

# LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS FISCALÍAS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES PARA PROMOVER ACCIONES JUDICIALES NO PENALES

FRANCISCO JAVIER FERRER ARROYO

## I. LA LEGITIMACIÓN COMO PUERTA DE ACCESO A LA JUSTICIA

Es sabido que desde la óptica procesal, la legitimación es la facultad de exigir o contradecir un derecho. Pero, asimismo, este instituto cuenta con un perfil político, pues en definitiva, dar –o no– voz a alguien para que exija sus derechos, es una decisión que recae en el legislador<sup>1</sup>, quien puede crear puentes que acerquen a los justiciables a los estrados judiciales, dificultárselo, o impedirselo. Casos paradigmáticos de ello han sido los reconocimientos, legislativos primero –y judiciales después– de los derechos civiles y políticos de los esclavos<sup>2</sup>, las mujeres<sup>3</sup>, los niños<sup>4</sup>, y años más tarde, el

<sup>1</sup> H. CORTI y A. ELJATIB, “Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Comentado y Anotado”, comentario al art. 6, Director: CARLOS F. BALBÍN, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2010, p. 87

<sup>2</sup> En el infamante caso “Dred Scott vs. Sanford”, de 1856, la Corte Norteamericana sostuvo que una persona descendiente de esclavos, no es un ciudadano, y por ende, no goza de los derechos, libertades e inmunidades de la Constitución.

<sup>3</sup> Recién en 1968 la ley 17.711 consagró la plena capacidad civil de la mujer adulta cualquiera sea su estado civil; años más tarde, las leyes 23.264 y 23.515 de los años 1985 y 1987, respectivamente, consagraron la igualdad de los restantes derechos con los hombres. Ver SILVIA B. PALACIO DE CAEIRO, “El siglo de las reivindicaciones femeninas - Evolución de los derechos civiles y políticos de la mujer en la República Argentina”, LL 1998-E, 1034. En el plano político, hubo que esperarse hasta la Ley de sufragio femenino del año 1947 para que la ley 13.010 consagrara este derecho. Ver, PALACIO DE CAEIRO, op. cit.

<sup>4</sup> El caso más claro es la Convención de los Derechos del Niño y la ley 23.849 las cuales consagran al niño como sujeto de derecho.

reconocimiento de los derechos colectivos, en especial, la legitimación amplia dada a diversas personas jurídicas y de existencia visible<sup>5</sup>.

Como hemos dicho, la legitimación se trata de la potestad de exigir el reconocimiento judicial de un derecho o un interés tutelado por el ordenamiento, de donde, una de las primeras tareas del juzgador, será verificar la coincidencia entre las personas que actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita para pretender o contradecir sobre la materia que versa el pleito<sup>6</sup>.

En este sentido, el criterio hermenéutico para determinar la existencia de legitimación procesal vendrá dado por la titularidad activa o pasiva de la relación jurídica sustancial que se debate en el pleito. Sin embargo, y en lo que interesa aquí, a ello se deben agregar los supuestos de excepción, en los cuales, el ordenamiento jurídico autoriza a deducir la pretensión a sujetos que no detentan la titularidad del derecho en cuestión. Este supuesto se presenta con las organizaciones no gubernamentales<sup>7</sup>, y entendemos que también con el Ministerio Público en sus tres ramas<sup>8</sup>.

En efecto, cuando el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, comenzó a asumir la representación de derechos económicos y sociales por medio de las Defensorías Oficiales y las Asesorías Tutelares, operó una revolución en materia de legitimación y acceso a la justicia, pues estas dependencias no se limitaron a ejercer como en el pasado la defensa de individuos que requiriesen un patrocinio gratuito frente a una acusación estatal o de particulares (o la tutela de los intereses de los niños en los litigios), sino que comenzaron a representar a innumerables ciudadanos en la interposición de acciones contra el Gobierno de la Ciudad a fin de lograr *acciones positivas* tendientes a la protección y reconocimiento de diversos derechos fundamentales

<sup>5</sup> En estos últimos casos ha sido el convencional constituyente el que reconociera la amplitud de tutela a los nuevos derechos colectivos, como el medio ambiente, los consumidores, la competencia, etc, pues los arts. 43 de la Constitución nacional y 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires así lo prevén.

<sup>6</sup> L. PALACIO, *Derecho Procesal Civil*, T. I, 2ª ed., AbeledoPerrot, Buenos Aires, 1990, p. 406.

