



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 6 de septiembre de 2023

Vistos los autos: "Universidad Nacional de La Matanza y otros c/ EN - M Cultura y Educación s/ amparo ley 16.986".

Considerando que:

1º) La Universidad Nacional de La Matanza inició una acción de amparo contra el Estado Nacional –Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Cultura y Educación– con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de distintas disposiciones de la ley 27.204 que modifican el régimen de la ley 24.521 y que, a su juicio, resultan contrarias y lesivas de la autonomía y la autarquía universitaria reconocidas en el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional.

Al correrse vista al señor Fiscal Federal en los términos del párrafo segundo del artículo 39 de la ley 24.946, el funcionario se opuso a la procedencia de la acción intentada por entender que el amparo no resultaba la vía idónea, que no estaba acreditado un interés concreto, inmediato y diferenciado que justificara la existencia de un caso o controversia que habilitara la apertura de la jurisdicción constitucional y que no se presentaba un supuesto de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta, palmaria u ostensible en los términos de los artículos 43 de la Constitución Nacional, 1º de la ley 16.986 y concordantes. Asimismo, en cuanto al fondo de la pretensión, dictaminó que debía rechazarse el planteo de inconstitucionalidad de la ley 27.204 por considerarla adecuada

a lo dispuesto en el artículo 75, incisos 18 y 19, de la Constitución Nacional.

2°) El juez de primera instancia hizo parcialmente lugar a la acción deducida por la Universidad Nacional de La Matanza y declaró inconstitucionales las modificaciones introducidas por los artículos 2° y 4° de la ley 27.204.

Para así decidir, consideró que las citadas disposiciones, en tanto establecen —entre otras cuestiones— el acceso libre e irrestricto a la educación superior, “desconocen no sólo la autonomía de las universidades, sino también —y sin perjuicio de las nobles intenciones que motivaron al Congreso Nacional— a lo normado en el artículo 13, inciso 2, punto ‘c’, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, [...] en cuanto reconoce el pleno ejercicio del derecho a la educación superior, pero sobre la base de la capacidad de cada uno” (fs. 60).

3°) Las partes, debidamente notificadas, consintieron la sentencia definitiva. En especial, los letrados que ejercían la representación del Estado Nacional hicieron saber que recibieron “instrucciones de la superioridad en el sentido de no apelar la sentencia dictada en estas actuaciones...”, a cuyos efectos acompañaron una nota del Jefe de Gabinete del Ministerio de Educación y Deportes en la que constaba dicha instrucción (fs. 66).



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

4°) El señor Fiscal Federal de primera instancia apeló la sentencia. Consideró, para ello, que la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 2° y 4° de la ley 27.204 se fundaba en una errónea interpretación del derecho internacional de los derechos humanos, que las citadas normas no alteraban la autonomía universitaria, que la sentencia hizo una deficiente ponderación de los derechos constitucionales en juego y que su fundamentación era contradictoria con los precedentes de este Tribunal citados en la propia resolución.

Concedida la apelación por el juez de primera instancia, el señor Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal mantuvo el recurso de apelación y, a todo evento, planteó la existencia de cuestión federal.

5°) La Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal desestimó el recurso de apelación deducido por el Ministerio Público Fiscal (fs. 80/81).

Para ello, sostuvo que *"...cuando -como ocurre en el caso- la sentencia dictada en la acción de amparo fue consentida por los litigantes y que, por otro lado, el Fiscal ha intervenido en el proceso a los fines de dictaminar respecto de la inconstitucionalidad planteada en la causa y de la admisibilidad formal de la vía del amparo en los términos del art. 25, incisos g) y h) y art. 39 -segundo párrafo- de la ley 24.946, es improcedente el recurso interpuesto por el*

*representante del Ministerio Público Fiscal, pues el pronunciamiento que se emita no podría tener efecto respecto de las partes, para quienes la sentencia ha quedado firme”.*

*Agregó que ante “...la falta de causa o controversia judicial actual (art. 116 de la Constitución Nacional), la resolución que se dicte con motivo de la apelación del Ministerio Público Fiscal sólo importaría una declaración abstracta respecto de la constitucionalidad de las normas impugnadas por los accionantes, que no compete al Tribunal hacer (Corte Suprema, Fallos 301:991, 304:759, 308:2147, 312:2348, 320:2851 y 324:333). Es que el fin y las consecuencias del control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requieren que el requisito de existencia de un ‘caso’ o ‘controversia judicial’ sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de los poderes. En esa inteligencia, se debe recordar que el sistema de control constitucional concreto supone que el tribunal de la causa asuma la jurisdicción –que en este supuesto se intenta a través del recurso del Ministerio Público Fiscal– para dar certeza de una situación jurídica controvertida, y su pronunciamiento tiene por efecto inmediato reconocer el derecho de una de las partes en el litigio frente a la otra (Fallos 301:991), la cual, como se puso de manifiesto precedentemente, no concurre en el actual estado de la causa”. En tales condiciones, consideró que en el caso no existía una controversia actual que habilitara la jurisdicción del tribunal,*



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

por encontrarse firme la sentencia de primera instancia que había sido consentida por las partes actora y demandada.

6°) El señor Fiscal General cuestionó la sentencia mediante recurso extraordinario.

Sostuvo que el *a quo* desconoció que, frente a la actitud del Poder Ejecutivo que había consentido la sentencia, correspondía admitir la apelación del Ministerio Público a tenor de lo dispuesto en los artículos 1°, 31, 75, incisos 19 y 23, 78, 83, 99, incisos 1° y 2°, 116 y 120 de la Constitución Nacional, así como de lo establecido en los artículos 1°, 2° y 31 –incisos a, b y h– de la ley 27.148.

Destacó que la sentencia privó al Ministerio Público de instar la revisión de la interpretación del tratado internacional hecha por el juez de grado y que resultó lesiva de los principios liminares del derecho internacional de los derechos humanos, en particular, de lo dispuesto en el artículo 5°, apartado 2°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

También señaló que existe un conflicto entre una ley del Congreso de la Nación y la propia Constitución Nacional (artículo 75, inciso 19), en tanto la sentencia atacada cerró el debate sobre una política pública trascendente subyacente en la norma descalificada, como es la del derecho a la educación y el gobierno universitario.

Por otro lado, invocó la existencia de gravedad institucional en tanto la sentencia desnaturalizó la función y autonomía del Ministerio Público Fiscal. En la misma línea, argumentó que la cámara avaló un proceder del Poder Ejecutivo Nacional ilegal por cuanto el funcionario que dispuso no apelar la sentencia de primera instancia era manifiestamente incompetente y lo hizo luego de vencido el plazo para hacerlo. En función de ello, consideró que se convalidó un proceder lesivo del principio de división de poderes dado que se admitió que dos organizaciones administrativas –una universidad nacional y un ministerio– convinieran sobre la invalidez de una ley vinculada con el reconocimiento de derechos individuales y sustrajo del conocimiento de la Corte Suprema, cabeza del Poder Judicial, un caso que era atinente al interés general de la comunidad.

Por último, estimó que la sentencia resulta arbitraria en tanto prescindió de la solución normativa aplicable al caso, con apartamiento a lo dispuesto en los artículos 1º, 2º y 31 de la ley 27.148 y en el artículo 120 de la Constitución Nacional, a la vez que omitió considerar aspectos relevantes de la decisión.

7º) La Sala III denegó el recurso extraordinario, lo que motivó la presentación del recurso directo bajo examen. Ante ello, esta Corte Suprema dejó sin efecto el auto denegatorio en atención a que no se había dado cumplimiento al traslado previsto en el párrafo segundo del artículo 257 del Código



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Procesal Civil y Comercial de la Nación y ordenó que, por quien correspondiera, se resolviera sobre su procedencia (fs. 300).

8°) Luego de sustanciado el recurso extraordinario con la Universidad Nacional de La Matanza, la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal concedió el recurso extraordinario por considerar que estaba disputada la interpretación de normas federales, como lo son los artículos 116 y 120 de la Constitución Nacional y las disposiciones de la ley 27.148 (fs. 316).

9°) El recurso extraordinario planteado impone determinar si el Ministerio Público Fiscal de la Nación se encuentra legitimado para cuestionar una sentencia que puso fin al pleito y que fue consentida por la actora y la demandada, dictada en un proceso no penal en el que no asumió el rol de parte.

10) En nuestro sistema constitucional la existencia de un caso judicial exigida por el artículo 116 de la Constitución Nacional es una precondition para la intervención de los tribunales nacionales y constituye un requisito *sine qua non* de su accionar. Dicho precepto limita el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa, no para eludir cuestiones de repercusión pública, sino para la trascendente preservación del principio de separación de poderes (Fallos: 306:1125; 307:2384; 310:2342; 330:3109; 345:1312).

11) En lo que aquí interesa, cabe recordar que la configuración del caso judicial requiere la concurrencia de dos recaudos: por un lado, debe tratarse de una controversia que persiga la determinación del derecho debatido entre partes adversas, fundado en un interés específico, directo, o inmediato atribuible al litigante; y por el otro, esa controversia no debe ser abstracta en el sentido de tratarse de un planteo con un agravio prematuro o que hubiera desaparecido (doctrina del precedente "Baeza", Fallos: 306:1125, reiterada en repetidas ocasiones).

La existencia de "caso judicial" presupone la de "parte", esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. Es decir, para que exista un caso es imprescindible que quien reclama tenga un interés suficientemente directo, concreto y personal -diferenciado del que tienen el resto de los ciudadanos- en el resultado del pleito que propone, de manera que los agravios que se invocan lo afecten de forma "suficientemente directa" o "substancial" (Fallos: 306:1125; 308:2147; 310:606; 326:3007; 333:1023 y 342:853, entre muchos otros). En ese mismo orden de ideas, esta Corte ha señalado que la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no ha modificado la necesidad de que los tribunales de justicia comprueben -aun de oficio- la existencia de un "caso", pues no se admite una acción





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

que persiga el control de la mera legalidad de una disposición (Fallos: 332:111; 333:1023; 338:1492; 339:1223; 343:1259).

