

# ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LEGITIMACIÓN PROCESAL<sup>1</sup>

## SOME CONSIDERATIONS REGARDING PROCEDURAL STANDING

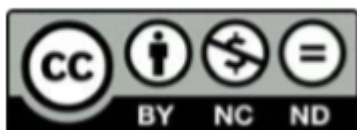
Por Tamara Paredes (\*)

**RESUMEN:** el presente artículo analiza la legitimación procesal como la aptitud jurídica fundamental para intervenir en un procedimiento administrativo. Se examina la evolución del concepto desde el derecho subjetivo hasta el interés legítimo, utilizando la analogía de la legitimación como una puerta de ingreso al sistema de justicia. La autora debate la postura que considera a la legitimación como un recurso escaso que debe ser administrado con prudencia económica, advirtiendo sobre los riesgos que esto implica para la tutela administrativa y judicial efectiva. Finalmente, se estudia el caso “Asociación Comunitaria ‘La Matanza’”, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación precisa los alcances de la legitimación en procesos vinculados a crímenes de lesa humanidad.

**PALABRAS CLAVES:** legitimación procesal; tutela administrativa efectiva; recurso escaso; caso judicial; acceso a la justicia.

**ABSTRACT:** this article analyzes procedural standing as the fundamental legal capacity to intervene in an administrative proceeding. It examines the evolution of the concept from subjective rights to legitimate interest, using the analogy of standing as a gateway to the justice system. The author debates the position that considers standing as a scarce resource that must be managed with economic prudence, warning about the risks this entails for effective administrative and judicial protection. Finally, it studies the case of "Asociación Comunitaria 'La Matanza'", where the National Supreme Court of Justice specifies the scope of standing in proceedings related to crimes against humanity.

**KEY WORDS:** procedural standing; effective administrative protection; scarce resource; judicial case; access to justice.



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar.

© Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2025\(11\)9](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2025(11)9)

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 18 de agosto de 2025 y aprobado para su publicación el 14 de diciembre de 2025.

(\*) Abogada (UNC). Doctorada en Políticas Públicas (UCC). Magíster en Derecho Administrativo (UNC). Diplomada Post-Magistral en Derecho Administrativo Profundizado (U.Austral). Profesora interina de Derecho Administrativo (UNC). Realizó diversos cursos de especialización, entre ellos, el de “Instituciones de Instituciones de Derecho Administrativo: entre Innovación y Globalización” por la Universidad de Salamanca y “Curso de Derecho Administrativo Global” por la Universidad de la Coruña. Secretaria Interina en los Tribunales Administrativos de Faltas de la Ciudad de Córdoba. Mail: tamiparedes89@gmail.com

## I. La legitimación y la tutela administrativa efectiva

La legitimación es la aptitud reconocida por el ordenamiento jurídico para ser parte en un procedimiento administrativo. El profesor Agustín Gordillo señalaba en su obra: “[e]n el proceso judicial tradicional, la legitimación deriva de tener o no derechos subjetivos afectados por la litis que se plantea; en el procedimiento administrativo la legitimación no sólo puede surgir de un derecho subjetivo sino también de un interés legítimo afectado. En algunos casos, por excepción, puede serlo por un interés simple, pero la regla es que sea necesario un derecho subjetivo o un interés legítimo y que el interés simple sea insuficiente”<sup>2</sup>. En la causa Grindetti, Néstor Osvaldo c/ Edesur S.A. y otro s/ amparo colectivo la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) explica “(...) debe aclararse que ningún sujeto se encuentra genéricamente habilitado para intervenir en cualquier causa más allá de su objeto, sino que tendrá o no legitimación activa según su relación con la pretensión que se introduce, es decir, con el interés que se denuncia como afectado y para el cual se requiere protección judicial”<sup>3</sup>. La legitimación procesal se la podría representar como una puerta de ingreso al procedimiento. Una vez que se ha cruzado el umbral inicia el ejercicio de derechos, controles y deberes para el legitimado. Si esta puerta es muy pequeña, estrecha o simplemente inaccesible difícilmente se podrá atravesarla con éxito. El diseño de la legitimación en las normas procesales determina el ejercicio efectivo del derecho al acceso a la justicia<sup>4</sup> y la aplicación del principio de la tutela efectiva. Dicho de otra manera, si el legislador quisiera disminuir los casos en los que efectivamente la administración intervenga, se endurecerá los casos donde los sujetos estén legitimados, haciendo requisitos más rígidos que recorten la legitimación. Lo importante es dimensionar el panorama diseñado por la norma, ver como esta puerta se presenta frente a las personas que requieren de la Administración.

## II. La legitimación ¿un recurso escaso?

<sup>2</sup> GORDILLO, Agustín. *El interés legítimo*, tomo 2 capítulo 4, IV-2, pág. 180. Capitulo4.pdf (gordillo.com).

<sup>3</sup> CSJN “Grindetti, Néstor Osvaldo c/ Edesur S.A. y otro s/ amparo colectivo”. (15 de abril de 2021. Fallos 344:575).