<sup>7</sup> S. NAPOLI, "La legitimación en el proceso administrativo", en obra colectiva *Derecho Procesal Administrativo*, Director: GUIDO S. TAWIL, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2011, p. 177; MARÍA ANGÉLICA GELLI, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, T. I, La Ley, Buenos Aires, 2011, p. 622.

<sup>8</sup> No se me escapa la amplia legitimación activa que brinda el art. 14 de la Constitución de la Ciudad a "todo ciudadano" para la interposición de una acción de amparo en los supuestos allí contemplados, pero no es mi intención desviar la atención de las personas jurídicas –o instituciones– llamadas a tutelar derechos como lo es el Ministerio Público Fiscal.

vulnerados, tales como salud, vivienda y educación; como así también, aquellos vinculados con derechos colectivos.

Dentro de las muchas causas iniciadas, se destacan las vinculadas a la tutela del derecho a la salud, vivienda y educación, las cuales fueron incoadas por medio de acciones judiciales (en forma autónoma o en representación) por las Asesorías Tutelares<sup>9</sup>; acciones directas de inconstitucionalidad<sup>10</sup> por la Asesoría General Tutelar; y, diversas acciones patrocinadas por las Defensorías Oficiales en materia de derechos sociales *lato sensu*<sup>11</sup>, la más conocida vinculada al derecho a la vivienda ha sido el famoso caso “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, que llegara hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y recibiera sentencia favorable el 24/4/12.

Sin embargo, a pesar de este activismo de las defensorías y asesorías tutelares en los doce años de existencia del fuero contencioso local, no se ha verificado ninguna acción judicial contenciosa-administrativa promovida por las Fiscalías del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires en el campo no-penal. Estas sólo se han limitado a: a) intervenir en los procesos judiciales analizando la competencia de los tribunales en los términos de los arts. 17 y 35, ley 1903 y los arts. 1 y 2, Código Contencioso Administrativo y Tributario (CCAyT); b) revisar las condiciones de admisibilidad de la demanda, lo que incluye estudiar si el justiciable agotó la vía administrativa antes de promover la acción y si interpuso la acción dentro del plazo de caducidad (art. 3, art. 273, Contencioso Administrativo y Tributario –CAyT–); y, c) analizar los planteos de inconstitucionalidad incoados por las partes (arts.17.7, ley 1903)<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> “Asesoría Tutelar N° 1 c/ GCBA s/amparo”, exp. N° 899/0, Juz.CAyT N° 10, Secretaría N° 20, confirmada con fecha 1/6/2001 por la Sala I de la CCAyT; “Asesoría Tutelar N° 1-Hospital Neuropsiquiátrico Torcuato de Alvear c/ GCBA s/amparo”, 25/6/2007, confirmando decisión de primera instancia del 1/6/2006. En la causa, el Asesor Tutelar interpuso la acción a fin de que el Estado local cumpla con las previsiones impuestas por la ley 350 que disponía la construcción de una escuela en la Villa 21. Se hizo lugar en 1ª y 2ª instancia; “Asesoría Tutelar N° 2 CAYT y otros c/ GCBA s/amparo; exp. N° 38.358/. Juzgado N° 6. Secretaría N° 12; “Asesoría Tutelar N° 2 CAYT y otros c/ GCBA s/amparo; exp. N° 37.794/0. Juzgado N° 5. Secretaría N° 9, entre tantos otros.

<sup>10</sup> “Asesoría Tutelar General c/GCBA s/Acción Directa de Inconstitucionalidad”, 15/5/10, Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>11</sup> Los casos “Ramallo”, “Panza”, “Tolosa”, “Alba Quintana”, “Alba Quintana”, “Q.C” entre otros tantos ha sido causas patrocinadas por la Defensoría Oficial del fuero en materia de Derechos Sociales vinculados a la vivienda y el mantenimiento de planes asistenciales.

<sup>12</sup> A. GUSMAN, “La intervención del Ministerio Público Fiscal en el proceso contencioso administrativo y tributario de la C.A.B.A. Reflexiones a partir de la reciente entrada en vigencia de la Ley 1903”, p. 232, en AA.VV., *Justicia en la C.A.B.A. Un modelo en construcción*, publicado por Ed. Instituto Buenos Aires Plan Estratégico.

En cada uno de estos supuestos, las Fiscalías contencioso-administrativas han emitido dictámenes no vinculantes para el Tribunal, tendientes a garantizar el debido proceso y la normal prestación del servicio de justicia. Tales funciones, son las que han permitido definir al Ministerio Público Fiscal como un sujeto imparcial en el proceso judicial que garantizando la legalidad de los procesos, representa el interés general de la sociedad en el afianzamiento de la justicia.