Por otro lado, la controversia que da lugar al juicio debe subsistir al momento de la decisión puesto que la Corte no puede expedirse en casos en los que el conflicto ha desaparecido (Fallos: 327:4658; 329:3872; 344:1360) y aquí no se presenta el supuesto de excepción contemplado por esta Corte en el precedente "Ríos" (Fallos: 310:819, entre muchos otros). Las causas o casos contenciosos que habilitan la jurisdicción de los tribunales federales son aquellos en los que se persigue, en concreto, la determinación del derecho o prerrogativa debatidos entre partes adversas ante la existencia de una lesión actual o, al menos, una amenaza inminente a dicho derecho o prerrogativa (conf. Fallos: 321:1352; 322:528; 331:2257, entre muchos otros). Es por ello que el dictado de la sentencia definitiva, que declara el derecho aplicable a las partes enfrentadas, agota como regla la jurisdicción de estos tribunales si es que los interesados no la cuestionan por los cauces procesales pertinentes. Frente a la desaparición del conflicto, cualquier pronunciamiento en abstracto sobre la cuestión debatida no sería más que una opinión consultiva. Y en tal sentido es importante recordar que el dictado de declaraciones generales o pronunciamientos consultivos, cualquiera que fuera la importancia que ellos pudieran tener, ha sido siempre considerado extraño a la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación, desde los primeros pronunciamientos de esta Corte (conf.

Fallos: 1:27; 1:455; 2:254; 3:139; 4:75; 12:372; 15:65; 95:51; 103:53; 107:179; 157:110; 184:358; 215:526; 218:590; 293:451; 313:562; 327:4023, entre muchos otros).

12) Sobre tales bases, corresponde decidir si el Ministerio Público Fiscal podía apelar la sentencia final de la causa que había sido consentida por los litigantes. Para ello, es necesario determinar el alcance de las atribuciones conferidas a ese órgano.

El artículo 120 de la Constitución Nacional, incorporado en la reforma constitucional de 1994, establece que el Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que *"tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República"*.

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

En efecto, no ha sido objeto de reforma constitucional la exigencia de que el Poder Judicial de la Nación conferido a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores de la Nación por los artículos 108, 116 y



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

117 de la Constitución Nacional intervenga en las causas de carácter contencioso ([Fallos: 339:1223](#)). De ello se sigue que las funciones constitucionalmente otorgadas al Ministerio Público para promover la actuación de la justicia presuponen que el Poder Judicial de la Nación cuente con jurisdicción, lo que implica la existencia de un caso o controversia que cumpla con los recaudos enunciados anteriormente. Además, tal exigencia no podía ser modificada por la Convención Constituyente de 1994 en tanto el actual artículo 116 de la Constitución Nacional (anterior artículo 100) no era uno de los puntos incluidos dentro de la ley declarativa de necesidad de reforma 24.309 (doctrina de [Fallos: 322:1616](#); [340:257](#), disidencia del juez Rosenkrantz).

De este modo, la reforma constitucional de 1994 no le otorgó legitimación procesal al Ministerio Público para instar una suerte de acción popular o en defensa de la mera legalidad, por fuera de los recaudos fijados por el artículo 116 de la Constitución. Nada indica que se encuentre habilitado a perseguir pretensiones abstractas sobre la validez o invalidez constitucional de las normas o actos de otros poderes u orientadas a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, lo que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República (doctrina de [Fallos: 310:2342](#); [311:2580](#); [317:335](#); [317:1224](#); [326:3007](#); [332:111](#); [333:1023](#); [339:1223](#)). Dicha reforma tampoco ha dotado al Ministerio Público Fiscal de una legitimación extraordinaria que le permita litigar en defensa de

intereses ajenos, como sí ha sucedido con el Defensor del Pueblo de la Nación, con las asociaciones que propenden a la defensa de los derechos de incidencia colectiva y con el propio afectado cuando ejerce una representación colectiva (artículos 43 y 86 de la Constitución Nacional).

14) La interpretación literal del artículo 120 de la Constitución Nacional se ve ratificada por las manifestaciones realizadas por los constituyentes durante los debates generados en oportunidad del tratamiento del proyecto.

Entre estas, adquieren sustancial relevancia las expresiones efectuadas por el miembro informante y los dictámenes de las comisiones parlamentarias, en la presunción de que son el resultado de un minucioso y detenido estudio de los asuntos que despachan y de que tales miembros representan a la voluntad de los constituyentes que aprobaron tales normas, los que, a su vez, se conjetura que representan a la mayoría de los electores de la república (doctrina de [Fallos: 33:228; 100:51; 100:337; 114:298; 115:186; 141:254; 220:689; 322:842; 322:919; 327:3753; 328:1652](#), voto de los jueces Petracchi, Zaffaroni y Lorenzetti y voto del juez Maqueda; [330:1989; 331:1123; 332:2043; 344:2339](#)). De ello se sigue que sus informes orales o escritos tienen más valor que los debates en general del Congreso o las opiniones individuales de los legisladores (doctrina de [Fallos: 77:319; 141 U.S. 468; 166 U.S. 290](#)) y constituyen una fuente legítima de interpretación (doctrina de [Fallos: 33:228; 100:51; 100:337; 114:298; 115:186; 120:372;](#)



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Sutherland y Lewis, "Statutes and Statutory Construction", párrafo 470, segunda edición, 1904 y numerosos fallos allí citados, entre ellos 143 U.S. 457 y 192 U.S. 470).

A la luz de lo expuesto, cabe destacar que al debatirse el texto del actual artículo 120 de la Constitución Nacional el convencional Masnatta, en su calidad de miembro informante del dictamen de mayoría, sostuvo respecto de las funciones del Ministerio Público que *"...debe promover la actuación de la Justicia. Es decir, se trata de un órgano destinado a asegurar la permanencia del servicio de justicia. Además, debe defender la legalidad y, lo que es muy importante, los intereses generales de la sociedad. A este respecto, aunque el dictamen en consideración lo ha omitido, quiero hacer referencia al importante debate que tuvo lugar en la Comisión, donde existió consenso sobre cuáles serían los extremos de esta función. Así por ejemplo, se ha indicado que debería tutelar la ética pública y atacar las manifestaciones delictivas que ponen en entredicho la credibilidad del sistema democrático —la Constitución colombiana lo hace con claridad—, como por ejemplo todas las actividades que como el lavado de dinero, el tráfico de drogas, la simulación fiscal y los procesos de licitación cuestionables, producen en el cuerpo social un descrédito o demérito con respecto al valor de la justicia y a la eficacia de su funcionamiento"* (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 34<sup>a</sup> Reunión, 3<sup>a</sup> Sesión Ordinaria, p. 4665).

El citado convencional también se refirió a la finalidad de otorgar independencia al Ministerio Público, explicando que por medio del actual artículo 120 de la Constitución Nacional *"se da cauce a la constitucionalización de un órgano con carácter de independiente de los poderes Ejecutivo y Judicial"* y que *"[s]e quiere expresar que no tiene que estar sometido al Poder Ejecutivo pero tampoco al Poder Judicial, ya que tiene que actuar con independencia de los dos"* (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 34ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria, pp. 4663-4664). En el mismo sentido, el convencional Alegre, apoyando el dictamen de mayoría consideró que el texto constitucional propuesto *"resuelve el tema de las famosas instrucciones a los fiscales. No puede haber independencia de un órgano cuando se admiten instrucciones particulares en un caso concreto, porque al constituirse como un defensor de principios de legalidad, esto no puede concebirse bajo ningún concepto"* (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 34ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria, p. 4674).

De los debates efectuados en la Convención Nacional Constituyente de 1994 surge que su finalidad era la creación de un órgano extrapoder independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que promoviera la actuación de la justicia y la defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. En cambio, no se desprende de aquellos debates que se haya querido crear un órgano dotado de legitimación para



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

promover el control abstracto de constitucionalidad de cualquier norma o acto de los otros poderes.

15) Por otro lado, sin perjuicio de que el Congreso de la Nación no cuenta con aptitud para, en ejercicio de sus atribuciones legislativas propias y excluyentes, imponer la intervención del Poder Judicial de la Nación por fuera de los casos que menciona el artículo 116 de la Constitución (doctrina de [Fallos: 115:163; 238:288; 302:150; 317:1548; 342:1591](#), disidencia del juez Rosenkrantz, entre otros), lo expuesto en el considerando precedente es conteste con la recta interpretación de las leyes que regularon las funciones del Ministerio Público Fiscal de la Nación 24.946 y 27.148.

En el artículo 2° de esta última ley –invocada por la recurrente– se previeron las competencias generales del Ministerio Público Fiscal para dictaminar en causas o asuntos que lleguen a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y para intervenir en determinados “casos” o “conflictos”.

A su vez, en el artículo 31 se regulan las facultades de los fiscales en el marco de su actuación en materia no penal, entre las cuales se encuentran las de “b) Peticionar en las causas en trámite donde esté involucrada la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, en especial, en los conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos, un interés y/o una política pública trascendente, normas de orden público y leyes no disponibles por

los particulares, el debido proceso, el acceso a la justicia, así como cuando se trate de una manifiesta asimetría entre las partes o estén amenazados o vulnerados los derechos humanos, las garantías constitucionales o la observancia de la Constitución Nacional" y "c) Solicitar la recusación con causa de los jueces intervinientes, producir, ofrecer y solicitar la incorporación de prueba, peticionar el dictado de medidas cautelares o dictaminar sobre su procedencia, plantear nulidades, plantear inconstitucionalidades, interponer recursos, interponer las acciones previstas en la ley 24.240 y realizar cualquier otra petición tendiente al cumplimiento de la misión del Ministerio Público Fiscal de la Nación y en defensa del debido proceso".