<sup>4</sup> CSJN. "PADEC cl Swiss Medical S.A. si nulidad de cláusulas contractuales", considerando N° 11. (1 de agosto de 2013. Fallos 32:111).

El profesor Juan Carlos Cassagne<sup>5</sup> analiza la conexión entre legitimación y política donde se presenta una tensión entre libertad y autoridad y la protección de los derechos y de realización de la justicia material. Para el autor el problema está relacionado con las reales posibilidades de protección tanto de los derechos privados como del interés público, la principal dificultad radica en mantener el equilibrio entre una postura abierta al acceso a la jurisdicción y los medios humanos y materiales con que cuenta cada sistema para realizar la justicia.

Para reafirmar su punto el Dr. Cassagne hace cita al Dr. Mairal, quien menciona que se trata de racionalizar un producto escaso, dado que la cantidad de tribunales es limitada el número de ciudadanos y sobretodo, de acciones deducibles es infinitamente superior a las posibilidades de cualquier sistema de para administrar ese recurso escaso. Y lo ilustra utilizando una imagen utilizada por un tribunal norteamericano, diciendo que cada expediente que está en un juzgado es análogo a una cama ocupada de hospital: hay un número de camas que pueden ocupar y no más y hay un número de expedientes que pueden manejar y no más<sup>6</sup>.

Considero que medir en términos económicos la legitimación y tratarla como un recurso escaso y agotable, que, por tanto, debe ser administrado con la prudencia *del que no llega a fin de mes*, trae consigo graves riesgos al ejercicio de derechos fundamentales, y como consecuencia podemos preguntarnos entre otras cosas, ¿se administra justicia en el caso concreto o mirando el universo de casos? ¿Sería *justo* (hablando de justicia Ulpiana, dar a cada uno lo suyo) no habilitar la instancia u otorgar legitimación por una cuestión de recursos?, en su caso, ¿eso no sería administración de justicia o administración de bienes a cargo de la Administración? ¿Qué casos se priorizan? Tratar la legitimación como un bien escaso exorablemente traería como consecuencia la afectación del derecho de defensa y del principio de tutela administrativa y judicial efectiva.

### III. Análisis del caso “Asociación Comunitaria ‘La Matanza’ c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/ daños y perjuicios”

<sup>5</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. *Los Grandes Principios del Derecho Público. (Constitucional y Administrativo)*. 1 ed., Editorial Reus S.A, 2016, España. Pág. 334.

<sup>6</sup> Op. Cit. CASSAGNE, Juan Carlos. *Los Grandes...* Pág. 334. Con cita de MAIRAL Héctor A. *La legitimación en el proceso contencioso administrativo* en Control de la Administración Pública, RAP, BS AS, 2003 Pág. 111 y ss.

La CSJN en la causa “Asociación Comunitaria ‘La Matanza’ c/ Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/ daños y perjuicios” (2023, Fallos 346:1257) analiza entre otras cuestiones aspectos relevantes relativos a la legitimación en el proceso y las consecuencias que se derivan de la legitimación y la falta de ella. Entre los hechos podemos mencionar que la Asociación Comunitaria Colonia La Matanza se presentó por sí y en nombre y representación de la comunidad aborígen argentina del pueblo de la etnia Toba de los cuales hoy sobreviven unas 20.000 personas aproximadamente y promovió demanda contra el Estado nacional con el objeto de obtener el resarcimiento por daños y perjuicios, lucro cesante, daño emergente y daño moral ocasionados por los actos perpetrados por fuerzas de seguridad y otras autoridades nacionales el 19 de julio de 1924 y días subsiguientes en el Paraje La Aguara Napalpí, entonces territorio nacional del Chaco, episodio conocido como *la masacre de Napalpí*. Argumenta que los sucesos referidos y el contexto en el que se produjeron “constituyeron no sólo violaciones de derechos humanos, sino también, por su escala, volumen y gravedad, genocidios o etnocidios, crímenes contra la humanidad de acuerdo con el derecho natural, el derecho de gentes y el hoy denominado derecho internacional”. Sobre esa base, consideró que se trataba de delitos internacionales imprescriptibles y esgrimió que los daños y perjuicios de ellos derivados también lo eran. Calificó los hechos como crímenes de lesa humanidad, señaló que fue la primera práctica de desaparición forzada de personas<sup>7</sup>.