Asimismo, a tenor del art. 35 de la ley 1903 –Ley Orgánica del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires–, cada Fiscalía contencioso-administrativa también cuenta con facultades para formular en las causas donde interviene, planteos o recursos para el cumplimiento de las leyes como Fiscal de la ley. Un ejemplo de ello podrían ser vicios en la tramitación del proceso judicial o en la valoración de los hechos y las normas que el Tribunal aplicó para resolver la cuestión de fondo sometida a su conocimiento.

En esta tarea, el Ministerio Público Fiscal ha tenido celo, pues sus dependencias han planteado en numerosos dictámenes la inconstitucionalidad de normas locales –aun de oficio– por considerarlas que vulneran la Constitución o los Instrumentos internacionales, lo que podría comprometer la responsabilidad estatal a nivel internacional<sup>13</sup>, así como también, ha recurrido sentencias que se oponen a dichas normas fundamentales<sup>14</sup>. Es en esta tarea, en la que las Fiscalías han desarrollado un papel proactivo comparable con el asumido por las Asesorías y Defensorías.

Sin embargo, aún podría darse un paso más en este sentido, y siguiendo a Julio De Giovanni, postular que las Fiscalías contencioso-administrativas también ostentan legitimación activa para la defensa de los intereses generales de la sociedad<sup>15</sup>, muy especialmente, en aquellos supuestos en los que el interés social por el que debe velar el Ministerio Público aconseja no supeditar su protección a la iniciativa privada<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> A. REGUEIRA y E. CASARINI, “El control jurisdiccional de las sanciones administrativas”, LL 7/12/2012, 1.

<sup>14</sup> Baste citar algunas causas en las cuales se petitionó de oficio en los dictámenes la inconstitucionalidad del art. 5 del decr. 690/06 por resultar de regresivo y violentar de este modo el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (ver exp. 38.194; 41.926; 39.714; 41.655 entre otros tantos. Los mismos pueden ser consultados a través del sitio <http://www.basefuero-cayt.gov.ar>).

<sup>15</sup> J. DE GIOVANNI, “El Ministerio Público. Análisis comparativo del Ministerio Fiscal y de la Ciudad de Buenos Aires”, LL, 2000-E, 1190; CANDA, op. cit., p. 277.

<sup>16</sup> F. CANDA, “La intervención del Fiscal en el proceso administrativo”, en obra colectiva *Derecho Procesal Administrativo*, Director: GUIDO S. TAWIL, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2011, p. 275.

Esta posición asume que asistimos a una gran mutación en el rol de los Fiscales en el siglo XXI, pues no deberían continuar vinculados en el imaginario colectivo tan sólo con las *acciones públicas penales*. Las nuevas realidades requieren que incoen *acciones públicas civiles*<sup>17</sup> para la protección del interés social que están llamados a tutelar, el cual no se agota en la materia penal.

En efecto, si bien el interés social es un concepto jurídico indeterminado, puede ser completado –a los efectos de este ensayo– como el conjunto de los diversos derechos de incidencia colectiva de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, el conjunto de derechos cuya titularidad es compartida por una pluralidad de sujetos, como así también, por aquellos intereses difusos pertenecientes a una multiplicidad indeterminada de individuos. Algunos ejemplos de tales bienes colectivos serían: el medioambiente, el patrimonio cultural de la ciudad, los derechos de los consumidores<sup>18</sup> y demás derechos que la Constitución de la Ciudad establece en su art. 14, como así también, otros no enumerados, pero que por su naturaleza, correspondan ser custodiados por el Ministerio Público Fiscal.

En definitiva, la naturaleza del deber de actuación que aquí se propicia, se trataría de una ampliación de la legitimación activa para estar en juicio, es decir, una sustitución procesal en la que el Ministerio Público Fiscal actuaría en nombre de la sociedad, imponiendo a los poderes públicos –y privados– el respeto de los diversos derechos de incidencia colectiva<sup>19</sup>. En este sentido, se ha dicho que no ejercita un derecho subjetivo sino un *público-deber-poder*, pues su actuación se debe a una violación a la ley que afecta directamente a la sociedad y no origina ningún derecho a favor del Estado sino que hace nacer el interés social de mantener la plenitud de la legalidad<sup>20</sup>.

## II. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DEL DEBER DE ACTUACIÓN DE LOS FISCALES

El fundamento normativo de la legitimación activa de las Fiscalías contencioso administrativa proviene de la propia Constitución de la Ciudad, artículo 125, y de la Ley Orgánica de Ministerio Público (ley 1903).