La interpretación armónica de las disposiciones citadas, que procure otorgarles un alcance que no las ponga en pugna destruyendo las unas por las otras y que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 143:118; 307:2070; 310:195; 316:27; 324:1481; 325:1731; 344:2835, entre muchos otros), lleva a la conclusión de que la ley reglamentaria del artículo 120 de la Constitución Nacional tampoco otorgó al Ministerio Público Fiscal una legitimación extraordinaria para intervenir en cualquier asunto en materia no penal con total prescindencia de la actitud procesal de las partes en conflicto –actora y demandada–, ni creó una excepción al requisito que condiciona su actuación a la existencia de un pleito. En cambio, resulta claro que las facultades previstas en ambos incisos del





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

artículo 31 de la ley 27.148 deben darse siempre en el marco de "causas en trámite", tal como lo precisa su inciso b).

En suma, una interpretación como la postulada por la recurrente, que amplía la facultad del Ministerio Público Fiscal para recurrir por fuera de la existencia de un caso judicial, resulta excluida por la constante y conocida jurisprudencia de esta Corte que manda evitar resultados interpretativos que pongan en pugna a la ley con la Constitución Nacional ([Fallos: 302:1284](#); [321:441](#); [327:1899](#)).

16) En igual sentido, las circunstancias del caso no son análogas a las que se presentaban en los precedentes citados por la recurrente para fundar su posición.

En efecto, la controversia ventilada en el *sub lite* difiere, claro está, de aquellas en que el Ministerio Público Fiscal era titular de la relación jurídica sustancial y por lo tanto debía intervenir en el proceso como parte demandada ([Fallos: 331:1583](#), y [CSJ 30/2008 \(44-K\)/CS1 "Kollmann, Gustavo Ernesto c/ EN - M° Público \(Defensoría General de la Nación\) s/ empleo público"](#), sentencia del 2 de marzo de 2010).

Por otra parte, aquí no se trata de un supuesto en el que exista una expresa autorización legal que valide la pretendida actuación del Ministerio Público, como sucede, por ejemplo, en materia concursal para los casos previstos en el artículo 51 de la ley 24.522 (artículo 276 de la ley 24.522) o en procesos relativos a relaciones de consumo (artículos 52 y 54

de la ley 24.240). De modo tal que no es pertinente para la decisión de este caso la doctrina sentada en los precedentes "Clínica Marini S.A." (Fallos: 336:908) o "HSBC Bank Argentina SA" (Fallos: 343:1233), en los que resultaba aplicable la citada normativa especial. En este sentido, no es procedente otorgar valor vinculante a expresiones generales contenidas en una sentencia anterior con total desconexión del marco normativo aplicable (doctrina de Fallos: 340:1084, "Acosta"). Tal como lo expresó esta Corte en un conocido caso "...cualquiera que sea la generalidad de los conceptos empleados por el Tribunal en esos fallos, ellos no pueden entenderse sinó con relación á las circunstancias del caso que los motivó, siendo, como es, una máxima de derecho, que las espresiones generales empleadas en las decisiones judiciales deben tomarse siempre en conexión con el caso en el cual se usan..." (conf. "Municipalidad de la Capital c/ Isabel A. de Elortondo", Fallos: 33:162, considerando 26; criterio reiterado en épocas recientes en Fallos: 338:134; 340:1084; 342:278; 342:1660, entre otros).

17) Finalmente, la circunstancia de que la sentencia dictada en autos, en virtud de la cual se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 2° y 4° de la ley 27.204, alcanzase el carácter de cosa juzgada para las partes, en modo alguno conlleva una restricción en los derechos de quienes pudieren aspirar a cursar estudios superiores en la Universidad Nacional de La Matanza. Nótese que, en cualquier caso, si por hipótesis una determinada regulación, sea estatal o de la propia



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

universidad, fuera en tal sentido estimada contraria a derecho por alguno de los sujetos por ella alcanzados, nada impediría su oportuno cuestionamiento, por las razones que se estimaran pertinentes, por quienes invocaren la calidad de afectados o por los demás sujetos que pudieran, en su caso, estar legitimados para hacerlo.

En ese orden, es importante destacar que en autos no se ventiló un proceso de carácter colectivo en el que se dirimiera el alcance de derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos o sobre intereses individuales homogéneos, supuestos en los que, por lo demás, tampoco cabe prescindir de la comprobación de la existencia de un caso (["Halabi", Fallos: 332:111](#)).

18) Lo antedicho no supone subordinar la actuación del Ministerio Público a una decisión del Poder Ejecutivo en tanto en el marco del trámite de las presentes actuaciones se le dio a dicho órgano la intervención que le corresponde sin haber recibido instrucciones de ningún tipo. Aquí no se presenta el supuesto contemplado por la Corte en el ya citado precedente de Fallos: 343:1233, en el que se hizo lugar a un recurso extraordinario presentado por el Ministerio Público Fiscal en una causa referida a un secuestro prendario porque se había omitido darle la intervención prevista en el artículo 52 de la ley 24.240 como "fiscal de la ley". Existe una diferencia adicional con el supuesto de Fallos: 343:1233: en esa oportunidad, aunque no se había notificado el secuestro, era

claro que existía una "controversia" entre partes con intereses adversos que no había perdido actualidad.

En efecto, en esta causa el señor Fiscal Federal tuvo ocasión de pronunciarse, primero, sobre la competencia del tribunal interviniente (fs. 16/17) y, después, sobre el mérito de la pretensión de amparo deducida y la inconstitucionalidad de la ley 27.204 solicitada, señalando, en esta segunda ocasión, cuáles eran las razones por las cuales, a su criterio, no se encontraban reunidos los recaudos formales y sustanciales para la procedencia de la acción intentada (fs. 41/50 vta.). A través de tales intervenciones el señor Fiscal Federal cumplió con la manda constitucional y legal antes señalada, en tanto realizó con plena autonomía las consideraciones que a su criterio exigía el "debido proceso legal", formulando, en términos adjetivos y sustantivos, todas las peticiones que por derecho estimó procedentes en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (conf. ley 27.148, artículo 31, incs. a y b).

19) Por lo demás, aunque se piense que el Ministerio Público Fiscal tenía legitimación para cuestionar la regularidad de la actuación administrativa por la cual se instruyó a los abogados del Estado Nacional que no recurrieran la sentencia definitiva dictada en la causa, lo cierto es que no planteó el agravio respectivo al apelar dicha sentencia ni propuso la cuestión a la decisión de la cámara.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Consecuentemente, el planteo introducido en el recurso extraordinario con apoyo en cuestiones que no fueron anteriormente alegadas, configura una reflexión tardía que es insuficiente para habilitar la instancia federal, pues la jurisdicción de esta Corte se encuentra limitada a la revisión de aspectos contenidos en la sentencia apelada (conf. [Fallos: 327:3913](#) y [340:1940](#)).

20) En síntesis, ni la Constitución Nacional ni la ley 27.148 autorizaban al Ministerio Público Fiscal a cuestionar de forma autónoma la sentencia definitiva que puso fin a la controversia. Ello es así pues, a tenor de la naturaleza de la pretensión ejercida en la demanda, el señor Fiscal Federal no era parte del proceso y tanto la actora como la demandada consintieron la decisión de mérito que puso fin al pleito.

Por ello, habiendo dictaminado la entonces señora Procuradora General de la Nación, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Sin especial imposición de costas en atención a lo dispuesto en el artículo 63, inciso d, de la ley 27.148. Notifíquese y vuelvan los autos al tribunal de origen.

VO-//-

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

Considerando:

1°) Que, el 15 de diciembre de 2015, la Universidad Nacional de La Matanza inició acción de amparo contra el Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Cultura y Educación, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de distintas disposiciones de la ley 27.204 que modificaban el régimen de la ley 24.521 y que, a su juicio, resultaban contrarias y lesivas de la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales reconocidas en el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional.

Requerida la intervención del señor Fiscal Federal en los términos del párrafo segundo del artículo 39 de la ley 24.946, este emitió dictamen a través del cual se opuso a la procedencia de la acción intentada por entender, en lo pertinente, que el amparo no resultaba la vía idónea, no estaba acreditado un interés concreto, inmediato y diferenciado que justificara la existencia de un "caso" o "controversia" que habilite la apertura de la jurisdicción constitucional, sin que a la vez se presente un supuesto de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta, palmaria u ostensible, en los términos de los artículos 43 de la Constitución Nacional, 1° de la ley 16.986 y concordantes.

2°) Que, el 22 de marzo de 2016, el juez de primera instancia dictó sentencia por la cual hizo lugar parcialmente a



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

la acción deducida por la Universidad Nacional de La Matanza, declarando inconstitucionales las modificaciones introducidas por los artículos 2° y 4° de la ley 27.204.

Para ello consideró que, a tenor de la primera de las previsiones, para garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel para todos quienes lo requieran, se había dispuesto que debían reunirse "las condiciones legales establecidas en esta ley" (artículo 2°); y, por la segunda, se garantizaba que el ingreso a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior sea "de manera libre e irrestricta" (artículo 4°). Ambas disposiciones, sostuvo, "desconocen no sólo la autonomía de las universidades, sino también -y sin perjuicio de las nobles intenciones que motivaron al Congreso Nacional- a lo normado en el artículo 13, inciso 2, punto 'c', del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuanto reconoce el pleno ejercicio del derecho a la educación superior, pero sobre la base de la capacidad de cada uno" (cf. fs. 60). En lo demás, el magistrado rechazó la acción de amparo deducida (cf. fs. 61 vta./62).

