infraestructura y Vivienda** y el Dr. **Osvaldo Felipe Pitrau** en representación del **Ente Regulador del Gas (ENARGAS)**, ambos con el patrocinio del letrado del **Procurador del Tesoro de la Nación Dr. Ernesto Alberto Marcer**
Traslado contestado por el **Defensor del Pueblo de la Nación Dr. Eduardo Mondino**, patrocinado por el Dr. **Daniel J. Bugallo Olano**
Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V**
Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8**