En efecto, la Constitución local establece en su art. 125 que son funciones del Ministerio Público “promover la actuación de la Justicia en defensa

<sup>17</sup> Esta denominación es la empleada por JOSÉ LUIS MONTI en su trabajo “Sobre el Ministerio Público y las Instituciones Republicanas”, LL, 1994-C, 1114.

<sup>18</sup> GELLI, op. cit., p. 625.

<sup>19</sup> DE GIOVANNI, op. cit., p. 1190.

<sup>20</sup> R. REIMUNDIN, “El ejercicio de la acción ‘pública’ en el proceso civil”, *Jus, Revista Jurídica de la Provincia de Buenos Aires*, Editora Platense, La Plata, 1966, p. 127.

de la legalidad de los intereses generales de la sociedad”. Por su parte, la ley Orgánica del Ministerio Público en su art. 17, inc. 7 reglamentó este mandato otorgando legitimación activa al Ministerio para “promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad”.

Es claro que estos mandatos imponen tareas proactivas, y donde puede verse claramente cumplido es en las tareas desarrolladas por las Fiscalías penales en la persecución de los delitos y contravenciones. Sin embargo, en lo que hace a la protección de la vigencia sociológica de los derechos que importan a la ciudadanía en su conjunto, tales como el medioambiente, el patrimonio histórico de la Ciudad, y demás bienes contenidos en el art. 14 de la Constitución de la Ciudad, no ha ocurrido lo mismo, y entendemos que las Fiscalías contencioso-administrativas deberían perseguir dicha tutela.

En este sentido, en un reciente amparo colectivo, la Sala II de Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad analizó la legitimación activa del Ministerio Público para la promoción de acciones, y señaló que “el Ministerio Público tiene entre sus cometidos promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad [...] y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social (art. 125, inc. 2 Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)”. Asimismo, el fallo profundizó en la exégesis del verbo *promover* contenido en la manda constitucional y la Ley Orgánica del Ministerio Público, y señaló que “promover significa para la Real Academia Española, en su primera acepción “[i]niciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro” y en la tercera “[t]omar la iniciativa para la realización o el logro de algo”. Por lo tanto, concluyó que: “En pocas palabras, según la literalidad del texto constitucional, *las tres ramas del Ministerio Público, tienen entre sus funciones instar la acción de la justicia* y, además, conjugar esa atribución con la defensa de bienes de naturaleza colectiva, al aludir a los intereses generales de la sociedad” (el resaltado me pertenece)<sup>21</sup>.

En este pronunciamiento la Alzada reconoce la legitimación activa no sólo a la Asesoría, sino a las tres ramas del Ministerio Público, lo que indudablemente incumbe a las Fiscalías.

Una aplicación práctica de lo allí sustentado ha sido la causa “Villalba Díaz c/ GCBA s/ Amparo”, en la cual, la Fiscalía N° 3 CAyT, a cargo del Dr. Villalba Díaz, inició una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad a fin de que este abandonase su resistencia a brindarle una nómina de comedores estatales que proveyeran menús para personas celíacas. Dicha informa-

<sup>21</sup> “Asesoría Tutelar CAyT N° 2 c/ GCBA y Otros s/ Otros procesos incidentales”, del 11/9/2012.

ción era requerida para acompañarla a las causas donde la Fiscalía intervenía analizando los planteos de inconstitucionalidad interpuestos por justiciables con problemas celíacos, quienes atacaban al Programa Ciudadanía Porteña del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) (creado por ley 1878), señalando que los montos que provee este subsidio no permiten adquirir alimentos aptos para personas con esta patología. La causa tramitó por ante el Juzgado N° 8, CAyT, y halló sentencia favorable, sin costas en atención que la acción fue interpuesta por la Fiscalía del Fuero<sup>22</sup>. Del relevamiento efectuado, consideramos que se trató de la primera acción judicial iniciada por una Fiscalía CAyT con fines tendientes a tutelar el interés general.

Otro caso de activismo Fiscal que se ha podido rastrear ocurrió cuando el Juzgado N° 12, CAyT, confirió vista al Ministerio Público Fiscal a los efectos de que se expidiera en un asunto en el cual unos vecinos cuestionaban la construcción de un edificio en el barrio de Coghlan, por violar normativa urbanística. En dicha oportunidad, la causa culminó por acuerdo entre partes (vecinos y empresa constructora), y por ende, la vista fiscal previa a la homologación del acuerdo, permitió a la Fiscalía revisar que el convenio no fuera producto de oscuros arreglos económicos entre partes, ni que se hiciera vulnerando los intereses generales de la sociedad, los cuales resultaban ser los referidos al diseño urbanístico del barrio<sup>23</sup>.