3°) Que la sentencia fue notificada a las partes el 23 de marzo, a las 9:55, sin que hubiere sido objeto de apelación por ninguna de ellas. Los letrados que ejercían la representación del Estado Nacional, el 30 de marzo, hicieron saber al *a quo* que "recibieron instrucciones de la superioridad

en el sentido de no apelar la sentencia dictada en estas actuaciones...”, conforme nota del Jefe de Gabinete del Ministerio de Educación y Deportes, del 28 de marzo, que adjuntaron (fs. 66). A esto último, el juzgado dispuso, por secretaría, tener presente lo manifestado.

4°) Que el señor Fiscal Federal, anoticiado de la sentencia, la apeló. Consideró, para ello, que la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 2° y 4° de la ley 27.204 afectaba el principio de ponderación entre el beneficio que la norma acarrea para el principio de igualdad de acceso a la educación superior y el nulo perjuicio que irrigaba a la autonomía universitaria, resultando esa decisión, además, auto-contradictoria con los precedentes del Máximo Tribunal citados en la propia resolución.

Concedida la apelación por el juez de primera instancia, y remitidas las actuaciones por la alzada al señor Fiscal General a fin de que se expida al respecto y manifieste si mantenía la apelación, este último expuso su voluntad de mantener el recurso, hizo propios los agravios del señor Fiscal Federal y solicitó que se revoque la sentencia, planteando a todo evento la existencia de cuestión federal.

5°) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal desestimó el recurso de apelación deducido por el Ministerio Público Fiscal (fs. 80/81 vta.).





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Para ello, sostuvo que "...cuando -como ocurre en el caso- la sentencia dictada en la acción de amparo fue consentida por los litigantes y que, por otro lado, el Fiscal ha intervenido en el proceso a los fines de dictaminar respecto de la inconstitucionalidad planteada en la causa y de la admisibilidad formal de la vía del amparo en los términos del art. 25, incisos g) y h) y art. 39 -segundo párrafo- de la ley 24.946, es improcedente el recurso interpuesto por el representante del Ministerio Público Fiscal, pues el pronunciamiento que se emita no podría tener efecto respecto de las partes, para quienes la sentencia ha quedado firme".

Agregó que ante "...la falta de causa o controversia judicial actual (art. 116 de la Constitución Nacional), la resolución que se dicte con motivo de la apelación del Ministerio Público Fiscal sólo importaría una declaración abstracta respecto de la constitucionalidad de las normas impugnadas por los accionantes, que no compete al Tribunal hacer (Corte Suprema, Fallos 301:991, 304:759, 308:2147, 312:2348, 320:2851 y 324:333). Es que el fin y las consecuencias del control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa requieren que el requisito de existencia de un 'caso' o 'controversia judicial' sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de los poderes. En esa inteligencia, se debe recordar que el sistema de control constitucional concreto supone que el tribunal de la causa asuma la jurisdicción -que en este supuesto

*se intenta a través del recurso del Ministerio Público Fiscal para dar certeza de una situación jurídica controvertida, y su pronunciamiento tiene por efecto inmediato reconocer el derecho de una de las partes en el litigio frente a la otra (Fallos 301:991), la cual, como se puso de manifiesto precedentemente, no concurre en el actual estado de la causa' (conf. Cámara Nac. Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala 3, 'Vayo José María y otro c/ Estado Nacional -Poder Ejecutivo- Ministerio de Economía y otro s/ amparo', del 30/8/2005)".*

En tales condiciones, consideró que en el caso no existía una controversia actual que habilitara la jurisdicción del tribunal, por encontrarse firme la sentencia de primera instancia que había sido consentida por la parte actora y la demandada.

Por ello, entendió que era improcedente la apelación intentada por el señor Fiscal Federal y mantenida por el señor Fiscal General.

6°) Que, contra esa sentencia, el señor Fiscal General dedujo recurso extraordinario.

Sostuvo que el a quo: a) al negarle aptitud para apelar en autos transgredía las disposiciones de los artículos 120 de la Constitución Nacional y 1°, 2° y 31, incisos a, b y h de la ley 27.148; b) al resolver que no existía "caso" interpretaba equivocadamente el artículo 116 de la Constitución; c) desconocía que, frente a la actitud del Poder Ejecutivo, que



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

había consentido la sentencia, correspondía, a tenor de la interpretación surgida de los artículos 1º, 31, 75, incisos 19 y 23, 78, 83 y 99, incisos 1 y 2, de la Constitución Nacional, admitir la apelación del Ministerio Público.

Por otra parte destacó que la sentencia privaba al Ministerio Público de instar la revisión de la interpretación del tratado internacional hecha por el juez de grado, que resultaba lesiva de los principios liminares del derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, de lo dispuesto en el artículo 5º, apartado 2º, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

También señaló que existía un conflicto entre una ley del Congreso de la Nación y la propia Constitución Nacional (artículo 75, inciso 19), en tanto la sentencia atacada cerraba el debate sobre una política pública trascendente subyacente en la norma descalificada, como es el de la educación y el gobierno universitario.

Además, consideró que el caso revestía gravedad institucional, en tanto la sentencia: a) desnaturalizaba la función del Ministerio Público Fiscal por afectación de su autonomía y sus atribuciones esenciales reconocidas en el artículo 120 de la Constitución Nacional y en la ley 27.148; b) había avalado un proceder del Poder Ejecutivo Nacional lesivo del principio de división de poderes, contrario a la doctrina de Fallos: 332:1186, habiendo tomado en consideración la nota

obstante a fs. 65, de un funcionario manifiestamente incompetente, que instaba a no presentar apelación contra la sentencia cuando ya se encontraba vencido el plazo para hacerlo; c) implicaba admitir que dos organizaciones administrativas -una universidad nacional y un ministerio- conviniesen sobre la invalidez de una ley vinculada con el reconocimiento de derechos individuales; y d) sustraía del conocimiento de la Corte Suprema, cabeza del Poder Judicial, la posibilidad de conocer en un caso que era atinente al interés general de la comunidad.

Por último, estimó que la sentencia era arbitraria, en tanto prescindió de la solución normativa del caso, con apartamiento a lo dispuesto en los artículos 1º, 2º y 31 de la ley 27.148 y en el artículo 120 de la Constitución Nacional, a la vez que había omitido considerar aspectos relevantes del caso sometido a decisión.

7º) Que la Sala III de la cámara rechazó el recurso extraordinario por considerar que el planteo versaba sobre cuestiones de hecho y de derecho procesal, propias del tribunal de la causa y ajenas, por su naturaleza, a la vía del artículo 14 de la ley 48, así como también desestimó la configuración de un supuesto de arbitrariedad y de gravedad institucional. Ello motivó la queja deducida ante esta Corte Suprema.

8º) Que, oportunamente, se corrió vista a la Procuración General de la Nación, que emitió dictamen por el cual sostuvo el recurso que había interpuesto el señor Fiscal



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

General y solicitó que se haga lugar y se revoque la sentencia apelada.

9°) Que requeridos los autos principales, el Tribunal dejó sin efecto el rechazo del recurso extraordinario resuelto a fs. 108 en atención a que, previamente, no se había dado cumplimiento al traslado previsto en el párrafo segundo del artículo 257 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; y ordenó que, por quien corresponda, se resuelva sobre su procedencia.

10) Que, dispuesto el traslado en la instancia de origen, este fue contestado por la Universidad Nacional de La Matanza y concedido el recurso extraordinario a fs. 316, las actuaciones fueron devueltas a esta instancia.

11) Que si bien por vía de principio las cuestiones que se suscitan en torno a los hechos y al derecho procesal constituyen facultades de los jueces de la causa y no son susceptibles de revisión en la instancia extraordinaria (Fallos: 264:301; 279:312; 315:1574, entre muchos otros), no es menos cierto que la materia de derecho procesal planteada en el *sub lite* se encuentra inescindiblemente unida a la determinación del alcance de la actuación invocada en autos por el representante del Ministerio Público Fiscal, en el marco de lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Nacional y de la ley 27.148. Tal circunstancia amerita exceptuar la regla aludida y tener por habilitada la instancia extraordinaria.

12) Que, en estas actuaciones, la sentencia dictada por la que el juez de primera instancia acogió parcialmente la pretensión deducida por la Universidad Nacional de La Matanza y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 2° y 4° de la ley 27.204 con el alcance antes descripto, no ha sido objeto de recurso alguno por las partes (la aludida casa de estudios y el Estado Nacional - Ministerio de Educación y Deportes).

En consecuencia, no corresponde que, en el marco de estas actuaciones y a través de la vía intentada, esta Corte se pronuncie acerca del mérito de la conducta asumida por los funcionarios del Ministerio de Educación y Deportes y los representantes del Estado Nacional en las instancias anteriores. Ello sin perjuicio de las evaluaciones y consideraciones que pudieran realizar, de corresponder, las autoridades administrativas competentes.

13) Que, en ese contexto, a tenor del remedio federal deducido, cabe determinar a esta Corte Suprema si el señor Fiscal Federal con actuación ante primera instancia podía en tales condiciones apelar la mencionada sentencia del modo en que lo hizo, en ejercicio de las facultades que, según adujo, le son atribuidas al Ministerio Público Fiscal por la Constitución Nacional y la ley aplicable; o si, por el contrario, el recurso deducido por ese órgano era improcedente, como sostuvo la alzada, toda vez que tener que expedirse sobre la inconstitucionalidad decidida a instancias de la apelación del fiscal no comportaría más que un pronunciamiento abstracto, por



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ausencia de caso o controversia, dado que la sentencia había sido consentida por las partes.