En primera instancia hizo lugar a las excepciones de falta de legitimación activa, prescripción y falta de acción opuestas por el Estado nacional y, en consecuencia, rechazó la demanda. Más tarde, la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia revocó la decisión de primera instancia, hizo lugar a la demanda y condenó al Estado nacional<sup>8</sup>. Con respecto a la legitimación de la

---

<sup>7</sup> En consecuencia, petitionó en concepto de reparación: -la suma de trescientos cincuenta millones de pesos (\$ 350.000.000), discriminando ciento cincuenta millones de pesos (\$ 150.000.000) en concepto de daños y perjuicios, lucro cesante y daño emergente, y doscientos millones de pesos (\$ 200.000.000) en concepto de daño moral. - Requirió que esa indemnización se distribuyera: a) un ochenta por ciento (80%) del total neto a percibir en favor de un fideicomiso administrado por la Asociación Comunitaria La Matanza, b) un diez por ciento (10%) en favor de un fideicomiso administrado por los representantes de asociaciones de las “etnias Wichis y Mocovís que viven en la Provincia del Chaco” y, c) el restante diez por ciento (10%) en favor del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe y de la Fundación Rigoberta Menchu.

<sup>8</sup> Condenó a: a) abonar una indemnización directa a la asociación actora equivalente a mil ochocientos (1.800) salarios mínimos, vitales y móviles (SMVM), a pagar “a razón de trescientos cincuenta (350) SMVM por año, durante cinco años” y conforme la modalidad establecida en la sentencia, fijándose el plazo de treinta (30) días desde que quede firme la sentencia el plazo para el primer pago anual, y b) destinar, en los próximos diez (10) años, la suma de pesos equivalente a diecinueve mil (19.000) SMVM en inversiones públicas en beneficio de los

asociación actora, señaló que la finalidad perseguida con la promoción de la presente acción excedía lo meramente económico y encuadraba en los fines contemplados en el estatuto constitutivo. En lo que respecta a la prescripción sostuvo la imprescriptibilidad del reclamo resarcitorio derivado de su naturaleza de crímenes de lesa humanidad cometidos por el Estado nacional contra la una etnia<sup>9</sup>. En este contexto la Corte como último interprete de las normas señala ideas importantes referidos a la legitimación que vale la pena recordar y repensar:

- Determinar si la actora se halla legitimada para promover la acción constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal. En nuestro sistema constitucional la existencia de un caso judicial es una precondition para la intervención de los tribunales nacionales y constituye un requisito *sine qua non* de su accionar (artículo 116, Constitución nacional; artículo 2º, ley 27). Tan central resulta la concurrencia de un *caso* que su existencia es comprobable de oficio y en cualquier estado del proceso y su desaparición importa también la desaparición del poder de juzgar (considerando 5º).

- La existencia de *caso* 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*. 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 la existencia de un *caso*. (considerando 6º).

- Si esta Corte —o cualquier otro tribunal nacional— interviniese en asuntos donde el peticionario carece de legitimación transgrediría el severo límite al Poder Judicial que surge del

---

integrantes de la etnia Toba, a los fines de promover el desarrollo de dicho pueblo, debiendo cumplir como mínimo con las inversiones equivalentes a mil novecientos (1.900) SMVM por año calendario, iniciándose el cumplimiento en el año calendario posterior a que quede firme la sentencia. Impuso las costas de ambas instancias a la demandada vencida y reguló los honorarios profesionales

<sup>9</sup> A los fines de la reparación, encomendó al INAI la creación de una mesa de diálogo conformada por la asociación actora y representantes de la demandada, cuya misión sería la de establecer el cronograma de inversiones previsto en la compensación, hasta su cumplimiento íntegro. Contra esa sentencia, el Estado nacional y la parte actora interpusieron recurso extraordinario federal. Ambos remedios fueron denegados, ello motivó la interposición de la queja por parte de la demandada.

artículo 116 de la Constitución y que es propio del esquema de división de poderes que ella organiza. (considerando 6°).

- Tal como surge del artículo 43 de la Constitución Nacional y en el precedente “Halabi”, no cualquier asociación puede instituirse en legitimado anómalo para defender intereses de ese tipo, sino que debe demostrar que el objetivo del reclamo se encuentra entre los fines para los cuales se constituyó<sup>10</sup>.

El fallo analizado nos recuerda ideas claves entorno a la legitimación y cómo esta funciona, no sólo como una limitación procesal para el ciudadano que desea acceder al procedimiento, sino también como una garantía frente al poder judicial que no puede resolver sin causa ni partes legitimadas, de otra forma estaría violando normas fundamentales relativas a la función judicial y la división de poderes.

#### **IV. Reflexión final**

La legitimación es una garantía para el ciudadano, un límite para el Poder Judicial, depende de las políticas públicas legislativas; no debería ser tratada ni por el legislador ni por el Poder Judicial como un recurso escaso, de otra manera se afectaría el derecho de tutela judicial y administrativa efectiva.

---

<sup>10</sup> En el caso, la asociación actora no ha acompañado instrumento alguno que demuestre que ostenta la representación del pueblo de la etnia Toba (considerando 11°), en el mismo escrito de inicio solicita que un 10% del total neto a percibir en concepto de indemnización se destine a un fideicomiso administrado por los representantes de las asociaciones de las etnias Wichis y Mocovíes, es decir, integrantes de otras etnias, que tampoco han sido anoticiados de la existencia del pleito (considerando 12°).