Es en casos como este donde el Ministerio Público actúa como Fiscal de la ley, trasluciendo el resguardo del interés común que para la sociedad importa el respeto y observancia de los derechos e intereses generales, aun cuando sean ejercidos a título individual, por cuanto hacen al orden público<sup>24</sup>.

Frente a estos ejemplos, cobra cada vez más vigencia lo sostenido hace más de una década por JULIO DE GIOVANNI, quien señalara que el papel del Ministerio Público Fiscal no puede reducirse al papel acusatorio que hasta ahora ha exhibido, pues en el mismo precepto del que deriva su función persecutoria de los delitos, también deriva su legitimación para promover la defensa de la legalidad, perseguir la satisfacción del interés público y social, y defender los derechos de los ciudadanos, velando por la observancia de la Constitución y

<sup>22</sup> “Villalba Díaz, Federico c/ GCBA s/ Amparo”, exp. 44.344/0, del 4/6/2012.

<sup>23</sup> “Fernández, Roberto Jorge y otros c/ GCBA s/ Amparo”, rxp. 30.409, dictamen del 22/7/2011.

<sup>24</sup> M. E. ETIENOT, y M. B. MISETA, “El Ministerio Público Fiscal en materia de consumo en Córdoba. La jurisprudencia sentada por el Tribunal Superior en el caso Jimenez c. Citibank”, LLC 2011 (noviembre), 1058. Las autoras aplican este principio a materia de usuarios y consumidores, pero que también resulta aplicable a otros supuestos de interés general.



las leyes<sup>25</sup>, lo que hasta ahora, como señala PUCCIARELLO, ha sido una posibilidad poco utilizada<sup>26</sup>.

Por su parte, el “Programa de Justicia Democrática” del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)<sup>27</sup> aborda de manera expresa las funciones no penales del Ministerio Público Federal (MPF), señalando entre sus conclusiones que se requieren líneas de trabajo tendientes a fortalecer y a hacer visible el papel de los fiscales en el área no penal, en especial, en la tutela de algunos derechos como los de los consumidores. Dicho documento de trabajo fue citado por el Fiscal General Germán Garavano en su respuesta del al pliego de preguntas planteado por el CELS, el 6 de diciembre de 2006<sup>28</sup>.

Asimismo, las XVI Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos de la República Argentina<sup>29</sup> han ido más lejos aún, ampliando el cartabón de derechos a tutelar por parte de las Fiscalías, lo que incluía derechos sociales individuales de los ciudadanos.

En una de las tesis aprobadas por las Jornadas se sostuvo que “ante necesidades básicas insatisfechas padecidas por menores, pobres, incapaces y sus familias, cuando los organismos administrativos estatales no adopten las medidas de acción positiva necesarias que aseguren el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales vulnerados, es recomendable que el Ministerio Público (defensores, asesores, y fiscales), en el marco de sus funciones y jerarquías, promuevan las acciones idóneas y eficaces que sean pertinentes, para restablecer los derechos vulnerados”.

Otro fundamento que puede agregarse a lo dicho hasta aquí, es que la legitimación activa y las facultades para la iniciación de acciones judiciales, también surgen del art. 35 de la ley 1903. En efecto, la norma establece que las Fiscalías de Primera Instancia en lo contencioso administrativo deberán “ejercer todas las acciones y recursos necesarios para el cumplimiento de los cometidos que fijasen las leyes”; y en este sentido, los cometidos que fijan las leyes para las Fiscalías, son la tutela de los intereses generales de la sociedad (conf. art. 1, ley 1903 y art. 125 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En consecuencia, su función deberá ser ejercida, ya sea por medio de la interposición de acciones judiciales –tales como amparos, acciones ordinarias, medidas autónomas, y demás institutos procesales novedosos hijos de la deconstrucción del Derecho

<sup>25</sup> J. DE GIOVANNI, op. cit. p. 1190.

<sup>26</sup> M. PUCCIARELLO, “El área no penal del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires”, LL 2011-C, 1182, Sup. Adm. 2011 (junio), 15.

<sup>27</sup> “Ejes par una reforma del Ministerio Público”, en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

<sup>28</sup> PUCCIARELLO, op. cit. 1182.