14) Que, al respecto, en primer término, y en torno a los límites de la actividad jurisdiccional, es doctrina inveterada de esta Corte (reiterada en [Fallos: 342:917](#)) "que sus pronunciamientos se encuentran condicionados a la presentación de 'casos justiciables' ('Constantino Lorenzo', [Fallos: 307:2384](#), entre muchos otros)"; y que esta condición "se configura cuando concurren dos recaudos: por una parte, debe tratarse de una controversia que persigue la determinación del derecho debatido entre partes adversas, fundado en un interés específico, directo, o inmediato atribuible al litigante; por otra, la causa no debe ser abstracta en el sentido de tratarse de un planteo prematuro o que hubiera devenido insustancial" (sentencia citada, publicada en [Fallos: 342:917](#), considerando 6°). En cuanto a esto último, ha de puntualizarse que el recaudo de la existencia de caso o controversia judicial debe revestir actualidad ([Fallos: 327:4658](#); [329:3872](#); [331:2257](#); [340:1025](#), entre otros).

15) Que, por otro lado, en lo que hace al Ministerio Público, en el artículo 120 de la Constitución Nacional, incorporado en 1994, se lo reconoce como órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que "tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República".

16) Que, a tenor de esa previsión constitucional, el legislador precisó el alcance de la actuación del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, en materia penal y no penal, respectivamente, primero mediante la ley 24.946 -Ley Orgánica del Ministerio Público-, y después, en forma separada, mediante las leyes 27.148 y 27.149 -Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal y Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación-. Con relación al caso, debe estarse a lo establecido en la ley 27.148, norma vigente al tiempo en que se interpuso la pretensión de autos y se requirió al señor Fiscal Federal su debida intervención.

En esa ley, dentro del Título I, dedicado a las "[f]unciones y principios generales", Capítulo I, "Funciones", se recepta ante todo la aludida previsión constitucional y se consigna en el artículo 1º, como "misión general", que el Ministerio Público Fiscal tiene encargado "promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad" (primera parte); añadiéndose, a continuación y como una especificación adicional, que "[e]n especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes" (última parte).

En el artículo 2º, perteneciente al mismo título y capítulo, se puntualizan las "[f]unciones en defensa de la





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Constitución y los intereses generales de la sociedad” de ese organismo, en los siguientes términos:

“Para garantizar la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte, el Ministerio Público Fiscal de la Nación deberá:

a) Dictaminar en las causas que lleguen a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, siempre que exista controversia sobre la interpretación o aplicación directa de una norma de la Constitución Nacional o de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte; ello será determinado por el Procurador General de la Nación a partir del análisis de disposiciones normativas o de las circunstancias y particularidades de la causa.

b) Dictaminar en cualquier otro asunto en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación requiera su dictamen fundado en razones de gravedad institucional o por la importancia de las normas legales cuestionadas.

Asimismo el Ministerio Público Fiscal de la Nación podrá intervenir, según las circunstancias e importancia del asunto, en los casos presentados en cualquier tribunal federal del país o tribunal nacional con competencia sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los casos en los que no se haya transferido dicha competencia, siempre que en ellos se cuestione la vigencia de la Constitución o de los instrumentos internacionales de

derechos humanos en los que la República sea parte, o se trate de:

c) Conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos o difusos.

d) Conflictos en los que se encuentre afectado el interés general de la sociedad o una política pública trascendente.

e) Conflictos en los que se encuentre afectado de una manera grave el acceso a la justicia por la especial vulnerabilidad de alguna de las partes o por la notoria asimetría entre ellas.

f) Conflictos de competencia y jurisdicción de los órganos jurisdiccionales.

g) Casos en que una norma especial lo determine".

Asimismo, más adelante, en el Título II de la ley, dedicado a la "Organización", y dentro del Capítulo 6, sobre "[a]ctuación en materia no penal", en el párrafo primero del artículo 31 se prevé hacerlo en ese ámbito a través de los fiscales y fiscales generales con competencia en los asuntos Civil, Comercial, Civil y Comercial Federal, Contencioso Administrativo Federal, Laboral, Seguridad Social y de Relaciones de Consumo. Y en el párrafo segundo del mismo artículo, como "función" específica, se establecen las siguientes acciones:



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

"a) Velar por el debido proceso legal.

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

c) Solicitar la recusación con causa de los jueces intervinientes, producir, ofrecer y solicitar la incorporación de prueba, peticionar el dictado de medidas cautelares o dictaminar sobre su procedencia, plantear nulidades, plantear inconstitucionalidades, interponer recursos, interponer las acciones previstas en la ley 24.240 y realizar cualquier otra petición tendiente al cumplimiento de la misión del Ministerio Público Fiscal de la Nación y en defensa del debido proceso.

d) Intervenir en casos en los que se encuentren en juego daños causados o que puedan causarse al patrimonio social, a la salud pública y al medio ambiente, al consumidor, a bienes o derechos de valor artístico, histórico o paisajístico, en los casos y mediante los procedimientos que las leyes establezcan.

e) Intervenir en cuestiones de competencia, habilitación de instancia y en todos los casos en que se hallaren en juego normas o principios de orden público.

f) Intervenir en los procesos de nulidad de matrimonio y divorcio, de filiación y en todos los relativos al estado civil y nombres de las personas, venias supletorias y declaraciones de pobreza.

g) Intervenir en todos los procesos judiciales en que se solicite la ciudadanía argentina.

h) Realizar investigaciones con relación a los casos en los que interviene a fin de esclarecer si hay afectaciones a la legalidad, a los intereses generales de la sociedad y/o a los derechos humanos y las garantías constitucionales.

i) Impulsar la actuación conjunta con las fiscalías de distrito y las procuradurías especializadas.

j) Responder los pedidos de informes que les formule el Procurador General de la Nación.

k) Organizar el trabajo y supervisar el desempeño de las tareas de los funcionarios y del personal a su cargo.

l) Ejercer las demás funciones previstas por leyes especiales".

17) Que, en autos, en el marco del trámite de la acción judicial iniciada por la Universidad Nacional de La



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Matanza, el señor Fiscal Federal tuvo ocasión de pronunciarse, primero, sobre la competencia del tribunal interviniente (fs. 16/17), y, después, sobre el mérito de la pretensión de amparo deducida y la inconstitucionalidad de la ley 27.204 solicitada, señalando, en esta segunda ocasión, cuáles eran las razones por las cuales, a su criterio, no se encontraban reunidos los recaudos formales y sustanciales para la procedencia de la acción intentada (fs. 41/50 vta.).

A través de tales intervenciones el señor Fiscal Federal cumplió en observar la manda constitucional y legal antes señaladas, en tanto realizó las consideraciones que a su criterio exigía el "debido proceso legal", formulando, en términos adjetivos y sustantivos, todas las peticiones que por derecho estimó procedentes en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (cf. ley 27.148, artículo 31, incs. a y b).

18) Que, sentado ello, a tenor de la naturaleza de la pretensión ejercida por la actora en su demanda y el rol asumido por el señor Fiscal Federal en el proceso, se advierte que el caso de autos no es de aquellos en los que deba reconocerse al Ministerio Público Fiscal el carácter de "parte" o, aun sin alcanzar tal condición, aptitud suficiente para, con total prescindencia de la actitud procesal de las partes en conflicto -actora y demandada-, controvertir lo decidido por el juez en la sentencia que puso fin a la controversia.

En efecto, la controversia ventilada en el *sub lite*, por una parte, difiere, claro está, de aquellas en que el Ministerio Público Fiscal hubiere sido formalmente parte demandada (cf. Fallos: 331:1583, y CSJ 30/2008 (44-K)/CS1 "Kollmann, Gustavo Ernesto c/ EN -M° Público- (Defensoría General de la Nación) s/ empleo público", del 2 de marzo de 2010); por otra parte, tampoco se trata de un supuesto en el que exista expresa autorización legal para que ese organismo asumiera tal condición, como sí ocurre cuando el legislador prevé, en determinado tipo de procesos, que el Ministerio Público Fiscal asuma el carácter específico de "parte", sea en resguardo de la jurisdicción misma, o propiamente en calidad de actora (cf., por ejemplo, ley 24.522, artículo 276; y ley 24.240, artículos 52 y 54); y, por lo demás, aun con prescindencia de si existe o no norma expresa que lo habilite, en autos no se ventiló un proceso que por su naturaleza, cuanto menos en los hechos, deba reconocerse que tuvo el carácter de "colectivo", en el que se dirimiera el alcance de derechos de incidencia colectiva por tratarse de bienes colectivos o intereses individuales homogéneos.

19) Que, sobre esto último, cabe añadir, no se soslaya que la ley 24.521 -Ley de Educación Superior- y sus modificaciones comportan una materia que trasunta, como regla, una "política pública trascendente", en tanto, ciertamente, todo lo referido a la educación superior, por su misión estratégica, es relevante para el futuro y los destinos del país.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Sin embargo, a tenor de la pretensión ejercida y de la decisión adoptada, no puede afirmarse que estuvieran sin más afectados, amenazados o de algún otro modo comprometidos, con algún grado de concreción bastante, un "bien colectivo" o los "intereses individuales homogéneos" de quienes, potencialmente, pudieran tener expectativas de, en un futuro, cursar sus estudios superiores en la Universidad Nacional de La Matanza.

Al respecto, la circunstancia de que la sentencia dictada en autos, en virtud de la cual se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 2° y 4° de la ley 27.204, modificatoria de la ley 24.521, alcanzase el carácter de cosa juzgada para las partes, en modo alguno conlleva una restricción en los derechos de quienes pudieran aspirar a cursar estudios superiores en la Universidad Nacional de La Matanza. Nótese que, en cualquier caso, si por hipótesis una determinada regulación, sea estatal o de la propia universidad, fuera en tal sentido considerada contraria a derecho por alguno de los sujetos por ella alcanzados, nada impediría su oportuno cuestionamiento, por las razones que se estimaran pertinentes, por quienes invocaren la calidad de afectados o por los demás sujetos que pudieran, en su caso, estar legitimados para hacerlo (de modo semejante, *mutatis mutandis*, a como lo harían si tal hipótesis se presentara, en un extremo, en el supuesto de que la ley 24.521 no hubiera sufrido modificación alguna por la ley 27.204, o, en el otro, si la sentencia dictada en autos hubiere rechazado totalmente la demanda impugnatoria contra esta última).

20) Que, en síntesis, de conformidad con lo expuesto, dado que las partes consintieron la sentencia obrante a fs. 52/62 vta., el proceso judicial de autos, por los contornos que reviste, se encontró propiamente concluido, cuanto menos en lo relativo a la determinación del alcance del mérito de la pretensión fijado en ella, sin que el señor Fiscal Federal, en tal contexto, cuente con aptitud procesal (autónoma) para cuestionarla en la forma en que lo hizo a fs. 67 vta. y 68/74.

21) Que lo precedentemente expuesto no implica contradecir la doctrina de este Tribunal en "[Clínica Marini S.A.](#)", [Fallos: 336:908](#) y sus citas -invocada por el señor Fiscal General en su recurso- ni la más reciente decisión adoptada por esta Corte en "[HSBC Bank Argentina SA](#)", ([Fallos: 343:1233](#)) sino resolver el planteo bajo examen de forma tal que aquellas encuentren su quicio constitucional y legal en estos autos.

En efecto, por un lado, en relación con el antecedente de "[Clínica Marini S.A.](#)" ([Fallos: 336:908](#)), no es posible soslayar que en materia de procesos falenciales, como era el caso allí examinado, el legislador asignó expresamente, en el artículo 276 de la ley 24.522, el carácter de "parte" en la alzada al Ministerio Público Fiscal (situación análoga a la planteada en "[Telepiu](#)" -[Fallos: 344:2955](#)-, voto en disidencia de los jueces Rosatti y Maqueda). Tal disposición legal, sin embargo, no podría tener aplicación, siquiera extensiva, en estos autos, relativa a una cuestión ajena y diferente.





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Por otra parte, en la sentencia emitida en la causa "HSBC Bank Argentina SA", ya citada, la procedencia del remedio esgrimido por el Ministerio Público Fiscal, en lo pertinente, encontró adecuado mérito en la especial participación que cabe asegurar a ese organismo en los procesos relativos a relaciones de consumo, en los términos del artículo 52 de la ley 24.240.

Al respecto, la Corte tuvo en consideración, expresamente, que "la intervención del Ministerio Público en casos en los que -como ocurre en el *sub examine*- se encuentran afectados derechos del consumidor, está prevista a los fines de garantizar que se asegure la realización del valor justicia en una relación jurídica asimétrica, caracterizada por la desigualdad entre sus partes (doctrina de [Fallos: 338:1344](#))" (cf. sentencia cit., considerando 7°, párr. segundo). Tal circunstancia, claramente, no es la que se presenta en el caso en el que la controversia se suscitó entre una Universidad Nacional y el Estado Nacional.

22) Que, a tenor de lo expuesto, la solución propuesta en el *sub lite* se encuentra en armonía con la ya recordada doctrina de esta Corte Suprema que exige que el recaudo de la existencia de caso o controversia judicial revista actualidad ([Fallos: 327:4658](#); [329:3872](#); [331:2257](#); [340:1025](#), entre otros), así como también con las disposiciones de la ley 27.148 que aluden al referido límite, con el diferente alcance que corresponda otorgarles según el tipo de pretensión o de proceso de que se trate (cf. ley cit., en cuanto asigna la

función de intervenir al Ministerio Público Fiscal "siempre que exista controversia" -y no cuando ella hubiere ya dejado de existir- [artículo 2º, inc. a]; siempre que "se cuestione la vigencia de la Constitución" -y no cuando tal cuestionamiento no estuviere ya pendiente- [artículo 2º, párr. 2º, inc. b]; pudiendo "[p]eticionar en las causas en trámite donde esté involucrada la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad" -y no cuando tales causas hubieren ya concluido y, por lo tanto, dejado de estar en trámite- [artículo 31, inc. b] (subrayado añadido).

Por ello, habiendo dictaminado la entonces señora Procuradora General de la Nación, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario deducido y se confirma el fallo apelado en cuanto desestimó la apelación deducida por el señor Fiscal Federal contra la sentencia de fs. 52/62 vta. Sin especial imposición de costas en atención a lo dispuesto en el artículo 63, inciso d, de la ley 27.148. Notifíquese y vuelvan los autos al tribunal de origen.

VO-//-



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

Que el infrascripto concuerda con los considerandos 1° a 20 del voto del doctor Maqueda, que se dan íntegramente por reproducidos por razones de brevedad.

21) Que lo precedentemente expuesto no implica contradecir la doctrina de este Tribunal de **Fallos: 336:908** y sus citas -invocada por el señor Fiscal General en su recurso- ni la más reciente decisión adoptada por esta Corte en la causa **"HSBC Bank Argentina SA"**, (**Fallos: 343:1233**) sino resolver el planteo bajo examen de forma tal que aquellas encuentren su quicio constitucional y legal en estos autos.

En efecto, por un lado, en relación con el antecedente de **Fallos: 336:908**, no es posible soslayar que en materia de procesos falenciales, como era el caso allí examinado, el legislador asignó expresamente, en el artículo 276 de la ley 24.522, el carácter de "parte" en la alzada al Ministerio Público Fiscal. Tal disposición legal, sin embargo, no podría tener aplicación, siquiera extensiva, en estos autos, relativa a una cuestión ajena y diferente.

Por otra parte, en la sentencia emitida en la causa **"HSBC Bank Argentina SA"**, ya citada, la procedencia del remedio esgrimido por el Ministerio Público Fiscal, en lo pertinente, encontró adecuado mérito en la especial participación que cabe

asegurar a ese organismo en los procesos relativos a relaciones de consumo, en los términos del artículo 52 de la ley 24.240.

Al respecto, la Corte tuvo en consideración, expresamente, que "la intervención del Ministerio Público en casos en los que -como ocurre en el *sub examine*- se encuentran afectados derechos del consumidor, está prevista a los fines de garantizar que se asegure la realización del valor justicia en una relación jurídica asimétrica, caracterizada por la desigualdad entre sus partes (doctrina de Fallos: 338:1344)" (cf. sentencia cit., considerando 7º, párr. segundo). Tal circunstancia, claramente, no es la que se presenta en el caso en el que la controversia se suscitó entre una Universidad Nacional y el Estado Nacional.

22) Que, a tenor de lo expuesto, la solución propuesta en el *sub lite* se encuentra en armonía con la ya recordada doctrina de esta Corte Suprema que exige que el recaudo de la existencia de caso o controversia judicial revista actualidad (Fallos: 327:4658; 329:3872; 331:2257; 340:1025, entre otros), así como también con las disposiciones de la ley 27.148 que aluden al referido límite, con el diferente alcance que corresponda otorgarles según el tipo de pretensión o de proceso de que se trate (cf. ley cit., en cuanto asigna la función de intervenir al Ministerio Público Fiscal "siempre que exista controversia" -y no cuando ella hubiere ya dejado de existir- [artículo 2º, inc. a]; siempre que "se cuestione la vigencia de la Constitución" -y no cuando tal cuestionamiento no



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

estuviere ya pendiente- [artículo 2°, párr. 2°, inc. b]; pudiendo “[p]eticionar en las causas en trámite donde esté involucrada la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad” -y no cuando tales causas hubieren ya concluido y, por lo tanto, dejado de estar en trámite- [artículo 31, inc. b] (subrayado añadido).

Por ello, habiendo dictaminado la entonces señora Procuradora General de la Nación, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario deducido y se confirma el fallo apelado en cuanto desestimó la apelación deducida por el señor Fiscal Federal contra la sentencia de fs. 52/62 vta. Sin especial imposición de costas en atención a lo dispuesto en el artículo 63, inciso d, de la ley 27.148. Notifíquese y vuelvan los autos al tribunal de origen.

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que la Universidad Nacional de La Matanza (en adelante, UNLaM) inició una acción de amparo contra el Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Cultura y Educación) a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos la ley 27.204 *-Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior-* que modificaron la ley 24.521 *-Ley de Educación Superior-* por entender que resultan contrarios a la autonomía y autarquía de las universidades nacionales reconocida en el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional.

Al tratarse de un proceso de amparo, se confirió vista al fiscal de primera instancia, quien dictaminó en contra de la procedencia de la acción. Consideró que la ley 27.204 cuestionada no adolece de una irrazonabilidad palmaria, por lo cual no se había demostrado en el caso la configuración de *"uno de los requisitos sustanciales para la procedencia de la acción, esto es, el carácter manifiesto, palmario, ostensible de la ilegalidad o arbitrariedad que se aduce (art. 43 CN, ley 16.986, art. 1° y ccdtes)"* (fs. 41/50).

2°) Que, a su turno, el juez de primera instancia hizo lugar parcialmente a la acción iniciada por la UNLaM y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 2° y 4° de la ley 27.204; normas que, en lo que aquí interesa, declaran la



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*responsabilidad principal e indelegable del Estado Nacional para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia, graduación y egreso de las trayectorias educativas conforme a las condiciones de esa ley y el ingreso libre e irrestricto a la educación de grado. El juez fundó la decisión en que tales disposiciones confrontan con la autonomía universitaria y lo normado en el artículo 13, inciso 2°, punto c, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuanto reconoce el ejercicio del derecho a la educación superior sobre la base de la capacidad de cada uno (fs. 60).*

*Esa sentencia fue consentida expresamente por los letrados bajo instrucción del Jefe de Gabinete de Ministros del Ministerio de Educación, quien concordó con los fundamentos brindados por el juez y ordenó adoptar dicho criterio "en casos similares en los cuales se halle en contradicción los artículos de la Ley de Educación Superior cuestionados en dichos autos" (fs. 65).*

*En cambio, el fiscal de primera instancia apeló la sentencia agraviándose de la declaración de inconstitucionalidad de los referidos artículos 2° y 4° de la ley 27.204, al no advertir perjuicio alguno a la autonomía universitaria. La apelación fue concedida por el juez de primera instancia y mantenida por el señor Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal y la Cámara Nacional*

de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, quien solicitó la revocación del pronunciamiento (cfr. fs. 75 y 78).

3°) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal desestimó el recurso de apelación, pues consideró que la sentencia había sido consentida por las partes del proceso (la UNLaM y el Estado Nacional) y, por ende, *"el pronunciamiento que se emita no podría tener efecto respecto de las partes, para quienes la sentencia ha quedado firme"* (fs. 80 vta). Destacó, en ese orden, que el Ministerio Público Fiscal había intervenido en el proceso a fin de dictaminar sobre la procedencia de la acción de amparo, y no en carácter de parte procesal y, por tal motivo, decidió que no existe caso o controversia que habilite la jurisdicción de los tribunales en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional.

4°) Que, contra esa decisión el señor Fiscal General interpuso recurso extraordinario que luego de diversas vicisitudes procesales fue finalmente concedido por cuestión federal. El recurso fue mantenido por la señora Procuradora General de la Nación (fs. 82/102, 108, 277/282 y 316).

En síntesis, el Ministerio Público plantea que al negársele aptitud para apelar la resolución de primera instancia se ha llevado a cabo una interpretación incorrecta de los artículos 116 y 120 de la Constitución Nacional, y de los artículos 1°, 2° y 31, incisos "a", "b" y "h" de la ley 27.148.





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Invoca el artículo 120 de la Constitución, destaca sus cometidos principales, y señala que el núcleo de su competencia constitucional consiste en promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Extremo este último que entiende configurado en esta causa, pues la ley 27.204 se relacionaría con una política pública trascendente de acuerdo a su propio texto que califica a *"la educación y el conocimiento [como] un bien público y un derecho humano personal y social..."* (artículo 1º, ley 27.204).

Sobre esa base, alega que el conflicto suscitado excede con creces al interés de las partes y por tal motivo la autorización del Ministerio de Educación para no apelar no le resulta oponible. Señala, en tal sentido, que la sentencia apelada *"parece supraordenar [...] el interés del Ministerio Público al de la Administración. De tal manera, se desvirtúa la misión de control, defensa de la legalidad y de los intereses sociales que, como núcleo esencial de su existencia institucional, se le asigna al Ministerio Público Fiscal"* (fs. 93 vta.).

Con relación al artículo 116 de la Constitución, estima que una interpretación razonable de esa cláusula debe llevar a reconocer las competencias del Ministerio Público, cuya actuación no se superpone ni excluye por la que corresponde a las partes procesales, ya que *"la intervención de este órgano constitucional es de otra índole, definida expresamente en el*

*artículo 120 de la Constitución Nacional y en el artículo 31 incisos 'a', 'b' y 'c' de la ley 27.148" (fs. 95 vta.).*

Manifiesta que el caso reviste gravedad institucional, en tanto la sentencia desnaturaliza la función del Ministerio Público Fiscal y avala el proceder de un funcionario de la administración que convalidó, por fuera de sus competencias, la inconstitucionalidad de una norma en cuya formación intervino el Poder Ejecutivo Nacional por medio del procedimiento de formación y sanción de las leyes. Invoca, en ese orden, el precedente "Lanera Austral" (Fallos: 332:1186) y puntualiza que la decisión permite que dos organizaciones administrativas -una universidad nacional y un ministerio- acuerden la invalidez de una ley vinculada al reconocimiento de derechos individuales y sustraigan del conocimiento de los tribunales el conocimiento de un caso de interés general de la comunidad.

5°) Que si bien las cuestiones procesales constituyen asuntos propios de los jueces de la causa y no son susceptibles de revisión por medio de recurso extraordinario, la materia de derecho procesal planteada en el caso se encuentra inescindiblemente vinculada a la interpretación del artículo 120 de la Constitución Nacional y de la ley 27.148, por lo cual corresponde habilitar la instancia extraordinaria.

Cabe recordar que cuando se encuentra en discusión la inteligencia que corresponde asignar a normas de naturaleza



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

federal, la Corte no se halla limitada por los fundamentos de los tribunales ni las posiciones de las partes, sino que le incumbe formular una declaración sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (arg. doct. Fallos: [329:4628](#), entre otros).

6°) Que la cuestión federal a dirimir consiste en determinar si, a la luz de los artículos 116 y 120 de la Constitución Nacional, la ley 27.148 (artículos 2°, inc. "b", 2° párrafo y 31 incs. "b" y "c") confiere al Ministerio Público Fiscal la facultad de recurrir las resoluciones judiciales en materias no penales, especialmente en aquellos casos en que las partes se allanan o desisten de pretensiones y/o consienten decisiones que declaran la inconstitucionalidad de normas invocadas como relevantes.

7°) Que el artículo 120 de la Constitución Nacional dispone que el Ministerio Público es un organismo independiente y autónomo cuya función específica radica en promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República.

Esa cláusula, proveniente de la Reforma de 1994, instituyó al Ministerio Público como un órgano constitucional independiente de los tres poderes establecidos, destinado a promover la actuación de uno de ellos y relacionado con los otros dos.

La Constitución, pues, no solo se ha limitado a consagrar el objetivo supremo de afianzar la justicia en el Preámbulo, sino que proyecta un orden institucional equilibrado para alcanzar esa finalidad mediante tribunales que provean a la recta y eficiente administración de justicia. En ese marco, el adecuado funcionamiento del sistema judicial depende -en buena parte- de los sujetos habilitados para instar el ejercicio de la función jurisdiccional, y allí recae la importancia de preservar las atribuciones del Ministerio Público.

8°) Que la consagración constitucional del Ministerio Público fue objeto de debates en el núcleo de la Convención Constituyente de 1994, los cuales discurrieron en torno a su posicionamiento institucional y a las atribuciones que habrían de otorgársele. El dictamen de mayoría de la Comisión de Sistemas de Control de la Convención Constituyente de 1994, expresa, en lo referido a sus funciones, que el Ministerio Público *"ejerce todas las acciones y actuaciones propias de sus fines, y en especial la acción penal pública, en la que se prevén eventuales normas sustantivas de disponibilidad. Asimismo, la custodia de la jurisdicción y competencia de los tribunales y de la normal prestación del servicio de justicia, función esta última que se relaciona fuertemente con nuevas instituciones constitucionales, como el Consejo de la Magistratura y el jurado de enjuiciamiento"* (Obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994, t. IV, p. 3894, subrayado agregado).



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

De forma concordante, el miembro informante por el dictamen de la mayoría de la Comisión de Redacción, especificó que el nuevo órgano constitucional *"debe promover la actuación de la justicia. Es decir, se trata de un órgano destinado a asegurar la permanencia del servicio de justicia. Además, debe defender la legalidad, y lo que es muy importante, los intereses generales de la sociedad"* (Convencional Masnatta, Obra, cit. t. VI, p. 6201, subrayado agregado).

9°) Que antes de esa consagración constitucional, esta Corte, ya había habilitado la intervención de los fiscales ante conflictos en los que, además de encontrarse en juego el debido proceso adjetivo, convergían *intereses institucionales de orden superior, radicados en la necesidad de procurar una recta administración de justicia*, para lo cual resulta indispensable preservar el ejercicio pleno de las funciones que la ley encomienda al Ministerio Público como magistratura de control, a fin de custodiar el orden público y la defensa del orden jurídico en su integridad (cfr. [Fallos: 311:593](#); reiterado en [Fallos: 315:2255](#), considerando 5°).

Tal refrendo a las competencias del Ministerio Público en diversos tipos de procesos fue profundizado por la Corte luego de la Reforma destacando su independencia y señalando que su deber de *"actuar 'en coordinación con las demás autoridades de la República' no puede ser convertido en subordinación, a riesgo de neutralizar el sentido mismo de su existencia"* ([Fallos: 327:5863](#), considerando 34; [319:1855](#);

336:908; CSJ 113/2010 (46-A)/CS1 "AESA Aceros Especiales SA s/ quiebra s/ incidente de apelación", sentencia del 1° de agosto de 2013; Fallos: 343:1772).

Se consideró, así, que *"en consonancia con la independencia y autonomía funcional de este organismo, los jueces no pueden suplir la determinación del fiscal sobre la existencia de intereses generales de la sociedad que demanden su intervención ni sobre el alcance o la modalidad de su actuación. De otro modo, se afecta la adecuada prestación del servicio de justicia que, de acuerdo con la Constitución Nacional, está estructurada sobre la base de la separación orgánica y funcional de jueces y fiscales"* (Fallos: 344:2955, dictamen de la Procuración General de la Nación al cual remitieron, en disidencia, los jueces Rosatti y Maqueda).

10) Que el diseño constitucional descripto precedentemente proyecta directrices que estructuran la vida y funcionamiento del Ministerio Público Fiscal en tres ejes cardinales: i) su trascendencia como elemento insustituible en la correcta prestación del servicio de justicia por parte de los tribunales de la Nación, en tanto es el órgano que promueve su actuación; ii) su autonomía, independencia y exorbitancia frente a los tres poderes constituidos; iii) el mandato constitucional de ejercer sus funciones junto a tales poderes de forma *coordinada y nunca subordinada*.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

11) Que siguiendo esos trazos, el Congreso de la Nación delineó la actuación del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, en materia penal y no penal, respectivamente, primero de forma conjunta por medio de la ley 24.946 -Ley Orgánica del Ministerio Público-, y luego, separada, mediante las leyes 27.148 y 27.149 -Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal y Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación-. Con relación al caso, debe estarse al texto de la ley 27.148, norma que se encontraba vigente al momento de los hechos.

Esa ley, dentro del Título I, dedicado a las "[f]unciones y principios generales", Capítulo I, "Funciones", recepta ante todo la aludida previsión constitucional y se consigna en el artículo 1º, como "Misión general", que el Ministerio Público Fiscal tiene a su cargo "promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad"; añadiéndose como una especificación adicional, que "[e]n especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes" (última parte).

En el artículo 2º, perteneciente al mismo título y capítulo, se puntualizan las "[f]unciones en defensa de la Constitución y los intereses generales de la sociedad" de ese organismo, en los siguientes términos: "[p]ara garantizar la

efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte, el Ministerio Público Fiscal de la Nación deberá: (...) b) (...) Asimismo el Ministerio Público Fiscal de la Nación podrá intervenir, según las circunstancias e importancia del asunto, en los casos presentados en cualquier tribunal federal del país o tribunal nacional con competencia sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los casos en los que no se haya transferido dicha competencia, siempre que en ellos se cuestione la vigencia de la Constitución o de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte, o se trate de: (...) d) Conflictos en los que se encuentre afectado el interés general de la sociedad o una política pública trascendente" (subrayado agregado).

Asimismo, más adelante, en el Título II de la ley, dedicado a la "Organización", y dentro del Capítulo 6, sobre "[a]ctuación en materia no penal", en el párrafo primero del artículo 31 se prevé hacerlo en ese ámbito a través de los fiscales y fiscales generales con competencia en los asuntos Civil, Comercial, Civil y Comercial Federal, Contencioso Administrativo Federal, Laboral, Seguridad Social y de Relaciones de Consumo. Y en el párrafo segundo del mismo artículo, como "funciones" específicas, se establecen las siguientes:

"b) Peticionar en las causas en trámite donde esté involucrada la defensa de la legalidad y de los intereses





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*generales de la sociedad, en especial, en los conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos, un interés y/o una política pública trascendente, normas de orden público y leyes no disponibles por los particulares, el debido proceso, el acceso a la justicia, así como cuando se trate de una manifiesta asimetría entre las partes o estén amenazados o vulnerados los derechos humanos, las garantías constitucionales o la observancia de la Constitución Nacional.*

*c) Solicitar la recusación con causa de los jueces intervinientes, producir, ofrecer y solicitar la incorporación de prueba, peticionar el dictado de medidas cautelares o dictaminar sobre su procedencia, plantear nulidades, plantear inconstitucionalidades, interponer recursos, interponer las acciones previstas en la ley 24.240 y realizar cualquier otra petición tendiente al cumplimiento de la misión del Ministerio Público Fiscal de la Nación y en defensa del debido proceso” (subrayado agregado).*

12) Que el antecedente directo del citado artículo 31 de la ley 27.148 se encuentra en el artículo 41 de la ley orgánica 24.946, referido a las funciones de los fiscales para actuar ante los fueros no penales de la Capital Federal. Al confrontar ambas disposiciones se observan notorias diferencias en su texto: en primer lugar, el inciso “a” del anterior artículo 41 de la 24.946, precursor del actual inc. “b” de la ley 27.148, permitía a los fiscales “hacerse parte en todas las causas o trámites judiciales en que el interés público lo

*requiera de acuerdo con el artículo 120*" terminología que fue sustituida por el verbo "*peticionar*"; en segundo término, las facultades procesales conferidas en la letra de la ley eran sustancialmente más acotadas antes de la reforma; en tercer lugar, no se encontraba específicamente conferida la atribución de interponer recursos a los fiscales en materia no penal (como sí -en cambio- se otorgaba a los fiscales ante los fueros penales en el artículo 40 de la ley 24.946 en cuestión).

13) Que la primera regla de interpretación de un texto legal es asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya fuente inicial es la letra de la ley, sin presumir su inconsecuencia. La interpretación debe evitar asignar a las normas 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 del ordenamiento jurídico como un sistema. Por tal motivo, este Tribunal ha señalado que debe indagarse el verdadero alcance de las normas mediante un examen de sus términos que consulte su racionalidad, no de una manera aislada o literal, sino computando la totalidad de sus preceptos, y atendiendo a la finalidad que se tuvo en miras con su sanción ([Fallos: 339:323](#), entre muchos otros).

Desde esa perspectiva, las atribuciones para *peticionar* en las causas donde esté involucrada la legalidad y los intereses generales de la sociedad e *interponer recursos* surgen de la letra de la ley 27.148 y no se encuentran,



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

inexorablemente, condicionadas a la previa constitución de los fiscales como partes del proceso. En efecto, la constitución como "parte" fue motivo de expresa reforma por el legislador, quien -como se ha visto- sustituyó la expresión "hacerse parte" por "peticionar" (artículo 31, inc. "b"), amplió las competencias de los fiscales no penales y otorgó de forma expresa la facultad de "interponer recursos" (artículo 31, inc. "c").

Sujetar la admisibilidad del recurso a la calidad de parte procesal en causas no penales, mediando el consentimiento de la sentencia de primera instancia por el Estado Nacional supone: i) adicionar por vía interpretativa un requisito para el ejercicio de estas competencias que no encuentra fundamento en la letra de la ley citada; ii) confrontar con las directrices constitucionales previamente señaladas, al subordinar -en este caso- el funcionamiento del Ministerio Público a la voluntad de un órgano dependiente del Poder Ejecutivo; y iii) confundir el interés público procesal que puede representar el Estado Nacional -cuando es parte del proceso- como legitimado pasivo frente a un amparo, con la defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad que ejercen los fiscales en este tipo de materias.

14) Que una interpretación situada, coherente y que no pierda de vista los objetivos centrales de los mandatos constitucionales, exige asumir con convicción, pero sin fanatismo, la presunción de no contradicción del ordenamiento

jurídico en general. En el caso, se han puesto en tensión los artículos 116 y 120 de la Constitución Nacional y esta debe enmendarse de forma armónica y sistemática.

Ciertamente, es indudable que la organización del control constitucional sobre la base exclusiva de la protección de intereses de suficiente concreción e inmediatez como para suscitar una "causa" o "caso" en justicia, fue una decisión consciente de quienes dieron su estructura al Poder Judicial Federal y tiende a preservar el ejercicio equilibrado de los poderes establecidos por la Ley Fundamental (Fallos: 307:2384, "Lorenzo, Constantino"; cfr. Fallos: 343:195, voto del juez Rosatti, considerandos 3° y 4° y sus citas).

Sin embargo, no puede perderse de vista que la Constitución busca una interrelación equilibrada de funciones, propia del sistema republicano que contiene en su mecánica interna la imposición a cada uno de los poderes constituidos no solo a cumplir sus mandatos en la órbita de su respectiva competencia, sino también a promover el cumplimiento de aquella por los otros poderes (conf. arg. doct. Fallos: 327:46).

De tal manera, la cláusula del artículo 116, en cuanto circunscribe la actuación de la Corte Suprema y los tribunales inferiores al conocimiento de causas, debe relacionarse de forma consistente con el artículo 120 incorporado luego de la Reforma de 1994, que llama al Ministerio Público a ejercer sus funciones en *coordinación* con las demás



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

autoridades de la República. Y así, recordando, pues, que ninguna palabra del constituyente es ociosa y que todas las respuestas se encuentran en la Constitución, tal coordinación cobra sentido práctico en el caso bajo análisis, en el cual la apelación de una declaración de inconstitucionalidad es la única vía para mantener en pie el debate sobre la validez de una norma federal que los fiscales de tres instancias han invocado como vinculada a una "política pública trascendente".

15) Que a la misma conclusión se arriba desde una óptica *consecuencialista*, es decir, atendiendo a las consecuencias de la interpretación elegida. Los jueces, en cuanto servidores de justicia en el caso concreto, no deben limitarse a la aplicación mecánica de las normas y desentenderse de las circunstancias fácticas con incidencia en la resolución del conflicto, pues de lo contrario aplicar la ley se convertiría en una tarea incompatible con la naturaleza misma del derecho y con la función específica de los magistrados, tarea en la que tampoco cabe prescindir de las consecuencias que se derivan de los fallos, pues ello constituye uno de los índices más seguros para verificar la razonabilidad de su decisión (conf. arg. [Fallos: 344:3156](#), considerando 21 y sus citas).

En este caso, los funcionarios del Ministerio de Educación han decidido no apelar la sentencia de primera instancia y no corresponde a esta Corte juzgar esa conducta en el marco extraordinario de este recurso. Ello no obstante,

adoptada esa postura procesal por parte del Estado Nacional demandado, no reconocer al Ministerio Público Fiscal la atribución para apelar la decisión de primera instancia tiene como consecuencia la firmeza e irrevisabilidad de una declaración de inconstitucionalidad que agravió al órgano erigido por la Constitución precisamente para *procurar el funcionamiento de los tribunales en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad*.

16) Que en virtud de lo expuesto, el consentimiento de las partes de la sentencia de primera instancia, la previa intervención dictaminando en el proceso y la ausencia de constitución como parte procesal no ocluyen la facultad del fiscal de primera instancia de *peticionar e interponer recursos* que le atribuye expresamente el artículo 31 de la ley 27.148, en defensa de una norma que consideró vinculada a una política pública trascendente. En consecuencia, la decisión de la cámara que rechazó el recurso de apelación por inexistencia de caso judicial debe ser dejada sin efecto.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la entonces señora Procuradora General de la Nación, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario deducido y se revoca la sentencia apelada con el alcance indicado. Sin especial imposición de costas en atención a lo dispuesto en el artículo 63, inciso d, de la ley 27.148. Notifíquese y vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a la presente.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Recurso extraordinario interpuesto por el **Dr. Rodrigo Cuesta, Fiscal General**, mantenido por la **entonces titular de la Procuración General de la Nación**.

Traslado contestado por la **Universidad Nacional de La Matanza**, representada por el **Dr. Cristian Javier Cabral**, con el patrocinio letrado del **Dr. Javier Ignacio Lorenzutti**.

Tribunal de origen: **Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 9**.