<sup>29</sup> Celebradas en la provincia de La Rioja, del 28 al 30 de mayo de 2003.



Administrativo<sup>30</sup>— como así también, por medio de actividades extrajudiciales que pueden ejercer en virtud de las facultades previstas en el art. 20 de la ley 1903.

Este último artículo establece que “los magistrados del Ministerio Público, pueden requerir, para el mejor cumplimiento de sus funciones [...] informes a los organismos administrativos, a las empresas prestadoras de servicios públicos y a los particulares”. Asimismo —y como hemos visto en el precedente “Villalba Díaz” antes citado—, para el supuesto de no obtener las respuestas en el plazo de diez días, las Fiscalías contencioso-administrativas cuentan con legitimación activa para iniciar acciones de amparo en los términos de la ley 104 de acceso a la información.

### III. UN NUEVO PERFIL PARA LAS FISCALÍAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Todo el andamiaje normativo que hemos identificado, como así también, la jurisprudencia y doctrina reseñada, permiten darnos cuenta que, a la impropia penal con la que la sociedad vincula a los Fiscales, puede agregársele una nueva faceta más proactiva y protectoria de los bienes y los derechos de incidencia colectiva de la comunidad<sup>31</sup>.

De asumirse este desafío, el Ministerio Público Fiscal se sumará al nuevo paradigma de la administración de justicia, el cual se caracteriza no sólo por fomentar el acceso de la población a los estrados judiciales, sino también por un inusitado activismo por parte de sus magistrados y funcionarios en procura del respeto de las leyes fundamentales. De aceptar este desafío, los Fiscales contencioso-administrativos podrían ir mucho más lejos que los jueces en la tutela de la vigencia efectiva de los derechos, pues no requerirán de la existencia de un expediente para intervenir, sino que basta la toma de conocimiento acerca del peligro de la producción de un daño sobre un bien de incidencia colectiva para poder incoar acciones protectorias, tanto judiciales como extrajudiciales.

Vemos así que el deber de promover la actuación de la justicia puesto en cabeza de los Fiscales por mandato constitucional, sólo puede cumplirse acabadamente, si además de contestar las vistas fiscales que corren los juzgados, también toman la iniciativa para promover acciones autónomas protectorias de los intereses generales de la sociedad.

Este trabajo pretendió dar cuenta de que existe legitimación activa para ello y un mandato constitucional que también lo reclama.

<sup>30</sup> N. BONINA y N. DIANA, “La deconstrucción del Derecho Administrativo Argentino”, Lajouane, Buenos Aires, 2009.

<sup>31</sup> Una tesis muy similar puede advertirse en el dictamen de la procuradora fiscal ante la CSJN, *in re* “Unión de Usuarios y Consumidores c/ Telefónica de Argentina”, 30/9/2009.

# ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

Director

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

ALBERTO ANTONIO SPOTA (h)

Autores

ÁBALOS - ACUÑA - ALONSO REGUEIRA - ALTERINI -  
ÁLVAREZ TAGLIABUE - AMAYA - ASCÁRATE - BASTERRA -  
BESTARD - BONAVERI - BUTELER - CALDERÓN - CANDA -  
CARDACI MÉNDEZ - CARLÍN - CARNOTA - CASARINI -  
CAYSSIALS - CHIACCHIERA CASTRO - DAMSKY - DANESI -  
DIANA - DUBINSKI - FERRARA - FERRER ARROYO -  
FREEDMAN - GALLEGOS FEDRIANI - GARCÍA RAJO -  
GONZÁLEZ MORAS - GUSMAN - IVANEGA - KODELIA -  
LAVIÉ PICO - LÓPEZ MENDOZA - MAQUEDA FOURCADE -  
MARANIELLO - MÁRQUEZ - MARTÍNEZ - MIGLINO - MONTI -  
MORENO - MUÑOZ - OLMOS SONNTAG - PALACIOS -  
PÉREZ HUALDE - REJTMAN FARAH - RIQUERT - ROSATTI -  
SÁ ZEICHEN - SACRISTÁN - SANABRIA - SPOTA -  
THEA - TREACY - URRESTI - URTUBEY - VÍTOLO -  
VITTADINI ANDRÉS - VIVACQUA - VOCOS CONESA -



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

*1ª Edición: Diciembre de 2013*

Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.] ; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

1200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-7-2

1. Derecho Público. I. Regueira, Enrique Alonso, coord. II. Spota, Alberto. Antonio, prolog.

CDD 340

## **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página. Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina